

YASAMA SÜRECİNİN HIZLANDIRILMASI - YASAMA YETKİSİNİN DEVİRİ VE NEDENLERİ ÜZERİNE

Not: Kamu Hukukçuları Platformu'nun 29-30 Nisan 2017 tarihlerinde İstanbul'da gerçekleştireceği "Kamu Hukukunun Dönüşümü" konulu 6. toplantısında sunulmak üzere hazırlanan bu bildiri nihai metin değildir. Yazar tarafından gözden geçirilmiş nihai metin, toplantı sonrasında Kamu Hukukçuları Platformu web sitesinde ve toplantı kitabında yayımlanacaktır.

KHP Girişim ve İcra Kurulu

Doç. Dr. Fahri BAKIRCI*

Türkiye'de son on yıllarda neredeyse bütün iktidarlar tarafından gerek duyulan yasaların zamanında çıkarılmadığı ileri sürülmüş ve kısa süre içinde, hem daha fazla sayıda, hem de daha nitelikli yasalar yapma etkinliği önündeki engellerin kaldırılması gerektiği savunulmuştur. Aynı biçimde muhalefet de demokrasinin kurumsallaşmaması ile denetim mekanizmalarının işlememesi arasında bağ kurmuş ve demokrasinin gelişmemesini etkili bir denetim yapamamasına bağlamıştır. İşin ilginç tarafı iktidarda olanlar muhalefete geçtiklerinde ve muhalefette olanlar iktidara geçtiklerinde karşı tarafın söylemlerini benimsemişlerdir. Bu söylemlerin sonucunda en kapsamlısı 1996 yılında yapılan içtüzük değişikliği olmak üzere, çok sayıda içtüzük değişikliği yapılmıştır. Aynı amaçla 2008 ve 2011 yıllarında iki ayrı uzlaşma komisyonu kurulmuş ve bunlardan da sonuç alınamamıştır. Ancak kurallardaki ve anlayışlardaki bu durağanlığa rağmen, pratikte çeşitli dönüşümler gerçekleşmiştir. Bu dönüşümlerin başında gelen araçlar, (1) Torba kanun, (2) Temel kanun ve (3) Teklif görünümlü tasarı mekanizmalarıdır. Bu dönüşüm, parlamentoda çoğunluğa sahip iktidarların çoğunluklarına dayanarak gerçekleştirilmiştir. Başka bir anlatımla bu dönüşüme yasama ile yürütme arasındaki işbirliği öncülük etmiştir. Bu bildirin ilk kısmında, bu işbirliğinin nasıl gerçekleştiği ve bu mekanizmaların işleyişi ile sonuçları üzerinde durulacaktır. Bu dönüşümün zaman zaman kesintiye uğramasına neden olan yargı organı ve özellikle de Anayasa Mahkemesi (AYM) ise zaman içinde değişik pozisyonlar almıştır. Parlamenter sistemlerde gerçek güçler ayrılığının yasama-yürütme ikilisi ile yargı organı arasında olduğu gözönüne alındığında, yargı organının her zaman bu dönüşümü desteklememiş olmasının nedeni anlaşılabilir. Bu bildirin ikinci kısmında AYM'nin bu dönüşümde aldığı değişik pozisyonlar ve sözkonusu dönüşüme yaptığı katkı incelenecektir. Bu amaçla AYM'nin şu üç içtihat değişikliği üzerinde durulacaktır: (1) Eylemli içtüzük kuralı, (2) Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) sınırları, (3) Olağanüstü Hal (OHAL) KHK'lerinin denetlenmesi. Bildirin son kısmı ise bir denemeden ibaret olacaktır. Bu denemenin son bölümünde ilk iki bölümde anlatılan dönüşümün, kapitalizmin gelişme biçimiyle ve dolayısıyla sınıf mücadelesiyle ilişkisi araştırılacaktır. Bildirin savı, aşağıda incelenecek olan sorunlu dönüşümün, Türkiye kapitalizminin ya da sermayesinin sorunlu dönüşümünün bir sonucu olduğudur. Bildiri, bu bağı kurabildiği ölçüde amacına ulaşmış olacaktır.

* TBMM Müdür Yardımcısı.

Birinci Bölüm

Yasama Sürecinin Hızlandırılması:

Torba Kanun, Teklif Görünümlü Tasarı ve Temel Kanun

Modern parlamentolar artan toplumsal, siyasal, ekonomik gelişmelere cevap verebilmek için yasama sürecini hızlandırmayı amaçlayan teknikler geliştirmişlerdir.¹ *Usul ekonomisi* adına yapılacak bu hızlandırmaların, yasama sürecinin özüne zarar vermemeleri koşuluyla, anayasa ve içtüzüklerle ya da uygulamalarla kurumsallaştırılmalarının eleştirilecek bir yönünün olmaması gerekir. Ancak bu hızlandırma sırasında yasama sürecinin temel bileşenlerin zedelenmemesi parlamentoların varlık nedeni ile yakından ilişkilidir. Etkin bir parlamento demokratik, şeffaf, katılımcı, çoğulcu bir müzakere sürecinden vazgeçemez. Dolayısıyla yasama sürecinin hızlandırılması adına bu tür bir işleyişten vazgeçilmesi, parlamentonun bizzat kendisinin sorgulanmasına neden olacaktır. Schmitt daha 20. yüzyılın başlarında yazdığı *Parlamente Demokrasinin Krizi* adlı kitabında bu sorgulamayı yapmakta ve parlamentolarda kararların küçük komitelerde ve kapalı kapılar ardında alınmaya başlanmasından dolayı parlamentoların kriz içinde bulduklarını belirtmektedir. Bu nedenle, ona göre müzakerelerin aleniyetinin güvenceye alınması parlamente demokrasinin bir önkoşulu haline gelmektedir (Schmitt, 2006, pp. 16-48). Aynı biçimde Habermas da müzakerelerin sadece parlamentoda değil kamusal alanda aleni olarak yapılması gereğinden söz etmektedir (Hasdemir & Coşkun, 2008, p. 124). Dolayısıyla herhangi bir parlamentoda yasama sürecinin hızlandırılması gereksiniminin doğal olduğunu kabul etmekle birlikte, hızlandırmada kullanılacak tekniklerin müzakerelere ve müzakerelerin aleniyetine zarar vermemesi gerektiğini söylemek gerekir.

Ülkemizde 1973 yılında yürürlüğe giren TBMM İctüzüğünün parlamentonun hızlı işleyişine olanak vermediğini ve oldukça hantal olduğunu baştan kabul etmek gerekir. Bu yüzden de sözkonusu İctüzüğün değiştirilmesine yönelik çok sayıda sonuçsuz girişimde bulunulmuştur. Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) üyelik sürecinin hız kazanmaya başladığı 1990'lı yıllardan itibaren İctüzüğü değiştirme girişimleri de hız kazanmış ve 1996 yılında bugüne kadarki en kapsamlı değişiklik gerçekleşmiştir. Ancak bu kısmi değişiklik İctüzüğün ana yapısına dokunmadığından beklenen hızlandırmayı sağlamamış ve bu nedenle uygulamada çeşitli araçlar geliştirilmiştir. Bu araçlar başlangıçta yasama sürecinin özüne zarar vermezken, AB üyelik sürecinin yavaşlamaya başlamasıyla ve eş zamanlı olarak Anayasa Mahkemesinin yasama sürecine ilişkin her türlü denetimi yapmaktan vazgeçmesiyle birlikte yasama sürecine zarar vermeye başlamıştır. Bu alt başlık altında yasama sürecinin hızlandırılması için geliştirilen üç önemli araç üzerinde durulacaktır. Bunlar, *torba kanun*, *temel kanun* ve *teklif görünümlü tasarı* mekanizmalarıdır. Burada, sözkonusu araçlara ilişkin kavramsal bir çözümleme yapıldıktan sonra geçirdikleri dönüşüm ve bu dönüşümün sonuçları incelenecektir.

Torba kanun: Kavramsal çözümleme

Öncelikle başında “torba” nitelemesi olan bir kanunun, kanun sayılıp sayılmayacağı sorusunun tartışmaya değer bir soru olduğu saptamasını yapmak gerekir. Ancak bu soru buradaki çalışmanın kapsamına girmediğinden ihmal edilecektir. Sadece bu tür bir kanunla ilgili bir tanımlama çabasının yersiz olduğuna ilişkin itirazlarda ciddi

¹ Bu alt bölüm şu kaynaktan esinlenerek derlenmiştir: (Bakırcı F. , Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları, 2015, s. 21-62.) Bu kaynakla ilgili olarak ayrıca dipnot verilmeyecektir.

bir haklılık payı bulunduğunu kabul etmek gerekir. Burada sadece bir tuhaflığa dikkat çekmek gerekir: Torba kanun bir kanun türü olarak kabul edilmemesine ve sıklıkla sert biçimde eleştirilmesine (Deveci, 2015, p. 56) rağmen uygulama alanı sürekli olarak genişlemektedir. Dolayısıyla genel kanun yapım aracı haline gelmeye başlayan bu aracın eleştiri amacıyla bile olsa tanımlanması gereği ortaya çıkmaktadır. Aksi takdirde yasama sürecinin büyük bölümünü kapsayan bu mekanizmayı eleştirmek ve ortadan kaldırılması yönünde mücadele etmek de güçleşecektir. Ancak yukarıdaki haklı itirazı karşılamak için belki şu noktayı eklemek gerekecektir: Torba kanunu tanımlamak, onu sistem içinde bir yere oturtmak amacıyla değil, yasaklanmasını sağlamak amacını taşımaktadır.

Teziç, *birbirinden farklı konuları düzenleyen kanunlarda ve kanun hükmünde kararnelerde değişiklik yapılmasını öngören kanuna günlük dilde torba kanun dendiğini* belirtmektedir. Teziç torba kanunun bir tür konular terkiibi ya da bileşimi olduğunu, bu tür kanunlarda konu unsurunun 1'den çok olduğunu saptamaktadır (Teziç, 2014). İba da benzer biçimde torba kanunu '*birbiri ile konu yönünden ilgisi olmayan ve çok sayıda başka kanunda ek ve değişiklikler yapan kanun*' biçiminde tanımlamaktadır (İba, 2011, p. 199). Deveci de torba kanunu *birçok farklı yasanın çok sayıda maddesinde yapılan değişikliklerin içine atıldığı yasa çuvalı* biçiminde tanımlamaktadır. (Deveci, 2015, p. 56) Bu tanımlar torba kanunla ilgili genel çerçeveyi çizmekle birlikte, kimi zaman durumu tam olarak yansıtmayabilirler. Çünkü bazı kanunlar farklı konuları düzenleyen kanunlarda değişiklik yapmakla birlikte torba kanun sayılmayabilirler. Örneğin trafik kanununda değişiklik yapılırken, trafik suçları ile ilgili olarak ceza kanununda da değişiklik yapılması gerekli olabilir. Bu durumda esas itibarıyla trafik kanununda değişiklik öngören metin, konu yönünden ilgisi olmayan birden fazla kanunda değişiklik öngörse de, yani birden fazla farklı konusu olsa da torba kanun olarak adlandırılmaz. Bu yüzden torba kanunu, '*zorunluluk olmadığı halde birden fazla kanunda değişiklik öngören kanun*' ya da '*aralarında zorunlu ilişki olmayan birden fazla kanunu değiştiren kanun*' biçimlerinde tanımlamak daha doğru olabilir. Dolayısıyla bir kanunun torba kanun olmaması için tek bir kanunda değişiklik yapmayı önermesi gerekli bir koşuldur, ancak yeterli bir koşul değildir: Kanunda yapılan değişiklik nedeniyle bir başka kanunda da değişiklik yapılması zorunlu hale gelmişse, bu kapsam genişlemesi bir torba kanun doğmasına yol açmaz.

Birden fazla kanunda değişiklik yaptığı halde *torba kanun* başlığı altında incelenmemesi gereken bir başka kategori *paket kanundur*. Paket kanun birden fazla kanunda değişiklik yapması yönünden torba kanuna benzese de, tematik bir bütünlüğü olması bakımından torba kanundan ayrılır ve özel bir kategori sayılır. Örneğin bir ülkedeki temel hak ve özgürlüklerde bir ilerleme sağlanabilmesi için temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ve dolaylı ilişkili olan çok sayıda kanunda (dernekler kanunu, vakıflar kanunu, toplantı ve gösteri yürüyüşleri kanunu, basın kanunu, ceza kanunu, ceza muhakemeleri usulü kanunu vs.) değişiklik yapmak zorunlu olabilir. İşte bu durumlarda, çıkarılacak kanunun aralarında zorunlu ilişki olmayan birden fazla kanunu düzenlemesi nedeniyle torba kanun sayılması gerektiği halde, sözkonusu tematik bütünlük onları torba kanundan ayırarak paket kanun statüsüne sokar. Paket kanun, taşıdığı amaç bakımından kimi zaman makul karşılanabilir. Özellikle önemli reformların gerçekleştirilmesi sözkonusu olduğunda, reformun çok yönlü olarak ve zamanında gerçekleştirilmesini sağlaması bakımından, bu yöntem tercih edilebilir.

Torba kanun ile ilgili kavramsal çözümlemeyi tamamlamak için, bu kavrama benzetilen A.B.D.'deki *omnibus bill* ile bir karşılaştırma yapmak gerekir. Omnibus tasarısı

şöyle tanımlanmaktadır: *Aralarında zorunlu ilişki olmayan çok sayıda konuyu, sorunu ve programı düzenleyen ve bu nedenle de genellikle oldukça karmaşık ve uzun olan yasama işlemidir* (Sinclair, 1997, s. 64). Bu tür yasama işlemleri, uzun ve karmaşık olmaları, görüşülmeleri sırasında tartışma ve denetim yapılmaması gibi nedenlerle anti demokratik bulunmaktadır (Gunter, 2012). Bu tür eleştirilerin ülkemizde torba kanuna yönelik olarak yapılan eleştirilere benzemesi ve bu düzenlemelerde de çok sayıda kanunda değişiklik yapılması nedeniyle, torba kanun ile *omnibus bill* arasında karşılaştırma yapılması ilk bakışta yerinde görülebilir.² Ancak bu benzerliklere rağmen bu iki düzenlemeyi keskin biçimde birbirinden ayıran bir özellik bulunmaktadır. Bu özellik aslında başkanlık sistemi ve parlamenter sistem arasındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Başkanlık sistemlerinde yürütme ile yasamanın organik ve işlevsel ayrılığı sözkonusu olduğundan, yürütme organı üyelerinin yasa önerisinde bulunmaları mümkün değildir. Oysa parlamenter sistemlerde yasaların asıl kaynağı hükümet tarafından sunulan kanun tasarılarıdır; milletvekilleri tarafından sunulan kanun tekliflerinin kanunlaşma şansı neredeyse hiç yoktur. Öte yandan başkanlık sistemlerinde disiplinsiz parti yapısı bulunmaktadır ve bu disiplinsiz parti yapısı, farklı siyasal parti üyelerinin ve farklı siyasal partilerin birbirleriyle ittifak yapmalarını kolaylaştırmaktadır. Oysa parlamenter sistemlerde farklı siyasal partilere mensup milletvekillerinin diğer partilerin politikalarını desteklemeleri olanaksızdır: bu tür bir destek verilmesi halinde destek veren milletvekilinin disiplin yaptırımıyla karşılaşması kaçınılmazdır. Son olarak başkanlık sistemlerindeki veto yetkisi parlamenter sistemlerdeki geri gönderme yetkisinden farklıdır: Veto edilen bir kanunun yeniden kabulü için daha ağırlıklı bir çoğunluk gerekirken, yeniden görüşülmek üzere geri gönderilen metin aynı çoğunlukla yeniden kabul edilebilir. İşte başkanlık sistemleri ile parlamenter sistemler arasındaki bu farklar, başkanlık sistemlerinde omnibus mekanizmasının varlığının nedenini oluşturmaktadır. Yürütme organını temsil eden Başkan, Kongre'ye yasa önerme yetkisine sahip olmadığından, çıkarmak istediği düzenlemelerle ilgili olarak pazarlık yapar. Buna karşılık Kongre de, Başkan tarafından veto edilme olasılığı bulunan ve yeterli çoğunluğu sağlayamayacağı için çıkarmaktan çekindiği kanunlarla ilgili olarak pazarlık yapar. Dolayısıyla omnibus taslağın sunulmasına neden olan şey, Başkan ve Kongrenin birbirleri karşısında sahip oldukları fren ve denge gücünün onları uzlaşma sağlanması için pazarlığa itmeleridir. Aynı uzlaşma arayışı kimi zaman iktidar ve muhalefet partilerini pazarlık yapmaya itmektedir. Dolayısıyla omnibus taslaklar iktidar-muhalefet ve yürütme arasında bir uzlaşma arayışının sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Krutz'un dediği gibi omnibus kanun parti liderleri, üyeleri ve başkan arasında bir uzlaşmanın varlığını ön koşul olarak gerektirmektedir: Sözkonusu omnibus kanunun sadece bir bölümünü savunan başkanlar, aslında karşı oldukları daha kapsamlı kanunlara imza atmak zorunda bırakılmaktadırlar. Buna karşılık Kongre de aslında kendi metinlerinin başkanın vetosuyla karşılaşmaması için, başkanlar tarafından sunulan istemedikleri metinlere onay vermektedirler. Dolayısıyla yasama ve yürütmenin her ikisi de kanunun çıkmasından karşılıklı olarak yararlanırken, karşı tarafın isteklerinin de geçmesine göz yummuş olurlar. Dolayısıyla omnibus kanun "*zorunlu bir kötü*" (*a necessary evil*) olarak tanımlanmaktadır (2001, pp. 210-211). Üstelik bu zorunluluk başkanlık sisteminin varlığıyla yakından ilişkilidir. Çünkü yasama ile yürütme arasında bu uzlaşma

² *Omnibus bill* ile torba kanun arasında görünüşteki bu benzerlikten dolayı kimi zaman torba kanunun İngilizce'ye omnibus bill olarak çevrildiği görülmektedir. Örneğin Deveci *Torba Yasalar ve Yasama Sürecindeki İçtüzük İhlallerinin Şekil Denetimi Sorunu* başlıklı makalesinin İngilizce başlığını şöyle yazmıştır: *The Omnibus Laws And The Question Of Procedural Violations In Legislative Process*. (Deveci, 2015, s. 56)

sağlanamazsa, Kongrenin Başkan'ın istediği yasaları çıkarması ve Başkanın da Kongrenin çıkardığı yasaları veto etmeksizin onaylaması sözkonusu olmaz. Bunun sonucu ise yasamanın yasa çıkaramaması ve yürütmenin de elinin kolunun bağlanmasıdır. İşte omnibüs kanun bu uzlaşmayı olanaklı kılarak sistemin kilitlenmesi olasılığını ortadan kaldırdığından vazgeçilmez bir kötüdür. Nitekim Gunter de yukarıda yaptığı eleştirilere rağmen, omnibüs kanunun yasaklanmasının güç olduğu sonucuna ulaşmaktadır (Gunter, 2012). Oysa parlamenter sistemlerde torba kanun bir uzlaşma arayışının değil uzlaşmamanın sonucudur. İktidar partileri belli konuların daha az tartışılarak ya da tartışmadan kaçırılarak kısa sürede sonuçlandırılmasını sağlamak için, herhangi bir uzlaşma arayışına girmeden torba kanunları hazırlamaktadırlar. Yürütmenin kanun çıkarmak için yasama ile pazarlık yapmasına gerek olmadığı gibi, yasamanın çıkardığı kanunun yürütmenin vetosu nedeniyle yürürlüğe girmemesi de sözkonusu olmaz. Dolayısıyla parlamenter sistemlerde yasama ile yürütme arasında bu tür bir pazarlık sözkonusu olmaz. İktidar, özellikle de muhalefetle uzlaşma olasılığının olmadığı ya da güç olduğu durumlarda, yasama sürecini engellemelere karşı hızlandırmak amacıyla torba kanun uygulamasını tercih eder. Bütün bu nedenlerle ABD'deki omnibüs kanun ile ülkemizdeki torba kanun uygulamasını birbiriyle karşılaştırmak yanlış sonuçların üretilmesine yol açacaktır. İki kavram arasındaki zıtlıklar, kavramlar arasındaki benzerlikten çok daha fazla ve belirleyicidir.

Şu halde torba kanun, özellikle Mecliste uzlaşma olasılığının az olduğu durumlarda, kanunların çıkarılmasını hızlandırmak ve belli konuların kamooyunda tartışılmasını engellemek için birden fazla kanundaki çok sayıda değişikliği aynı metin içinde toplanmasıyla oluşturulan metindir. Torba kanunlar konuların ayrıntılı olarak görüşülmesini, yasama sürecindeki aktörlerin haklarını tam olarak kullanmalarını, nitelikli kanunların çıkarılmasını engelledikleri için yasama sürecini oldukça hızlandırmalarına rağmen sıklıkla ağır eleştirilerin konusu olmaktadır.³

TBMM'de paket kanundan torba kanuna

Türkiye'de torba kanun uygulamasının 2000'li yılların başlarında başladığı görülmektedir. 2000'li yıllara kadar birden fazla kanunda değişiklik yapan az sayıda paket kanuna rastlanmaktadır. Örneğin 19. dönemde çıkarılan 25/06/1992 tarihli ve sayılı 3824 sayılı Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yukarıdaki paket kanun tanımına uymaktadır.⁴ Kanunun gerekçesinde *izlenen ekonomik, sosyal ve malî politikalara uygunluk sağlamak ve bu politikaların hedeflerine ulaşmasına katkıda bulunmak amacıyla vergi sistemimizde bazı düzenlemelerin yapılması zorunlu görüldüğü* ve bu amaçla çeşitli vergi kanunlarında değişiklikler yapıldığı belirtilmiştir. Görüldüğü gibi düzenlemenin bir teması vardır ve bu temaya uygun olarak çok sayıda kanunda aynı

³ Deveci bu durumu yansıtmak üzere Meclis Başkanlığı yapmış iki kişinin bu konuda basına yansıyan demeçlerini aktarmaktadır (Deveci, 2015, s. 56, dipnot no: 1): *Radikal Gazetesi*, 30.09.2014: "TBMM Başkanı Cemil Çiçek: Yasama faaliyeti çok etkin şekilde yapılamadığı için torba yasa gibi çok garip bir yola saptık. Torba yasa, hukuk kalitesi açısından ciddi sıkıntılar çıkartıyor"

-*Zaman Gazetesi*, 15.09.2014 "Başbakan Yardımcısı Arınç: Bunu literatürden çıkaracağız inşallah".

⁴ Kanunun tam adı şöyledir: *Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (213 Sayılı Vergi Usul Kanunu, 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu, 5422 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu, 492 Sayılı Harçlar Kanunu ile 474 Sayılı Kanuna Ekli Gümrük Giriş Tarife Cetvelinde Değişiklik Yapılması; Gelir ve Kurumlar Vergileri Üzerinden Ödenen Fonların Birleştirilmesi; Gümrük Vergisi Hâsılatı ile Fon Payı Hâsılatının Dağılımı; 26.1.1967 Tarihli ve 827 Sayılı Kanun ile 31.10.1990 Tarihli ve 3675 Sayılı Kanunun, 31.12.1960 Tarihli ve 193 Sayılı, 2.2.1981 Tarihli ve 2380 Sayılı, 7.11.1985 Tarihli ve 3238 Sayılı, 29.5.1986 Tarihli ve 3294 Sayılı Kanunların Bazı Hükümlerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun)*

metin içinde değişiklikler yapılmıştır. 19. döneme topluca bakıldığında bu tür paket kanunların sayısının dönem boyunca 10'u geçmediği görülmektedir. Ancak birden fazla kanunda değişiklik öngören bütün bu paket kanunların istisnasız olarak ortak bir teması vardır ve aralarında ilişki olmayan maddelere sahip hiçbir torba kanuna rastlanmamıştır. Aynı sonuç 2000'den önceki diğer yasama dönemleri için de geçerlidir. Dolayısıyla 2000'ler öncesinin ortak özellikleri şöyle sıralanabilir:

1. Tek kanunda değişiklik öngörme,
2. Sınırlı durumlarda paket kanun çıkarma,
3. Paket kanunları vergi veya sosyal güvenlik temalarıyla sınırlama,
4. Paket kanunları yasama sürecini hızlandırma amaçlı kullanmama⁵,

2000'li yılların başlarında AB üyelik müzakereleri hızlanmış ve paket kanunlar bu çerçevede kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönemde üyelik görüşmelerinin başlaması için ön koşul olarak ileri sürülen *Kopenhag Kriterlerinin* süresinde karşılanması için paket kanun yöntemine başvurulmuştur. Bu dönemdeki ilk paket kanun teklifinin gerekçesinde, teklifin, '*Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı çerçevesinde yapılması gerekli tedbirlerle ilgili olarak*' hazırlandığı belirtilmiştir. Teklifte, temel olarak insan haklarını ilgilendiren birkaç kanunda değişiklik yapılmıştır. *Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun* başlığını taşıyan 03/08/2002 tarihli ve 4771 sayılı Kanun, Türk Ceza Kanunu, Dernekler Kanunu, Vakıflar Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, Basın Kanunu, Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi Kanunu, Serbest Bölgeler Kanunu olmak üzere toplam 11 kanunda değişiklik öngörmüştür. Bu dönemde seçimlerin yapılması sözkonusudur. 1999 yılında Helsinki'de yapılan AB üyelik müzakerelerinden sonra Türkiye tam üyelik için aday olarak kabul edilmiştir. Bu çerçevede 2000 yılında hazırlanan *Katılım Ortaklığı Belgesine* uygun olarak 2001 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla *Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*' yürürlüğe girmiştir. Sözkonusu teklif ise aynı yıl TBMM Başkanlığına sunulmuş ve TBMM bu teklifle tatile ve seçime girmeden önce AB'ye karşı yükümlülüklerini yerine getirmeye çalışmıştır. Hem tatil, hem seçim ve hem de AB üyeliğinin sıkıştırdığı bu takvim dolayısıyla yasama sürecini hızlandırmak zorunlu hale gelmiş ve bu amaçla paket kanun aracı kullanılmıştır. Dolayısıyla henüz torba kanun uygulamasına dönüşmemiş olan bu paket kanun uygulamasının amacının AB üyeliği olması ve AB üyeliği işleminin tek taraflı bir işlem olmayıp uluslararası bir aktörler grubunun onayını gerektirmesi gerçekleri karşısında, bu uygulamanın herhangi bir tepkiyle karşılaşmadığını belirtmek gerekir.

Ancak paket kanunun bu uygulamasından sonra, uygulama sonraki dönemde yaygınlaşmış ve hem nitelik, hem de nicelik bakımından önemli ölçüde değişmiştir. Nitelik bakımından dönüşüm, paket kanunun torba kanuna dönüşmesi biçiminde gerçekleşmiştir. Paket kanunun torba kanuna dönüşümü, aralarında tematik bütünlük olmayan çok sayıda konunun tek metinle düzenlenmesi sonucunda ortaya çıkmıştır. Nicelik yönünden ise bu tür kanunların sayısı izleyen yıllar içinde olağanüstü düzeyde artmış ve torba kanunlar olağan kanun yapım sürecinin temel araçları halinde gelmiştir. Torba kanun son yıllarda genel uygulamaya dönüşmüş, olağan kanunlar ile torba kanunlar arasındaki oranlar torba kanun lehine olmak üzere değişmiştir.

⁵ Bu yüzden bunların toplam içindeki oranı diğer kanunların %2-3'ü gibi düşük bir oranında kalmıştır.

Tematik bütünlük sağladıkları için kullanılan paket kanunlardan torba kanuna dönüşümün bu kadar hızlı gerçekleşmesinin ve torba kanunların kanun yapım sürecinde ana mekanizma haline gelişinin nedeni nedir? Torba kanunlar nasıl bir avantaj sağlamaktadırlar ki kısa süre içinde iktidarlar tarafından bu kadar yoğun biçimde tercih edilmişlerdir? Torba kanun uygulamasının en önemli avantajlarından birisi hatırı sayılır bir zaman tasarrufu sağlamasıdır. Gerçekten de torba kanun içinde çok sayıda kanun düzenlendiğinden, düzenlenen her kanun için aynı işlemi tekrarlamak yerine, bütün kanunlar için tek bir işlem yapılmaktadır. Böyle olunca da bakanlık aşamasındaki süreç de, TBMM'deki süreç de kısalmaktadır. Bakanlık aşamasında her bir kanun değişikliği için, bakanlıklar ve başbakanlık arasında yazışma, görüşme ve tartışmalar yapılmakta ve üzerinde uzlaşmaya varılan metinler her bir bakanın imzasına açılmaktadır. Torba kanunda ise birçok kanun için aynı anda tek bir işlem yapılmakta ve torba taslak bakanların imzasına sunulmaktadır. TBMM'de ise ayrı metinlerin gelmesi halinde her metin ayrı komisyona gitmekte ve metinlerin her birinin hem tümü ve hem de maddeleri üzerinde Genel Kurul'da ve komisyonlarda ayrı ayrı görüşme yapılmaktadır. Oysa torba kanun sözkonusu olduğunda çok sayıda kanunda değişiklik öngören teklif ya da tasarının tümü üzerinde Genel Kurul'da da, komisyonlarda da bir görüşme yapılmakta ve sadece maddeler görüşülmektedir. Örneğin, hükümetin 10 kanunun üçer maddesinde değişiklik yapmak istediğini düşünelim. Her bir kanunla ilgili ayrı bir tasarı geldiğinde, komisyonlarda tasarılar üzerinde en az 10 ayrı tümü üzerinde görüşme yapılacaktır. Tali komisyonların sayısı oranında sayı geometrik olarak artacaktır: Tasarıların her biri üzerinde 2 tali komisyon belirlenmesi halinde, tümü üzerinde yapılacak toplam görüşme sayısı 30'a çıkmaktadır. Yine Genel Kurul'da 10 ayrı tümü üzerinde görüşme yapılacaktır. Bir tasarının tümü üzerinde Genel Kurul'da her bir grubun 20 dakika ve şahsı adına iki üyenin 10 dakika konuştukları ve 20 dakika soru cevap işlemi yapıldığı düşünüldüğünde, başka engellemeler olmadığı takdirde, tümü üzerindeki olağan bir görüşmenin iki saat sürdüğü görülmektedir. 10 ayrı görüşmede bu süre 20 saati bulmaktadır. Buna ek olarak TBMM'de görüşülen her kanunun yürürlük ve yürütme maddesi bulunmaktadır. Bu maddeler kanunun kim tarafından yürütüleceğini ve ne zaman yürürlüğe gireceğini göstermektedir. Bu maddeler genellikle "*Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.*" ve "*Bu Kanun yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer.*" biçiminde olmasına rağmen her kanunda bulunmaktadır. Bu maddeler üzerinde konuşmanın istisnai olması gerekirken, engelleme çabası içinde olan muhalefetin bu maddeleri engelleme aracı olarak gördüğü ve bu maddeler üzerinde de konuşma yaptığı görülmektedir. Görüşme yöntemi bakımından ise bu maddelerin diğer maddelerden hiçbir farkı yoktur. Bir maddenin görüşme süresinin, tümü üzerinde görüşme süresinin aşağı yukarı yarısı⁶ kadar olduğu düşünüldüğünde her maddenin görüşülmesi için gereken süre bir saatin üstündedir. İki maddenin neden olduğu kayıp ise iki-üç saat civarındadır. 10 kanun için hesaplandığında gereken süre 20-30 saatlik bir süredir. Çünkü 10 kanun tek bir kanun içinde görüşüldüğünde sadece birer yürürlük ve yürütme maddesi görüşülmektedir. Dolayısıyla sadece tümü üzerindeki görüşmeler ile yürürlük ve yürütme maddeleri üzerindeki görüşmeler nedeniyle Genel Kurul'da uğranılan zaman kaybı 40-50 saati

⁶ Bu süre yarısı biraz geçmektedir. Çünkü tümü üzerindeki görüşmede önerge verilemezken maddeler üzerinde belli sayıda önerge verilebilmektedir. Dolayısıyla maddeler üzerindeki görüşme süresinin tümü üzerindeki görüşme süresinin yarısı+ önergelerin görüşme süresi olarak hesaplanması mümkündür. Önerge hakkının tam olarak kullanılması halinde bu sürenin (7X5= 35) 35-45 dakika arasında sürdüğü görülmektedir.

bulmaktadır.⁷ Bu işlemin komisyonlarda bundan daha fazla zaman kaybına yol açtığı düşünüldüğünde TBMM'nin toplamda önemli bir zaman kaybına uğradığı görülmektedir. Bu durumda birbirinden bağımsız 10 ayrı kanun teklifi yerine içinde 10 kanunun yer aldığı tek bir kanun teklifi sunmak, zaman tasarrufu sağlamak bakımından son derece avantajlı görünmektedir. Kimi zaman değiştirilen kanun sayısının ve madde sayısının 100'lerle ifade edildiği dikkate alınacak olursa, sağlanan zaman tasarrufunun ne kadar büyük olduğu kolayca anlaşılır. İşte bu önemli *zaman tasarrufu* torba kanun uygulamasının kısa sürede bu kadar yaygınlaşmasının önemli nedenlerinden birisidir ve ilk başlarda torba kanun uygulaması amaçla tercih edilmiştir. 21/4/2005 tarihli ve 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun bu avantajın kullanıldığı çarpıcı örneklerden birisidir. Kanun 36 maddedir ve bu Kanunla 53 Kanun ve KHK değiştirilmiştir. Buralarda yapılan değişiklik sayısı 232'dir. Bu değişikliklerle kanunlara 21 yeni madde eklenmiştir. (Neziroğlu, 2008, pp. 416-417)

Başlangıçta sağladığı bu önemli zaman tasarrufu nedeniyle yaygınlaşan torba kanun uygulamasının zaman içinde başka avantajları da keşfedilmiştir. Torba kanun uygulamasının yaygınlaşmasının ikinci nedeni olarak kabul edilebilecek olan bu avantaj, torba kanun uygulamasının, metnin kapsamının genişletilmesine olanak tanınmasıdır. İçtüzüğün 35. maddesi komisyonların ve İçtüzüğün 87. maddesi Genel Kurul'un görüşülmekte olan metne yeni madde eklemelerini yasaklamıştır. Görüşülmekte olan metnin konusu olmayan kanunlarda hiçbir şekilde değişiklik yapılamazken, konuyla çok yakından ilişkili olan maddelerde değişiklik yapılması, uygulamadaki ifadesiyle "yeni madde ihdası" güç koşullara bağlanmıştır. Bu nedenle olağan uygulamada hem komisyonlar, hem de Genel Kurul görüşülen metne yeni madde eklenmemesi konusunda özenli davranmaktadırlar. Ancak torba kanunlar sözkonusu olduğunda, hem komisyonlar hem de Genel Kurul, İçtüzükte öngörülen bu açık sınırlamaları esnetmekte ve yok sayabilmektedirler. Başka bir anlatımla hem komisyonlar, hem de Genel Kurul olağan kanunlarda İçtüzüğün 35 ve 87. maddelerinde öngörülen sınırlamalara genellikle uyarken, torba kanunlar sözkonusu olduğunda bu sınırlamalara uymamaktadırlar. Bu konu, zaman zaman komisyonlar ile TBMM Başkanlığı arasında tartışmalara neden olmuş ve Genel Kurulda bu konuda usul tartışmaları açılmıştır (Bakırcı, 2008, pp. 262-271). Buna rağmen torba kanunlar sözkonusu olduğunda bu tür sınırlamaların uygulanmayacağına ilişkin eğilim giderek yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Bu eğilime gerekçe olarak, torba kanunların zaten bir konularının bulunmadığı ve çok sayıda konuyu düzenledikleri; dolayısıyla torba kanunlara madde eklenmesiyle kanunun bütünlüğünün bozulmasının sözkonusu olmayacağı; torba kanunların çok sayıda konuyu düzenlemeyi peşinen kabul etmiş olmaları dolayısıyla konu sayısının daha da artırılmasının herhangi bir sorun doğurmayacağı gibi iddialar ileri sürülmektedir. Böyle olunca da siyasal iktidarlar, görüşme esnasında başka konuların da eklenmesine olanak tanımaları nedeniyle torba kanun uygulamasını tercih etmektedirler. Örneğin 13/2/2011 tarihli ve 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun bir başka örnektir. Kanun 234 maddelidir ve 66 kanun ile 7 KHK'de değişiklik yapmaktadır. Sadece başlık üç sayfa tutmuştur. Tasarı başlangıçta 120 madde iken komisyon madde sayısını 234'e çıkarmıştır. Genel Kurul bazı maddeleri

⁷ Bu kayıp aslında çok daha uzun sürelere ulaşmaktadır. Çünkü aşağı yukarı her gün Genel Kurul'da gündemle ilgili usul tartışması yapılmaktadır. Bu tartışma sırasında kullanılan zamanı da tasarıların zaman kaybı hanesine yazmak gereklidir. Kafa karışıklığı oluşmaması için minimum zaman kayıplarının hesaplanmasıyla yetinilmiştir.

çıkarmış ve yeni maddeler eklemiştir. Kanunun son hali 234 maddeye ulaşmıştır. (İba, 2011, p. 200). 302 sıra sayısı ile görüşülen 04/07/2012 tarihli ve 6353 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun dayanağı olan 2/679 esas numaralı torba kanun teklifi sadece 39 maddedir. Komisyon gündeminde bulunan başka teklifleri de bu teklifle birleştirmiştir. Ancak birleştirilen tekliflerden alınan madde sayısı sınırlıdır. Buna rağmen teklifin madde sayısı komisyondan çıktığında 59'a ulaşmıştır. Bir başka anlatımla komisyon teklife, teklifte bulunan toplam madde sayısının yarısı kadar yeni madde eklemiş ve metne yeni kanunlar katmıştır. Bu eğilim Genel Kurulda da devam etmiş ve madde sayısı 90' a ulaşmıştır. Yani Genel Kurul da, önüne gelen metne, toplam madde sayısının yarısı kadar madde eklemiştir. Toplam eklenen madde sayısı bakımından, teklifin madde sayısının iki katından fazla madde kanunlaşmıştır.

Torba kanun uygulamasının yaygınlaşmasının sağladığı üçüncü avantaj belli konuların kamuoyunda tartışılmasını önlemektir. Torba kanun uygulamasında önergelerle metnin genişletilmesine olanak tanınması ve bu konuda herhangi bir sınırın uygulanmaması, kamuoyunda tepkilere neden olabilecek konuların, önergelerle son anda torba kanunlara eklenmesine neden olmuştur.

Kısaca özetlemek gerekirse, 1990'lı yıllarda özellikle vergi düzenlemeleri içeren kanunlarda, vergi reformu yapmak için kullanılan paket kanun uygulaması, 2000'li yılların başında AB mevzuatına uyum amaçlı temel hak ve özgürlüklerle ilgili düzenlemeler yapmak amacıyla kullanılmış ve daha sonraları yasama sürecini hızlandırmak için torba kanuna dönüştürülmüştür. Paket kanunun torba kanuna dönüşümünden sonra torba kanunlar sadece yasama sürecini hızlandırmak için değil, komisyon ve Genel Kurul aşamalarında metinleri genişletmek ve görüşülmesi sorun yaratma ihtimali olan belli konuları görüşmelerin sonunda metne eklemek amacıyla da kullanılmaya başlanmıştır.

Teklif görünümülü tasarı

Anayasa'nın 88. maddesi "*kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri*"nin yetkili olduğunu belirttiikten sonra "*kanun tasarı ve teklifleri*"nden söz etmektedir. Bu yazım sırasında dayalı olarak türetilen ve kabul gören düşünceye göre Bakanlar Kurulu tarafından önerilen metinler tasarı, milletvekilleri tarafından önerilen metinler teklif olarak adlandırılmaktadır (Bakırcı, 2000, pp. 395-396). Görüşme yöntemi bakımından aralarında ciddi bir farklılık bulunmasa da, hazırlanma yöntemi bakımından kanun tasarıları ile kanun teklifleri arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu farkın nedeni, hükümet tarafından hazırlanan tasarıların ortaklaşa sorumluluğa sahip bir kurulun, yani Bakanlar Kurulunun ortak metni olmasıdır. Dolayısıyla Başbakanlık, çıkardığı bir yönetmelikle⁸, TBMM Başkanlığına sunulacak tasarıların nasıl hazırlanması gerektiği konusunda ayrıntılı ilke ve kurallar koymuştur. Bu ilke ve kurallar üç ana başlık altında toplanabilir:

1. İyi düzenleme teknikleri,
 2. Düzenleyici etki analizi (DEA),
 3. Görüş alma ve STK katılımı.
1. İyi düzenleme teknikleri:

⁸ 19/12/2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı *Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*.

Kanunların, uygulama kapsamına giren yurttaşlar ve diğer kişiler üzerinde uygulanabilmeleri için yayınlanmış olmaları gerekir. Kanunların yayınlanmış olması *kanunu bilmemek mazeret sayılmaz* biçimindeki temel hukuk ilkesinin önkoşuludur. Kanun, ancak bilinebilir kılındıktan sonra onu bilmemek mazeret sayılmaz. Bu nedendir ki, kanunlar yasama organı tarafından kabul edilmekle, kanun adını alırlar, ancak yürürlüğe girmezler; yürürlüğe girebilmeleri için yayınlanmaları gerekir. Öte yandan kanunların bilinir olmaları için yayınlanma bir önkoşul ise de bu önkoşulu tamamlayan bir başka kural vardır: Yayınlanan kanunların bilinir olmaları için *açık ve anlaşılır* olmaları gerekir. Kanunlar yeterince açık ve anlaşılır değilse, yayımlanmış olmalarına rağmen bilinemeyebilirler ve bu durum da *kanunu bilmemek mazeret sayılmaz ilkesini* sakatlar, çünkü kanun açık ve anlaşılır biçimde yazılmamışsa, bilinebilir durumda değil demektir. İşte bu nedendir ki yukarıda sözü edilen Yönetmeliğin 5. Maddesi, diğer ilkelerin yanında, kanun tasarılarının *kısa ve anlaşılır* olmasını zorunlu kılmıştır.⁹ Yönetmeliğin diğer maddeleri çeşitli tanım ve yasaklamalar¹⁰ getirerek kanun tasarılarının *kısa ve anlaşılır* olmalarını güvenceye almışlardır. Bütün bu tanım ve yasaklamaları *iyi düzenleme teknikleri* başlığı altında toplamak olanaklıdır.

2. Düzenleyici etki analizi yapılması,

Yönetmelik belli tasarılar için *düzenleyici etki analizi*(DEA) yapılmasını şart koşmaktadır. Yönetmeliğin 24. maddesine göre:

Yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL 'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktar gerekli görülen hâllerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir...Başbakanlık, etkisi on milyon YTL'nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnamele ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir.

DEA kısaca kanunların toplumsal fayda- toplumsal maliyet analizidir. Amacı, yapılacak düzenlemenin toplumsal faydası ile toplumsal maliyetine ilişkin bir çözümleme yaparak sözkonusu düzenlemeyi yapmanın gerekli olup olmadığının saptanmaya çalışılmasıdır. Düzenlemenin yapılması için sağlayacağı toplumsal faydanın katlanılacak toplumsal maliyeti aşması gereklidir. Günümüzde bütün modern parlamentolarda ayrıntılı olarak uygulanmakta olan bu analiz *ex ante* (düzenlemenin yürürlüğe girmesinden önce) ve *ex post* (düzenlemenin yürürlüğünden sonra) DEA olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yukarıda sözü edilen yönetmelikte sadece *ex ante* DEA öngörülmüştür. Etkisi on milyon lirayı aşmayan düzenlemeler için DEA yapılması zorunlu değil, isteğe bağlıdır. Ancak toplumsal konularda etkinin parasal olarak ölçülmesi kolay olmayacağından, bu hükmün uygulanması son derece güçtür.

3. İlgililerin görüşünün alınması ve STK katılımı.

⁹ *Taslak hazırlamada uyulacak ilkeler*

MADDE 4 - (1) Taslaklar hazırlanırken aşağıdaki ilkelere uyulur:a) Taslaklar üst hukuk normlarına aykırı olamaz. b) Taslaklar düzenleme amacına uygun olarak hazırlanır. c) Taslaklar hazırlanırken yargı kararları gözönünde bulundurulur. ç) Taslaklar hazırlanırken düzenlenen alanlara ilişkin mevzuatın tamamı gözden geçirilerek, gerekiyorsa mevcut hükümlerde gerekli değişiklikler yapılır veya anılan hükümlerden ihtiyaç duyulanlar taslağa alınarak ihtiyaç duyulmayan hükümler yürürlükten kaldırılır. d) Çerçeve taslaklarda, ilgili mevzuata işlenemeyecek ve onun dışında kalarak tek metin olma özelliğini bozacak hükümlere yer verilmez. e) Taslakların kapsam maddesi, herhangi bir tereddüde yol açmayacak açıklıkta düzenlenir; taslağın kapsamı konusunda herhangi bir tereddüt bulunmuyorsa, taslakta ayrıca kapsam hükmüne yer verilmez. f) Taslağın madde metinleri kısa ve anlaşılır biçimde düzenlenir, ayrıca içinde açıklayıcı hükümlere yer verilmez.

¹⁰ Yasaklamalardan biri de bu bildirinin konusu olan torba kanundur. (Yönetmelik m. 17)

Yönetmeliğe göre kanun tasarı taslaklarını hazırlayan bir bakanlık, taslağı hazırlarken, çok sayıda bakanlık, kurum ve kişinin görüşünü almak ve hazırladığı metni Başbakanlık ve Adalet bakanlığı aracılığıyla diğer bütün bakanlıkların ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının onayına sunmak zorundadır. Bakanlık bürokratları, ilgili bakan adına hareket ettiklerinden ve ilgili bakan hükümetin ortak sorumluluğu gereği her tasarıyı imzalamak zorunda olduğundan, tasarıyla ilgili olarak bakanlık bürokratlarının ikna edilmiş olması gerekir. Tek bir bakanın bile tasarıyı imzalamaması, metnin tasarı haline gelmesini engeller. Dolayısıyla uygulamada her tasarı taslağının bir bakanlık tarafından hazırlandıktan sonra bütün bakanlıkların görüşüne açılması ve müzakere edilmesi zorunludur. Bakanlıkların düzenlemeye itiraz etmeleri halinde, uzlaşmazlık yazılı ve sözlü görüşmeler yoluyla aşılmaya çalışılmaktadır. Tahmin edileceği gibi, özellikle tartışmalı konularda, bu müzakere ve ikna süreci, uzun bir zamanı gerektirebilir.

Öte yandan bakanlıklar aşamasında zaman alıcı işlem sadece bakanlıkların kendi aralarındaki müzakere ve ikna süreci değildir. Söz konusu Yönetmelikte bakanlıkların görüş bildirmesinin yanında kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin otuz gün içinde alınmasına ilişkin bir zorunluluk bulunmaktadır.¹¹

Tasarıların hazırlanmasına ilişkin bu üç işlem zaman alıcı işlemlerdir ve hazırlanacak tasarıların kapsamına göre bu zaman uzayıp kısalabilir. İşte hükümet tasarıların hazırlanmasının zaman gerektirmesi nedeniyle, kimi zaman bu süreci olduğu gibi *by-pass* edebilmektedir. Bunu sağlayan araç yapılacak düzenlemenin kanun tasarısı yerine kanun teklifi olarak sunulmasıdır. Bir kanun teklifi hazırlanması için yukarıda üç başlık altında özetlenen çalışmaların yapılması gerekmez. Gerekçeli olarak hazırlanan bir metnin herhangi bir milletvekili tarafından imzalanması, onun kanun teklifi biçiminde sunulması için yeterlidir. Bir ya da birden fazla milletvekili tasarı taslağı formatında hazırlanmış bir metni imzaladıklarında, bu taslak kanun tasarısı yerine kanun teklifi adını alır ve kanun tasarısının tabi olduğu kanunlaşma sürecinin aynısına tabi olur. Dolayısıyla zaman kaybetmek istemeyen yönetimler, tasarı sunmak yerine, hazırlanan metinleri bir milletvekili imzasıyla TBMM Başkanlığına sunmayı tercih ederler. Bu yöntem tasarı hazırlama sürecinin *bypass* edilmesiyle sonuçlansa da önemli bir zaman tasarrufu sağlar. Öte yandan bu biçimde hazırlanan tekliflerin, yukarıda incelenen Yönetmelikte belirtilen yasalara aykırı olması da sorun oluşturmaz. Örneğin Yönetmelikteki torba kanun yasağı, kanun teklifleri için geçerli olmadığından, torba kanunların teklif olarak sunulması tercih edilebilecek olan bir durumdur. Bu tür tekliflerin tasarı gücünde olduğunu göstermek bakımından da bu teklifler genellikle iktidar partisi grubu/gruplarının başkanvekillerinin imzasıyla sunulmaktadır. Böylece milletvekilleri bu tür tekliflere, adı teklif olmasına rağmen, tasarı gözüyle bakarak hazırlık yaparlar. Dolayısıyla bu teklifler biçimsel olarak teklif olmalarına rağmen, esas bakımından tasarıdırlar. Bu durumu ifade etmek üzere bir

¹¹ Gerek bakanlıkların ve gerekse sivil toplum kuruluşlarının görüş bildirmesine ilişkin düzenleme şöyledir:

Görüşlerin bildirilmesi

MADDE 7 - (1) İlgili kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları, taslaklara ilişkin görüşlerini en geç otuz gün içinde bildirir. Bu süre, ivedi durumlarda Başbakanlık tarafından kısaltılabilir. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları görüş vermek için ek süre isteyebilir. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları görüş bildirmekten kaçınamaz. Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır. (2) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları da taslaklara ilişkin görüşünü otuz gün içinde bildirir. Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır. (3) Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları taslakları öncelikle kendi görevleri açısından inceler ve düzenleyici etki analizinde belirtilen hususların yerinde olup olmadığını değerlendirir...

benzetme¹² kullanılarak *teklif görünümlü tasarı* ibaresi kullanılmaktadır. Teklif görünümlü tasarı mekanizması paket kanun ve torba kanun uygulamalarıyla birlikte keşfedilmiştir. Nitekim yukarıda sözü edilen AB ile uyum amaçlı paket kanun teklifi, hükümet tarafından hazırlanmasına rağmen, zaman sıkışıklığı dolayısıyla *ANAP grup başkanvekilleri Beyhan Aslan, İbrahim Yaşar Dedelek ve Nihat Gökbulut tarafından* imzalanarak, kanun teklifi görünümünde TBMM Başkanlığına sunulmuştur. Böylece tasarı hazırlama süreci *bypass* edilerek, yasama sürecinin hızına ivme kazandırılmıştır.

Paket ya da torba kanun ile teklif görünümlü tasarı mekanizmalarının birlikte kullanılmasıyla tasarının hazırlanması sırasında birçok aşama atlanmış, *bypass* edilmiş olur. Bu *bypass*lar topluca şöyle gösterilebilir:

- Diğer bakanlıklardan görüş alma aşamasının *bypassı*,
- Sivil toplum kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının *bypassı*,
- DEA'nin *bypassı*,
- İyi düzenleme tekniklerinin *bypassı*,
- TBMM Başkanının havale yetkisinin *bypassı*,¹³
- Bazı esas komisyonların *bypassı*,¹⁴
- Bazı tali komisyonların *bypassı*,¹⁵
- Genel Kurul'un kısmi *bypassı*¹⁶

Bu iki mekanizmanın neden olduğu *bypass*lar, 2000'li yıllarda uygulanmaya başlanan bir mekanizmayla desteklenmiştir: *Temel Kanun*.

Temel kanun: Kavramsal çözümleme

Temel kanun, normlar hiyerarşisi içinde anayasa ile olağan kanunlar arasında yer alan bir kategoridir. Temel kanunlar genellikle anayasal önemde olmayan, ancak kanunlardan da daha önemli olan düzenlemeleri içermektedirler. Temel kanun kategorisinin varlık nedeni, anayasaların değiştirilmelerinin zorlaştırılmış koşullara bağlı

¹² Bu benzetme ikinci el araç piyasasından alınmıştır. Benzetme bir otomobil firmasının iki araç modeli arasındaki nitelik ve dolayısıyla fiyat farkına dayanmaktadır: Firmanın Doğan model araçları, Şahin model araçlarına göre daha pahalıdır. İkinci el piyasasındaki satıcılar da Şahin model araçların değerini yükseltmek için, Doğan modelinde bulunan bazı parçaları Şahin modeline takmaktadırlar. Bu tür modifiyeli araçların niteliğinin değişmiş olduğunu vurgulamak için de *Doğan Görünümlü Şahin* ibaresini kullanmaktadırlar. Yasama dilindeki *Teklif Görünümlü Tasarıyı* çok iyi açıkladığı için bu benzetmeden yararlanılmıştır.

¹³ TBMM Başkanının gelen teklif ve tasarıları bir esas ve birden fazla tali komisyona havale etme yetkisi bulunmaktadır. Oysa birden fazla düzenleme tek metinde birleştirilince Başkan esas komisyon sayısını artıramadığından, havale etme yetkisini kaybetmiş olmaktadır. Örneğin birer maddelik beş tasarı için beş esas komisyon ve 15 tali komisyon belirleme yetkisine sahipken, aynı maddelerin tek metin içinde torba kanun olarak birleştirilmesi halinde bir esas komisyon ve birkaç tali komisyon belirleme yetkisine sahip hale gelmekte; bazı yetkilerini kaybetmektedir.

¹⁴ Bir önceki dipnottaki örnekte Başkanın belirleyebileceği esas komisyon sayısının beşten bire düştüğü gösterilmişti. Aynı işleme komisyonlar açısından bakıldığında, dört esas komisyonun yetkilerini kaybettiği sonucu çıkar.

¹⁵ Önceki iki dipnotta sözü edilen örnek üzerinden söylenecek olursa, Başkanın artık 15 komisyona havalesi söz konusu olamayacağına göre, Başkanın ilk durumda tali komisyon olarak görevlendirecekken, ikinci durum dolayısıyla görevlendiremediği her tali komisyon *bypassa* uğramış olmaktadır.

¹⁶ Genel Kurul ayrı gelen her metin üzerinde tümü üzerinde ve maddeleri üzerinde görüşme yapma hakkına sahipken, farklı konudaki çok sayıda maddenin tek metinde düzenlenmesi halinde de sadece bir kez tümü üzerinde görüşme yapar. Dolayısıyla tümü üzerinde yapacağı görüşme hakkından yoksun kalır. Ayrıca yürürlük ve yürütme maddelerini görüşme konusunda da benzer bir kayba uğrar.

olması, ancak kanunların da meclis çoğunlukları tarafından kolayca değiştirilmeleridir. Temel kanun kategorisi, meclislere değişiklikleri gerçekleştirme olanağı tanımakta, ancak bu değişiklikleri ayrıntılı olarak değerlendirme zorunluluğu getirmektedir. Temel kanun mekanizmasını düzenleyen her anayasa, hangi konuların temel kanunla düzenleneceğini öngörmekte ve temel kanunların hangi görüşme süreci ile görüşülmek zorunda olduklarını belirtmektedir. Anayasayla temel kanunla düzenlenmesi öngörülen bu konular genellikle kamu idarelerinin örgütlenişine, görev ve yetkilerine; ülkenin coğrafi ve idari bölünmesi ile bu idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımına ve temel hak ve özgürlüklere ilişkin konulardır. Anayasalar genellikle temel kanunların hızlı görüşme konusu olamayacağı kuralını getirmektedirler. Temel kanun konusunda farklı anayasalarda farklı düzenlemeler bulunduğunu belirtmek gerekir. Örneğin Fransa'da *organik kanun* adıyla anılan sözkonusu kanunlar, genellikle kamu güçlerinin örgütlenişine ve işleyişine ilişkindirler. Fransa'da organik kanun çıkarılabilmesi için anayasada açık bir hükmün bulunması zorunludur. Diğer bir anlatımla, organik kanun sadece anayasanın yetki verdiği konularda çıkarılabilmektedir. Örneğin Fransız Anayasasının 25. maddesi, meclislerin görev süresinin, üye sayısının, ödeneklerinin seçilme koşullarının, seçilmeye engel durumların ve üyelikle bağdaşmayan işlerin organik bir kanunla belirleneceğini öngörmektedir. Organik kanunların görüşme yöntemi de Anayasayla belirlenmiş durumdadır. Anayasanın 46. maddesine göre organik kanunlar sunulmalarından itibaren 15 gün geçmedikçe görüşülemezler. İki meclis arasında herhangi bir anlaşmazlık çıkması durumunda “mekik” yoluna gidildiğinde, olağan kanunlardan farklı olarak, millet meclisinin son kararı verebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu gereklidir. Senatoyu ilgilendiren ya da Fransa'da oturan Avrupa Birliği vatandaşlarına seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmesine ilişkin organik kanunlarda, her iki meclisin aynı metin üzerinde anlaşması zorunluluğu bulunmaktadır. Bu tür kanunlarda, yasamanın yürütmeyi yetkilendirmesi; KHK çıkarma yetkisi vermesi olanaksızdır. Organik yasalar, yayınlanmadan önce Fransız Anayasa Konseyinin ödenetimine sunulmak zorundadırlar (Eroğul, 1997, pp. 142-143). Bir başka örnek olan İspanya Anayasası'nda da Fransa'dakine benzer biçimde organik kanun kavramına yer verilmiştir. Anayasanın 81. maddesine göre organik yasalar şu konularda çıkarılmaktadır (Bakırcı, 2014, pp. 50-51):

1. Temel hak ve kamusal özgürlüklerin kullanımı,
2. Özerklik statüsü,
3. Genel seçim sistemi,
4. Anayasayla açıkça belirlenmiş diğer konular.

İspanya'da da organik kanunlar Anayasayla sayılmakla kalmamış bu kanunların önemi dikkate alınarak bunlara çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Örneğin temel kanunla düzenlenmesi gereken alanlarda Yasama Kararnamesi (YK) ya da KHK çıkarılması yasaklanmıştır. Anayasa organik kanunların ve bunların değiştirilmesinin son oylamasında, olağan kanunlardan farklı olarak, Kongre üye tamsayısının salt çoğunluğunun aranmasını zorunlu kılmıştır. Diğer taraftan İçtüzük bunu tamamlayarak organik kanunların olağan yasama yöntemlerine tabi olarak görüşülmesini zorunlu kılmış ve dolayısıyla bu kanunların acil görüşme yöntemiyle görüşülmesini yasaklamıştır (m. 131). Dolayısıyla İspanya'da organik kanun, Anayasada tanımlanan, önemi dolayısıyla KHK ya da YK konusu olamayacak, kabulü sırasında belli bir ağırlıklı çoğunluk aranacak ve hızlı görüşülemeyecek kanundur denebilir (Bakırcı, 2014, pp. 50-51). İlk bakışta organik kanuna benzemekle birlikte, ondan önemli ölçüde farklılaşan benzer bir kavrama Avusturya Anayasası'nda rastlanmaktadır. Avusturya'da da *anayasal yasa* adı altındaki kanunların görüşme yöntemi bakımından organik kanuna benzedikleri

söylenbilir. Anayasal yasalar, normlar hiyerarşisinde anayasa kurallarına denk olmakla ve bu yönüyle Fransa ve İspanya'daki organik kanundan ayrılmakla birlikte, hızlı görüşme yöntemine tabi tutulamamak bakımından organik kanuna yaklaşırlar. Anayasal yasalar aslında, Anayasa'nın bir parçasıdır; ancak Anayasa'nın bir hükmü niteliğinde olmalarına rağmen Anayasa'nın içinde yer almazlar. (Bakırcı, 2013, pp. 1193-1194)

TBMM'de özü itibarıyla temel kanun var mıdır?

Bu alt başlıktaki soruya hiç tereddüt etmeksizin, *hayır* yanıtını vermek mümkündür. Eğer temel kanunun anayasada tanımlanmış olması gerekiyorsa ve bu tür kanunların hızlı görüşülmesinin yasaklanmış olması gerekiyorsa, TBMM'de hiçbir anlamda temel kanun bulunmadığı sonucuna kolaylıkla ulaşılabilir. Çünkü TBMM'de temel kanun, hızlı görüşme konusu olması zorunlu olan kanundur ve temel kanunun uygulamadaki belirleyici özelliği hızlı görüşülmesidir. Temel kanun kavramının bu özelliğini daha iyi anlayabilmek için tarihi gelişimine ve bugünkü uygulanma biçimine bakmak gerekir. (Bakırcı, 2005, pp. 223-240)

1982 Anayasası temel kanun ya da organik kanun benzeri bir düzenleme içermemektedir. 1973 İktüzüğünde de bu konuda bir kural bulunmamaktadır. 1996 yılında İktüzüğe yapılan bir eklemeye¹⁷, *temel kanun benzeri* bir mekanizma oluşturulmaya çalışılmıştır. Amaç temel kanun niteliğinde görülebilecek metinleri, bu konuda bir uzlaşma sağlandıktan sonra, hızlıca görüşmektir. Sözkonusu dönemde Medeni Kanun, Ceza Kanunu, Ticaret Kanunu gibi kapsamlı kanunların değiştirilmesinin zorunlu hale geldiği düşünülmektedir ve olağan görüşme yöntemine dayalı olarak bu değişiklikleri gerçekleştirmek olanaklı değildir. Bu nedenle yapılan düzenlemeyle Anayasa'daki eksiklik, Danışma Kuruluna verilen yetkiyle giderilmeye çalışılmıştır: Hangi konuların temel kanun olarak görüşüleceğine Danışma Kurulu karar verecektir ki Danışma Kurulundan karar çıkması, siyasal parti grupları arasında uzlaşma olduğunu göstermektedir. Ancak böyle bir karar çıkması halinde, Batı'daki örneklerden farklı olarak –daha doğrusu tam tersine- temel kanun olarak görüşülmesine karar verilen metin hızlı görüşme yöntemine tabi olacaktır. Ancak başlangıçta sağlanan uzlaşma, aslında hızlı görüşmenin sakınca doğurmayacağı konusunda da bir uzlaşma olduğunu göstermektedir. Ortada bulunan ciddi soruna akla yatkın bir çözümmüş gibi görünen bu yöntem, Danışma Kurulu'nda uzlaşma sağlanamadığından hayata geçirilememiştir. Bunun üzerine kuralı uygulanabilir hale getirmek için 91. madde TBMM'nin 7.2.2001 günlü, 713 sayılı kararıyla değiştirilmiştir. Değişiklikle Danışma Kurulu'nda oybirliği sağlanamaması halinde üye tamsayısının beşte üçünün çoğunluğuyla temel kanun kararı verilmesi olanaklı kılınmıştır. Bundan sonra madde defalarca AYM'ye götürülmüş ve birçok defa iptali sağlanmıştır.¹⁸ İlginç olan AYM'nin çok sayıdaki iptal kararına rağmen sonuçta yürürlüğe giren düzenlemenin, ilk başta amaçlanan düzenlemenin çok gerisine düşmüş olması ve bugün yürürlükte olan düzenlemenin temel kanun kavramıyla özü yönünden hiçbir ilişkisinin kalmamış olmasıdır.¹⁹

¹⁷ 16. 5. 1996 tarihli ve 424 sayılı TBMM Kararı ile eklenen *Temel Kanunlar* başlıklı 91 inci madde metni şöyledir: *Temel kanunları ve İktüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda görüşülmesinde uygulanacak özel görüşme ve oylama usulü tespitine Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebilir.*

¹⁸ Maddenin geçirdiği dönüşüm ve bu konudaki AYM kararları için bkz: (Bakırcı F. , Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları, 2015, s. 34-43)

¹⁹ Halen yürürlükte olan düzenleme şöyledir:

Temel kanunlar

Sabuncu, temel yasa, içtüzük ve kapsamlı değişiklik getiren bazı yasaların uzun ve ayrıntılı olabileceklerini; dolayısıyla bunların Genel Kurulda görüşülmesinin çok zaman alabileceğini ve bu nedenle de bu yasaların özel görüşme yöntemiyle görüşülmesine izin verildiğini belirtmektedir (2005, p. 187). Neziroğlu da temel kanun düzenlenmesinin amacının kapsamlı kanun tasarısı ve tekliflerin görüşme sürecini hızlandırmak olduğunu söylemektedir²⁰ (2008, p. 411). Dolayısıyla 91. maddede düzenlenen temel kanunla yapılması gereken *birinci* saptama, maddede düzenlenen kavramın temel kanun değil *kapsamlı kanunlar* olduğudur. Maddenin içeriğine sadık kalınması koşuluyla maddenin başlığının bu bağlamda *kapsamlı kanunların hızlı görüşülmesi* olarak düzeltilmesi yerinde olurdu. Burada yapılması gereken *ikinci* saptama, maddenin ilk halinde temel kanun statüsünün kazanılması için Danışma Kurulu kararı aranmış olmasının, son derece yerinde bir tercih olduğudur. Çünkü Danışma Kurulu kararı siyasi parti grupları arasındaki bir uzlaşmanın ürünü olduğundan, temel kanun statüsünün kazanılması uzlaşma önkoşulunun sağlanmasıyla gerçekleştirilmiş olmaktadır. Danışma Kurulu'nda uzlaşma sağlanamaması üzerine getirilen Genel Kurul'un beşte üç çoğunluğunun kararı biçimindeki önkoşul da, kısmi bir uzlaşmayı gerektirdiğinden, makul karşılanabilirdi. Ancak AYM'nin iptal kararı üzerine yapılan yeni düzenlemede, temel kanun statüsünün Genel Kurul'un olağan kararıyla olanaklı kılınması, bu statünün kazanılmasında uzlaşma zorunluluğunu kaldırmış ve çoğunluğun isteğine bırakmıştır. Bu ikinci saptamadan hareketle yapılabilecek *üçüncü* bir saptama temel kanun statüsünün kazanılmasının, yalnızca Genel Kurul'un basit çoğunluğunun kararına bağlı olması ve bu nedenle fıkranın başında yazılan *Bir hukuk dalını... değiştirecek... genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları*

MADDE 91- a) Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlaması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarısı veya 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 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 madde üzerinde iki önerge verilebilir. Ancak, her siyasi parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır./ Yeni bir madde olarak görüşülmesine komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler ile yeniden görüşülmesine karar verilen maddeler üzerinde görüşme açılır ve bu maddede belirtilen sayıda önerge verilebilir./Bölümler üzerindeki soru-cevap süresi, onbeş dakika ile sınırlıdır./Diğer hükümler saklıdır./ b) Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamaması halinde siyasi parti gruplarının önerisi üzerine de (a) bendinde belirtilen yasama yönteminin uygulanmasına Genel Kurulca karar verilebilir.

²⁰ Neziroğlu aynı yerde İçtüzükte temel kanun sayılabilecek tasarısı ve tekliflerin sıralandığını belirtmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki sözü edilen maddede böyle bir tasarısı ve teklif listesi sözkonusu değildir. Neziroğlu'nun kastettiği şey, İçtüzükte temel kanun olarak kabul edilebilecek tasarısı ve tekliflerin türüdür. Örneğin *kişisel ve toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendiren* teklif ve tasarılar temel kanun olarak görüşülebilecektir. Öte yandan bu tür teklif ve tasarıların temel kanun olarak görüşülmeleri bir zorunluluk değildir; bu konuda bir karar alınmadığı sürece temel kanun statüsünü kazanmazlar. Son olarak belirtmek gerekir ki bu türlerin sayılmış olmasına rağmen, bu türler içine girmeyen konuların da bir karar alındığı takdirde temel kanun statüsünü kazanmaları mümkündür. Dolayısıyla burada temel kanun türlerinin belirlenmiş olmasının uygulamada karşılığı bulunmamaktadır.

göstermesi gibi kıstasların geçersiz hale gelmesidir. Bir başka anlatımla, Genel Kurul fıkrada sayılan bu özelliklerden hiçbiri bulunmasa bile, bir tasarı ya da teklifin temel kanun olarak görüşülmesine karar verebilecektir. Bunun tek koşulu Genel Kurul'un basit çoğunluğunun metni temel kanun olarak görüşme isteğini belli etmiş olmasıdır. Nitekim uygulamada temel kanunun belirlenmesinde içeriğinin hiçbir önemi kalmamıştır. Artık birden çok alanda düzenleme yapan ve dolayısıyla yukarıdaki betimlemelere uyma olasılığı bulunmayan torba kanunlar bile büyük çoğunlukla temel kanun olarak görüşülmektedir. Burada yapılabilecek *dördüncü* saptama, temel kanunların madde sayısının alt sınırına ilişkindir. Maddenin evrimi incelendiğinde, mekanizmanın en azından başlangıçta, kapsamlı kanunların görüşülmesi amacıyla tasarlandığı görülmektedir. AYM'nin iptal kararlarından sonra, en az kırk maddeye sahip tasarı ve tekliflerle ilgili olarak bu tür bir karar alınabileceği öngörülmüştür. Ancak maddenin son halinde bu tür bir sınır da kalmamıştır. Buna rağmen maddenin 2007'den sonraki ilk uygulamalarında genellikle 30'da fazla maddesi olan kanun tasarı ve tekliflerinin bu yöntemle görüşüldükleri görülmekteydi. Özellikle 2009 yılından sonra toplam 14-15 maddeye sahip kanun tasarı ve tekliflerinin bile temel kanun olarak görüşülmeye başlandığı görülmektedir²¹ (Bakırcı, 2015, pp. 421-422). *Beşinci* saptama bir önceki saptamadan türemektedir: Herhangi bir konu ölçütünün kullanılmaması ve madde sayısı düşük olan kanun tasarı ve tekliflerinin de temel kanun olarak görüşülmeye başlanması, hemen her konunun temel kanun olarak görüşülmesi eğiliminin güçlenmesine neden olmuştur.²²

Temel kanunla ilgili olarak yerleşik hale gelen teamül şöyledir: İktidar grupları temel kanun olarak görüştürmek istedikleri kanun tasarı ve tekliflerine ilişkin önerilerini Danışma Kurulu'na götürmekte ve burada uzlaşma sağlanamaması halinde bu önerilerini Genel Kurul'a taşımaktadırlar. Bu öneride tasarı ya da teklifin kaç bölüm olarak görüşüleceği, her bölümde kaç madde olacağı, her bölümün hangi maddeleri kapsayacağı yer almaktadır. Danışma Kurulu'nun ya da Danışma Kurulu'nda karar alınamaması halinde siyasi parti grup önerisinin Genel Kurul'da kabul edilmesiyle bir tasarı ya da teklif temel kanun olarak görüşülmektedir. Temel kanunlarla diğer kanunların görüşülme yöntemi arasındaki en *temel fark*, temel kanunlarda her bir bölümün bir madde olarak görüşülmesidir. Örneğin eğer bir bölüm 25 maddeden oluşuyorsa, 25 madde görüşmesi yerine tek bir madde görüşmesi yapılmaktadır. Böylece 25 kez tekrarlanan bir işlem teke indirilmiş ve zaman tasarrufu sağlanmış olmaktadır. Temel kanunların görüşülme

²¹ Bu konudaki örnekler için bkz: Bakırcı, 2015, s. 420-421, Tablo1.

²² Örneğin 2014 yılındaki bir birleşimde bu konuda şunlar söylenmiştir :

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

MEHMET AKİF HAMZAÇEBİ (İstanbul) - *Şimdi, efendim, İç Tüzük'ün 91'inci maddesi temel kanunun hangi hâllerde düzenleneceğini hükme bağlamıştır. Hangi yasa teklifleri veya tasarıların temel kanun kabulüyle görüşüleceği ayrıntılı bir şekilde 91'inci maddede belirtilmiştir. Bu kabulün arkasında yatan temel neden şudur: Yüzlerce, binlerce maddeden oluşan kanun tasarı veya teklifleri olabilir. Bunları diğer tasarı veya teklifler gibi görüşürsek Parlamento aylarca bunları görüşmek zorunda kalabilir. Dolayısıyla, böyle kısa bir yolu benimseyelim ki Parlamento böyle bir zaman kaybına girmesin. Asıl ana neden budur, bunun gerisinde yatan neden budur. 91'inci madde bu nedenin açıklamasıdır. Geçmişte, 23'üncü Parlamento döneminde toplam 3 bin maddeye ulaşan, Türk Ticaret Kanunu, Borçlar Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu ve bunların uygulanmasına ilişkin kanunlardan oluşan beş kanunu üç günde Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul etmiştik. Temel kanunun kabulünü bile bir kenara bırakarak süratle görüşmüştük. (www.tbmm.gov.tr/tutanaklar, 09.04.2014, Dönem: 24, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 74, Oturum: 3, s. 44-46.)*

yönteminin olağan görüşme yönteminden *ikinci* farkı soru cevap süresidir. Maddeler üzerinde görüşme yapılırken görüşmeler bittikten sonra 10 dakikalık soru cevap işlemi yapılırken, temel kanunlarda bu süre 15 dakikadır; her bölümün görüşmeleri bittikten sonra 10 dakika yerine 15 dakikalık soru cevap işlemi yapılmaktadır. Temel kanunları görüşme yöntemi ile olağan görüşme yöntemi arasındaki *üçüncü* ve son fark önerge sayısı konusundadır. Olağan görüşme yönteminde her madde üzerinde en fazla 7 önerge verilebilirken, temel kanunlarda her madde üzerinde en fazla 2 önerge verilebilmektedir.

Özetle söylemek gerekirse, temel kanun uygulaması, Batı örneklerinden esinlenmiştir, ancak Anayasa’da bu konuda bir düzenleme bulunmadığından bir ara formül olarak düşünülmüştür. Amaç çok kapsamlı olan, üzerinde uzlaşma bulunan ve medeni kanun, ceza kanunu, ticaret kanunu gibi temel olma niteliği bulunan kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesini olanaklı kılmaktır. Ancak Danışma Kurulu’nda uzlaşma sağlanamadığı için bunun yerine Genel Kurul’un 3/5 çoğunluğu konarak kısmi bir uzlaşma aranmıştır. AYM’nin iptal kararları sonunda gelinen noktada, uzlaşma aranmadan temel kanun görüşmesi yapılabilmesi olanaklı hale gelmiştir. Ancak kısa süre içinde, 2007’den ve özellikle de 2009’dan sonra, hem konu bakımından bütün sınırlamalar kalkmış ve hem de madde sayısı bakımından bir alt sınır aranmamaya başlamıştır. Dolayısıyla temel kanun olağan kanunları görüşme yöntemine dönüşmüştür. Artık temel kanun olarak görüşmenin tek nedeni, kanunların hızlıca görüşülmesini sağlamaktır. Dolayısıyla başlığın içerikle uyumsuzluk düzeyi yeniden artmıştır. Bugünkü uygulamayla örtüşen başlık *hızlı görüşme yöntemi* olmalıdır.

Üç mekanizma ve üç hızlandırma

Yukarıda incelenen üç mekanizmanın herbiri kendi başına yasama sürecinin hızlandırılmasına katkıda bulunmaktadır. Ancak bunların dönemsel olarak aynı zaman dilimi içinde ortaya çıkmaları ve aynı yönde evrilmeleri, yasama sürecini olağanüstü boyutlarda hızlandırmıştır. Tasarılar Bakanlar Kurulu aşamasını olduğu gibi bypass eden teklif görünümü tasarı mekanizması, çok sayıda düzenlemenin aynı metin içinde birleştirilmesine olanak tanıyan ve TBMM’deki çok sayıda bypass’a neden olan torba kanun mekanizmasıyla birleşince, hız artmıştır. Son olarak teklif görünümü torba kanunun temel kanun olarak görüşülmesi, yasama sürecinin kimi zamanlar etkisizleşmesine yol açacak kadar hızlanmıştır.

Bu üç mekanizmanın da hızlı sosyo-ekonomik dönüşümlere ayak uydurmak için koşulların zorlamasıyla ortaya çıktığı doğrudur. Belirli dönüşümlerin gerçekleşmesi dolayısıyla toplumdaki yasa yapma ihtiyacı gerçekten de olağanüstü boyutta artmış olabilir. Batı’daki birçok modern parlamento da bu baskıyı hissetmiş ve yasama süreçlerini hızlandırmışlardır. Ancak bu parlamentolarda bu dönüşümler yaşanırken, rasyonelleştirme teknikleri de kullanılarak sistemin demokratik özünün zedelenmemesine çalışılmıştır. Yukarıda aktarılan üç mekanizma da, demokratik tartışma ve müzakerenin ortadan kaldırılıp kaldırılmadığını gözetmeden, yasama sürecini kısaltmayı hedeflemişlerdir. Örneğin bir tasarinin hükümet tarafından hazırlanması ve öngörülen koşulların yerine getirilmesi halinde, tasarinin olgunlaşacağı ve toplumsal gereksinimleri daha fazla karşılayacağı varsayımı yapılabilir. Aksi takdirde örneğin DEA yapılmamış bir düzenlemenin etkisi bilinmeyeceğinden, sağladığı fayda katlanılması gereken maliyetten daha fazla olabilir. Oysa toplumun maliyeti faydasını aşan bir düzenlemeyi tercih etmesinin ne nedeni olabilir ki? Öte yandan DEA yapılmadan ya da STK görüşü alınmadan hazırlanan bir metnin, olağan süreçlerden geçmiş bir metinle aynı sonucu doğuracağını ileri sürmek DEA ve STK katılımı gibi araçların etkisiz olduğu varsayımını

içerir. Oysa bu araçların olumlu sonuçları görüldüğü içindir ki birçok gelişmiş ülke bu araçları daha da geliştirmeye çalışmaktadır. Zaten bu araçların yukarıda sözü edilen Yönetmelik içinde düzenlenmiş olması, bunların yararlı olarak kabul edildiklerinin itirafıdır. Dolayısıyla sadece zaman tasarrufu sağlamak için bu aşamayı teklif görünümü tasarı mekanizmasıyla olduğu gibi ortadan kaldırmak makul görünmemektedir. Aynı şey torba kanun ve temel kanun mekanizmaları için de söylenebilir. TBMM yasama sürecini hızlandırabilecek başka araçlar geliştirme ve kullanma imkânına sahiptir. Bu tür bir olanağı kurumsallaştırmak için 2008 yılında kurulan İçtüzük Uzlaşma Komisyonu, etkin bir yasama süreci içeren bir taslağı kabul etmiştir. Ancak 2008 yılındaki bu taslak üzerinde çalışmak yerine, aşağı yukarı eş zamanlı olarak bu üç mekanizmanın birlikte kullanımını yaygınlaştırmak etkin bir yasama sürecini zayıflatmıştır.

İkinci Bölüm

AYM'nin Yasama Yetkisine İlişkin İçtihat Değişiklikleri:

Eylemli İçtüzük Kuralı, KHK Çıkarma Yetkisinin Sınırları ve OHAL KHK'leri

AYM 2000'li yılların başlarında ve özellikle 2007 yılından sonra yasama yetkisinin sınırlarıyla ilişkili kararlarında radikal bir içtihat değişikliğine gitmiştir (Bakırcı, 2014)²³. Burada her bir yetkiyle ilgili kısa bir çözümleme yapıldıktan sonra içtihat değişikliğinin nasıl gerçekleştiği aktarılacak ve ardından bu içtihat değişikliklerinin birinci bölümdeki dönüşümlerle uyumu araştırılacaktır.

Eylemli İçtüzük Kuralı: Kavramsal çözümleme

İçtüzükler her ne kadar meclislerin iç işleyişine ilişkin kurallar koysalar da, kimi zaman *sessiz anayasa*, *ikinci derecede anayasa hukuku*, *arka safa itilmiş anayasa hukuku gibi* adları almayı hak edecek kadar önemli metinler haline gelebilmektedirler. Tunaya, içtüzüklerin önemini şöyle özetlemektedir:

“Her ne kadar, içtüzükler, basit disiplin ve çalışma kurallarını kapsar görünürlerse de, bir ülkenin siyasal rejimi üzerinde olağanüstü ağır sonuçlar doğurabilirler. Anayasa ne denli demokratik olursa olsun, parlamento hayatı antidemokratik biçimde çalıştırılırsa, rejim yozlaşır. 1950- 1960 döneminde, kendi oluşlarımız içinde bu durumu açıkça görmüşüzdür./ İçtüzükte yapılan düzenlemelerle muhalefetin susturulmasına kadar gidilebilir. Meclisler içinde, fikir ve söz hürriyetleri kısılabılır. Partiler içinde eşitsizlik yaratılabilir. Güncel konuların konuşulması yasaklanabilir. Meclislerin, hükümetleri denetleme yetkilerini sınırlayarak, siyasal rejimi tanınmayacak hale getirilebilir./ Bu durumu, meclise ya da meclislere egemen parti çoğunluğu “milli irade” adına yaratabilir. O zaman içtüzük, bir parti grubunun baskı aracı olur. Hukuki biçimi ne kadar demokratik bir görüntüye sahip olursa olsun, meclis içinde fiili bir tek parti rejimi kurulur. Bu durum parlamento dışına taşarak, siyasi hayatı etkiler...” (Tunaya, 1982, p. 121)

İçtüzükler, parlamentonun, Devlet ve anayasa yaşamında kendisine verilen rolleri yerine getirmesini güvenceye alır. İçtüzük hükümleri aslında anayasa hukukunun temelidir. İçtüzükler sadece parlamento içi faaliyetleri değil, bir ülkenin siyasi yaşamının gelişme biçimi ve yönü üzerinde de önemli roller oynarlar. Bu önemleri dolayısıyla anayasalar önemli içtüzük kurallarının çerçevesini çizmekte ve ayrıntıları içtüzüklere bırakmaktadır (Armağan, 1972, pp. 14-19). Bu eğilim aslında II. Dünya Savaşı öncesinde ortaya çıkan totaliter yönetimlere bir tepki niteliğindedir. İçtüzüklerin önemleri ve kimi kurallarının çerçevesinin anayasada belirlenmesinin nedeni açıklanmaya

²³ Bu bölümdeki bilgilerin önemli bir kısmı daha önce yazılan bir makaleden derlenmiştir: (Bakırcı, 2014). Daha fazla ayrıntı için sözkonusu makaleye bakılmalıdır.

çalışılırken, belli ülkelerde içtüzük değişikliklerinin yol açtığı tahribat örnek gösterilmektedir. Bu örneklerden en önemlisi Almanya'da faşist yönetimin kurumsallaşmasına olanak tanıyan bir içtüzük değişikliğidir. Almanya'da 5 Mart 1933 tarihinde yapılan Reichstag seçimlerinde, NSDAP oyların yaklaşık % 44'ünü almış ve 288 milletvekili çıkarmıştır. Milli Halk Partisi (Milliyetçi Parti) ise oyların % 8'ini alarak 52 milletvekili çıkarmıştır. Bu sonuçlara göre Nasyonal Sosyalistlerle Milliyetçiler Parlamentonun 647 sandalyesinden 340'ına sahip olmuşlardır. Bu NSDAP+Milliyetçiler bloğunun parlamentoda salt çoğunluğa sahip oldukları ve salt çoğunluk olan 324 sayısını 16 üyeye aştıklarını göstermektedir (Armağan, 1972, pp. 17-18). Ancak Hitler tasarladığı totaliter sistemi inşa edebilmek için bir Anayasa değişikliği yapmak istemekte ama bunu gerçekleştirememektedir. Çünkü sözkonusu olan bir anayasa değişikliğidir ve yürürlükte olan Weimar Anayasası'nın 76. maddesi şöyledir:

Anayasa yasama tarafından değiştirilebilir. Anayasa değişiklikleri üye tamsayısının üçte ikisinin toplantıya katılması ve toplantıya katılanların üçte ikisinin değişiklik lehine oy kullanmasıyla olanaklıdır.

Buna göre toplantı yetersayısı, üye tamsayısının üçte ikisi ve karar yetersayısı da toplantıya katılanların üçte ikisidir. Bu düzenlemelere göre anayasa değişikliğinin yapılabilmesi için parlamentonun en az 432 üye ile toplanması ve alt sınır olan 432 kişi ile toplanması halinde, 288 üyenin oyu ile karar vermesi gerekliydi; toplantıya katılanların sayısı arttıkça bulunması gereken sayı da artıyordu. Örneğin bütün üyelerin toplantıya katılması halinde toplantı yetersayısı karar yetersayısına da dönüşüyordu. Dolayısıyla anayasa değişikliğinin önünde iki sınır bulunmaktaydı. Bu sınırlardan birinci ve aşılabilir görüneni, muhalefet milletvekillerinin toplantıya katılmamaları ve bu yolla toplantı yetersayısının bulunmasını engellemeleri (*Obstruktion: İnsidad-ı müzakere, tıkaç*) idi. Gerçekten de Nazi ittifakının sayısı 340 idi ve 340 üye toplantı yetersayısı olan 432'nin altında olduğundan anayasa değişikliği için gereken toplantı yetersayısının bulunması olanaksızdı: toplantının başlayabilmesi için toplantıya en az 92 üyenin daha katılması gerekiyordu. Bu dönemde Komünist Parti milletvekilleri tutuklu olduklarından zaten toplantıya katılacak üye sayısı düşmüş durumdaydı. Sosyal Demokrat Parti, sadece Bavyera Halk Partisinin katılmamasını sağlayarak toplantıyı engelleyebilirdi ve bu ciddi bir olasılıktı. İkinci sınır, toplantı yetersayısı bulunsa bile toplantıya katılanların üçte ikisinin çoğunluğunun sağlanması sorunuydu. Gerçi 81 Komünist Partisi milletvekilinin "ortada bulunmayışı" ve toplantılara katılarak oy kullanamaması karar yetersayısının bulunmasını kolaylaştırıyordu. Çünkü red oyu kullanacak üyelerin toplantıda bulunması, iktidardakiler için bulunması gereken kabul oyu sayısını artırıyor. Komünist Parti katılmadığı halde bile Sosyal Demokrat Parti milletvekillerinin toplantıya katılarak red oyu kullanmaları halinde üçte iki çoğunluğun bulunması kıl payı kaçıyor. Goering yapılan hesaplamalara göre bir muhalefet milletvekilinin olmamasıyla üçte iki çoğunluğun sağlanabileceğini ve bu nedenle *birkaç Sosyal Demokratı Reichstag'a sokmamakla* sorunun çözülebileceğini belirtmekteydi. Gerçi Katolik Merkezin de desteği alınabilirdi, ama onların istediği birtakım garantiler vardı. Burada, dikkat edilirse, ikinci sınırın aşılmasının çeşitli yolları bulunmaktadır: Bazı partilerle anlaşma yapmak, komünist milletvekilleri gibi sosyal demokrat milletvekillerini de tutuklamak ya da içeri sokmamak vb. Çünkü toplantı yetersayısı sağlandıktan sonra red oyu kullanacakların sayısını azaltmak yeterli olacaktır ki bu olanaklıdır. Ancak birinci sınırın aşılmasının bir yolu bulunmamaktadır, çünkü toplantının yapılabilmesi için gerekli sayıda milletvekilini bulmanın olanağı yoktur. İşte bütün bu sorunları kökünden çözecek bir içtüzük değişikliği önerisi İçişleri Bakanı ile Reichstag Grup Başkanı Frick'ten gelecektir. Bu

sözlü öneri üzerine, Frick ile Alman Milli Halk Partisi Grup Başkanı Oberföhren bir değişiklik önerisi hazırladılar. İçtüzük değişiklik önerisi temel olarak iki maddeye ilişkindir: İçtüzüğe yeni bir madde eklenmesi ve bir maddenin değiştirilmesi önerilmektedir. Öneride 2. maddeye, 2 (a) maddesinin eklenmesi istenmektedir. Öneriye göre başkana, izin ve hastalık hali dışında kurul toplantısına ya da komisyon toplantısına ya da oylamaya katılmayan milletvekillerine, 60 oturuma kadar görüşmelere katılmaktan men edilme cezası verme yetkisi veriliyordu. İzin için parlamento başkanına başvurulacak ve o izin vermezse toplantılara katılmayanlara 60 oturuma kadar oturuma katılmaktan men cezası verilecektir. Ancak amaçlanan asıl değişiklik 93 üncü maddede yapılmıştır. Buna göre 2 (a) maddesi gereğince görüşmelerden uzaklaştırılmış olanlar, yani izinli olmadan toplantılara ya da oylamalara katılmayan milletvekilleri toplantıda var sayılacaklardı. Bu durumda örneğin “ortada bulunmayan” Komünist Partisi milletvekilleri, toplantıda var sayılacaklardı. Dolayısıyla toplantı yetersayısının bulunmaması nedeniyle anayasa değişikliğinin yapılamaması diye bir sorun kalmamış oluyordu. Çünkü başkan tarafından izin verilmediği sürece, her üyenin toplantıda olduğu varsayılıyordu. Bu durumda toplantılara katılmayarak toplantıları engelleme yolu tümüyle kapatılmış oluyordu. Bu değişiklik önerisine İçtüzük komisyonunda merkez partiler itiraz etmemiştir. Sadece Sosyal Demokrat Partiden bir üye, değişikliğin amacına dikkat çekmiştir. Milletvekiline göre, Nasyonal Sosyalistler 1931 yılı başında Alman Milliyetçileri ile birlikte başvurdukları ve parlamentodaki mücadele yöntemlerinden biri olan insidad-ı müzakere yöntemini ortadan kaldırmak istemişlerdir. Dolayısıyla bu değişiklik parlamenter sisteme açık bir ihanet ve maddi ve biçimsel anayasa hukukunun değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Bu itiraz üzerine NSDAP milletvekilleri içtüzük değişikliği ile bir anayasa değişikliğinin “*asla sözkonusu olamayacağını*” söylemişlerdir. NSDAP ve diğer merkez partileri sözcüleri, anayasa değişikliğinin ne içtüzük komisyonunda ne de Reichstag’da görüşüleceğini; bunun görüşme yerinin Devlet Adalet Divanı olduğunu ifade etmişlerdir. Bu görüşmelerden sonra Komisyon, 23 Mart 1933 tarihinde, sosyal demokratların muhalefetine rağmen içtüzük değişikliğini kabul etmiştir. Böylece hem insidad-ı müzakereye engel olunmakta ve hem de parlamento karar çoğunluğunun sağlanmasına yönelik önlem alınmış olmaktadır. Bu değişikliğin ne kadar masum olduğunu anlamak için anayasa değişikliğinin yapıldığı ya da diğer anlatımla yetkilendirme kanunun çıkarıldığı tarihe bakmak yeterlidir: 23 Mart 1933. Diğer bir anlatımla içtüzük değişikliğinin yapıldığı gün, komisyonda bir anayasa değişikliğinin sözkonusu bile olmadığı kesin bir dille ifade edilmesine rağmen anayasa değişikliği gerçekleştirilmiş ve Weimar Cumhuriyeti fiilen son bularak Nazi diktatörlüğü kurulmuştur (Armağan, 1972, pp. 18-19). Bu içtüzük değişikliğinin gerçekleştirilmesinden hemen sonra, yine 23 Mart 1933 tarihinde, Parlamente önüne *Yetki Kanunu Tasarısı (Ermaechtigungsgesetz)* olarak bilinen ve açık adı *Halkta ve Almanya’daki Sıkıntının Kaldırılmasına Dair Kanun Tasarısını (Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich)* getirilmiştir. Kanun beş kısa maddeye sahiptir. Bu maddelere göre 1. Yasama yetkisi 4 yıllığına kabineye devredilecekti ve bu süre için parlamento dağılacaktı, 2. Bütçenin denetimi hükümete verilecekti, 3. Yabancı devletlerle yapılacak antlaşmalar hükümet tarafından onaylanacaktı, 4. Anayasanın değiştirilmesi yetkisi parlamentodan alınarak kabineye verilecekti, 5. Yasa tasarıları kabine yerine Başbakan tarafından hazırlanacak ve bunların Anayasaya aykırı olabilmesine olanak tanınacaktı. Hitler tasarının sunumunun ardından yaptığı konuşmada, alay edencesine, bu yetkinin kullanılmasına aslında fazla gerek olmayacağını, Parlamente durumunu sarsacak hiçbir kanun çıkarılmayacağını ve Cumhurbaşkanı’nın yetkilerinin olduğu gibi kalacağı belirtmişti. Oylamanın sonucuna göre yetki kanunu 84 sosyal demokrat milletvekilinin

ret oyuna karşılık *toplantıda olduğu varsayılan* milletvekilleri dâhil 441 kabul oyuyla kabul edilmişti. Bu kanunla Weimar Cumhuriyeti son bulmuş ve Hitler, Alman İmparatorluğunun diktatörü olmuştur. Armağan sözkonusu içtüzük değişikliği ve yetkilendirme kanunu ile ilgili olarak şunları söylemektedir:

Bu (yetkilendirme) kanunun kabulü ile Parlametonun Weimar Cumhuriyetinin Anayasa hudutlarını havaya uçurduğu söylenmektedir. Bu görüşte isabet olmakla beraber, hakikatte, bu kanunun kabulünden evvel, mezkur içtüzük değişikliği ile, Weimar Cumhuriyetinin Anayasa Hukukuna ihanet edildiği söylenebilir. (Armağan, 1972, p. 19)

Batı demokrasileri faşizmin yenilgisinden sonra, bu tür olaylarla bir daha karşılaşmamak ve demokratik sistemlerini güvence altına almak için anayasa mahkemeleri kurmuşlardır. Anayasa mahkemeleri anayasal çerçevenin dışına taşmayı önleyen birer denetim mekanizması olarak tasarlanmıştır. Ayrıca temel içtüzük kurallarının çerçevesi anayasa metnlerinin içinde çizilmiş ve bu çerçevenin değişmesini önlemeye yönelik bir güvence oluşturulmuştur.

AYM'nin Şekil Denetimi ve Eylemli İchtüzük Kuralı İctihadının Değişimi

Ülkemizde de, bu gelişmelere koşut olarak ve geçmiş dönemdeki uygulamalara bir tepki olarak 1961 Anayasası bir AYM kurulmasını öngörmüştür. 1961 Anayasası'nın 147. maddesine göre AYM, kanunların ve TBMM içtüzüklerinin Anayasa'ya uygunluğunu denetlemekle görevlendirilmişti. Anayasa'nın 150. maddesine göre doğrudan doğruya iptal davası açma hakkı, İchtüzüğün Resmi Gazete'de yayımından başlayarak 90 gündü. Diğer taraftan 1961 Anayasası'nda dava açma yetkisine sahip olan kişi ve kurumlar son derece geniş tutulmuştu . Buna göre, (1) Cumhurbaşkanı, (2) Son seçimlerde oyların en az yüzde onunu alan siyasal partiler, (3) TBMM'de temsilcisi bulunan siyasal partiler, (4) Siyasi parti grupları, (5) Yasama meclislerinin üye tamsayılarının 1/6'sı ve (6) Kendi varlık alanlarını ilgilendiren konularda Yüksek Hakimler Kurulu, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Üniversiteler, kanunların veya TBMM içtüzüklerinin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla doğrudan doğruya iptal davası açabilirlerdi. Anayasa, iptal davasını, şekil ve esas bakımından olmak üzere gruplara da ayırmamış olmasına rağmen AYM, bu dönemde normları önce biçim açısından ele almış ve burada bir aykırılık görmemesi durumunda esas denetimine geçmiştir (Sabuncu, 2005, p. 280). AYM, şekil yönünden iptale karar verdiğinde ayrıca esasa ilişkin denetim yapmamaktaydı (Teziç, 2013, p. 224). Çünkü yöntemine uyulmadan çıkarılmış olan bir kanun, esas bakımından Anayasa'ya uygun olsa bile, yapılış yöntemi bakımından hukuka aykırı olmaya devam edecekti. Görüldüğü gibi 1961 Anayasası hem başvuru süresini uzun ve başvurulacak kurum ve kişi sayısını geniş tutmuş, hem de şekil-esas ayrımı yapmamıştır. AYM, Anayasa'nın bu konuda sessiz kalışını geliştirdiği bir yorumla doldurmuş ve her iptal davasında esasa ilişkin inceleme yapmadan önce şekle ilişkin bir inceleme yapmıştır. Bu da kapsamlı bir şekil denetimi yapılmasını sağlamıştır. Bu dönemde İchtüzüğe ya da Anayasa'ya aykırı uygulamaların ve bu uygulamalara dayalı olarak çıkarılan kanunların iptal edilmesinde hiçbir sorun yaşanmamıştır. Ancak Mahkeme'nin İchtüzüğe aykırı her uygulamayı bir iptal nedeni kabul ettiği sanılmasın. AYM bu dönemde şekil bakımından yaptığı denetimde şöyle bir mantık yürütmüştür: Bütün içtüzük kuralları aynı değerde değildir. Kaynağını anayasadan alan içtüzük kuralları ile anayasal dayanağı bulunmayan içtüzük kuralları arasında ayırım yapılmalıdır. Anayasal dayanağı olmayan, ancak içtüzük kurallarına aykırı olarak yapılan uygulamalar iptal nedeni sayılmazlar. Çünkü bunları iptal nedeni saymak, yasama meclislerinin işleyişinde şekil kurallarına gereğinden fazla itibar etmek ve yasama meclislerinin çalışmalarını aksatmak anlamına gelir. Dolayısıyla sadece bir

içtüzük kuralına aykırı olan bir uygulamanın ve bu uygulamaya dayanarak çıkarılan yasanın iptal edilmemesi gerekir. Ancak anayasada dayanağı olan içtüzük kuralları bakımından aynı şey söylenemez. Çünkü bu durumda anayasaya aykırı bir kurala dayalı olarak yasa çıkarılmış olur ki anayasaya aykırı bir usulle yapılan yasanın da iptal edilmesi gerekir (Bakırcı, 2014, p. 264). 1961 Anayasası döneminde AYM, sadece içtüzüklerin anayasaya uygunluğunu denetlemekle kalmayıp, içtüzüklerin anayasaya aykırı biçimde uygulanmasının denetimini de, kanunların biçim açısından denetlenmesi yoluyla yapmaktaydı. Anayasa'da kanunların esas ya da şekil bakımından denetlenmesi arasında bir ayırım yapılmadığından, AYM, içtüzük kurallarına uyulmadan çıkarılan bir yasayı şekil açısından iptal edebilmekteydi. Gerçi AYM bu tür kararlarında, çoğu zaman, olayın özelliğini dikkate almakta; çığneden içtüzük kuralının aynı zamanda bir anayasa kuralı olup olmadığına ya da bu kuralın Anayasa'da bir dayanağı bulunup bulunmadığına bakmakta ve sakatlığın iptali gerektirecek ağırlıkta olup olmadığını incelemekteydi. AYM'nin bu tür kararları, içtüzük kurallarının ne anlama geldiğini açıklığa kavuşturmakta, yasama organının içtüzük kurallarına ve hukuka uygun davranmasını sağlamakta, içtüzük kurallarının yorumlanması konusunda yasama organına ışık tutmaktaydı. AYM'nin, bu tür bir denetimi yapabiliyor olması, uygulamayı yönlendirmesi, hukuk dışı davranmayı önlemesi ve uygulayıcılara ışık tutması bakımından oldukça yararlı olmuştur. (Bakırcı, 2000, pp. 29-30)

1982 Anayasası, 1971 yılında anayasa değişikliği ile sınırlı olarak getirilen şekil denetimiyle ilgili kuralı, yasaları da kapsayacak biçimde genişletmiş, ancak, getirdiği farklı tanımlamalarla denetim kapsamını iyice daraltmıştır.²⁴

Kural incelendiğinde, 1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'ndan farklı olarak kanunların şekil bakımından denetimini düzenlediği görülür. Ancak şekil denetiminin denetim kapsamına alınmış olması, bu denetimi güçlendirmeyi, genişletmeyi, anayasal güvence kapsamına almayı değil, şekil denetimini sınırlamayı hedeflemiştir. Yukarıda belirtildiği gibi 1961 Anayasası böyle bir ayırım yapmadığı halde, AYM, kararlarında bu tür bir ayırım yapmıştır. 1982 Anayasası bu ayırımı kendisi yapmış ve şekil bakımından denetimi değişik yönlerden sınırlamaya tabi tutmuştur. Anayasanın 148. maddesi şekil bakımından denetimi, kanunlarda son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığı ve Anayasa değişikliklerinde teklif ve oylama çoğunluğu ile ivedilikle görüşülememe şartlarının yerine getirilmesiyle sınırlamıştır. Bu durumda kanunların yapılması sırasında, maddelerin oylanması dahil olmak üzere yöntem kurallarına uymama, kanunların şekil bakımından bozma nedeni olmayacaktır. 1982 Anayasası'nda şekil denetimine getirilen bu sınırlamalar maddenin gerekçesinde de desteklenmiş ve Anayasa koyucunun, AYM'ye kapsamlı bir şekil denetimi yapma yetkisi vermek istemediği Danışma Meclisi gerekçesinde açıkça ortaya konmuştur.²⁵

²⁴ 148. maddeye göre,

Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararname ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler.../ Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığı; Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır. Şekil bakımından denetleme, Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından istenebilir. Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; def'i yoluyla ileri sürülemez.

²⁵ Danışma Meclisinin kabul ettiği metnin 148. maddesinin gerekçesinin ilgili kısmı şöyledir:

...1961 Anayasasından farklı olarak getirilen yeni kural, şekil noksanlığına dayalı iptal davasının, kanunun yayımından önce incelenip tamamlanmasıdır. Yani öndenetime tabi tutulmasıdır./Şekil bozuklukları

Bu kuraldaki sınırlamalardan sonra AYM, içtüzük kurallarına uyulmadan çıkarılmış yasaların Anayasaya biçim açısından uygun olup olmadıklarını uzun süre incelememiş ve 1982 Anayasasının bu konudaki sınırlayıcı hükümlerini gerekçe göstererek bu yöndeki iptal taleplerini reddetmiştir. Diğer taraftan AYM'ne dava açma yetkisine sahip olanlar da bu durumu dikkate alarak şekil bozukluğuna dayalı çok az sayıda dava açmışlardır. Başka bir anlatımla bu dönemde hem AYM hem de taraflar, Anayasa'nın bu kuralını gerekçesi doğrultusunda yorumlamışlardır ve bundan dolayı da bu dönemin ilk on yılında şekil bozukluğuna dayalı herhangi bir iptal kararı verilmemiştir. Bunun sonucu olarak da 1982 Anayasası sonrasında, on yılı yakın bir zaman diliminde, AYM'nin İçtüzüğü'nün uygulanmasına ilişkin değerlendirme yaptığı çok az sayıda karara rastlanmaktadır. Mahkeme şekil açısından denetim yapılmasını içeren az sayıda istemi de, bu dönemde maddeyi dar yorumlayarak cevaplandırmıştır. AYM bu dönemde davaya bakmak için davanın 10 günlük sürede açılmasını aramış ve sadece son oylamanın değerlendirmesiyle yetinmiştir.

AYM 90'lı yılların başlarında yeni bir yorum yöntemi benimseyerek, 1982 Anayasası öncesi dönemdekine benzeyen bir şekil denetimi yapmaya başlamıştır. Mahkemenin 12.12.1991 tarihli E. 1991/27 ve K. 1991/50 sayılı kararı bu bağlamda tam bir dönüm noktasını temsil etmektedir. AYM Kararının konusu olan olayda bir KHK çıkarılmasına olanak tanıyan bir yetki yasası, ilgili komisyonda görüşüldükten sonra Danışma Kurulu kararıyla 48 saatlik süre geçmeden gündeme alınmış ve sırası değiştirilerek ilk sıraya geçirilmiştir. AYM, Danışma Kurulunun bir tasarının sırasında değişiklik önermeye yetkili olduğunu, ancak 48 saatlik süre dolmadan gündeme almayı önermeye yetkili olmadığını, bu yetkinin hükümet veya esas komisyonda olduğunu belirterek İçtüzüğe aykırı bir uygulama saptamıştır. Mahkeme bu kararında yeni bir yorum yöntemiyle, şekil denetimini, 1961 Anayasası dönemine benzer bir sonuç doğuracak biçimde yeniden yapmaya başlamıştır. Mahkemenin yeniden biçim denetimi yapmasına olanak tanıyan ibare, *eylemlî içtüzük değişikliği* ya da *eylemlî içtüzük kuralı* ibaresidir.²⁶

genellikle kanunun yapımı sırasında meydana gelen ve görülmesi bilinmesi kolay olan bozukluklardır. Bunların Anayasa Mahkemesince süratle incelenmesi ve karara bağlanması mümkündür./Tatbikatta sık sık ileri sürülen iddialara göre bir siyasî parti, görüşülmekte olan bir kanunun çıkmasını istemiyorsa, yasama meclisinin hem toplanma ve hem karar yeter sayılarına etkili olacak hareketlerde bulunmakta ve çıkacak kanunun şeklen bozukluğuna sebebiyet verebilmektedir. Bu tür bozuklukların öndenetim yoluyla kısa zamanda incelenip sonuçlandırılmasında kamu yararı düşünülmüştür./ Getirilen ikinci bir yenilik, son oylamadan önce yapılan şekil bozukluklarının iptale neden olamayacağıdır. Son oylama Genel Kurul tarafından yapılır. Daha önce vücut bulan şekil bozukluklarını Genel Kurulun bildiği veya bilmesi gerektiği varsayılır. Çünkü onun kararı, yapılan bir incelemeye, tartışmaya ve açıklamaya dayanır. Genel Kurulun oylama yapıp kanunu kabul etmesi, şekil bozukluğunu, o kanunu kabul etmemek için yeterli neden saymadığı yolunda bir irade tecellisidir. En büyük organ Genel Kuruldur. Onun iradesi hilafına bir sonuç çıkarmak hukukun ana esaslarına aykırı düşer. Bu nedenle son oylamadan önceki şekil bozuklukları, iptal sebebi sayılmamıştır.

²⁶ Mahkeme sözkonusu kararında şöyle demektedir:

*... tasarının kırksekiz saatlik süre beklenmeden görüşülebilmesi için önerinin mutlaka Hükümetçe ya da esas komisyonca yapılması gerekmektedir. Bunun dışındaki bir organca öneride bulunabilmesi, İçtüzük değişikliğini gerektirir. Çünkü, içtüzüğü'nün herhangi bir maddesinde buna olur veren bir düzenleme bulunmamaktadır. İçtüzüğü'nün yasa tasarılarının görüşülmesine ilişkin öngördüğü yöntemden farklı bir biçimde oluşturulan dava konusu TBMM kararı, doğrudan Meclis'in çalışma yöntem ve esasları ile ilgili bulunmakta ve 53. maddeyi değiştirir nitelik taşımaktadır. Böyle bir uygulamanın, içtüzük değişikliği olarak görülmemesi TBMM'nin çalışmalarında içtüzükteki kurallara uyma zorunluluğunu giderek zayıflatacak ve bu da **eylemlî uygulamaların** yerleşik duruma geçmesine neden olacaktır./Bu karar alınırken içtüzüğü'nün değiştirilmesine ilişkin, yine 157. maddedeki yöntemle uyulmamışsa da bir kararın*

AYM böylece bu kararıyla, ilk defa parlamento hukukumuzda *eylemli içtüzük* değişikliği kavramını sokmuş ve yeni bir uygulamanın önünü açmıştır. AYM 1991 yılında vazgeçtiği daraltıcı yorumdan sonra, yaklaşık 20 yıl boyunca, dolaylı bir şekil denetimi yapmıştır. Bu yorum, maddenin aksi yöndeki gerekçesine rağmen, bir bakıma Anayasa'daki şekil denetimine ilişkin sınırlamaların dolaylı bir yoldan aşılmasını sağlamıştır. Dolayısıyla 1961-2008 arasındaki yaklaşık yarım asır boyunca 1982-1991 arası 10 yıla yaklaşan süre hariç olmak üzere, benzer bir şekil denetiminin yapıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. AYM 25/12/2008 tarihinde verdiği E. 2008/71, K. 2008/183 sayılı kararında içtihadını değiştirmiş ve 1991 öncesi döneme geri dönmüştür. Bu değişiklik daha sonra 17.01.2013 tarihli ve E. 2012/19, K. 2013/17 sayılı kararda neredeyse aynı sözcüklerle tekrar edilmiştir. AYM bu iki karar arasında 24/5/2012 tarihli E. 2012/48, K. 2012/75 sayılı kararında aynı içtihadı daha tutarlı bir gerekçeyle tekrarlamıştır. Buradan yola çıkarak AYM'nin 1982 sonrası uygulamasına yeniden başladığı sonucu çıkarılabilir.

Eylemli içtüzük değişikliği kavramına dayalı içtihattan vazgeçme aslında AYM'nin kendi yetki alanını daraltma ve diğer erklere daha büyük bir alan açma isteğinin sonucudur. AYM'nin artık denetim yapmaması nedeniyle, yasama içinde usul kurallarına uymamanın olanaklı hale gelmesini sağlayan bu içtihat, önceki başlıkta aktarılan mekanizmalarla da uyumludur. Çünkü yasama sürecinin belli kısımlarının *bypass* edilmesi yoluyla yasama sürecinin hızlandırılması aşağı yukarı aynı dönemde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla yasama-yürütme cephesindeki eğilimin AYM tarafından da desteklendiğini ve güçlendirildiğini söylemek yanlış olmaz. Şimdi AYM'deki bu eğilimin güçlülüğünü göstermek bakımından KHK ve OHAL KHK'leri konusundaki içtihat değişiklikleri gözden geçirilecektir.

KHK ve Yetki Devrinin Kavramsal Analizi

Yasama yetkisinin *devredilmezliği* kuralı, yasama yetkisinin *genelliği* ve *ilkelliği* kurallarının tamamlayıcısıdır. Yasama organı başka bir organın aracılığına gerek olmadan, her alanda anayasaya aykırı olmayan kurallar koyma yetkisine sahip olunca, bunun doğal sonucu bu yetkiye *tek başına* sahip olmasıdır. Başka bir organın da aynı yetkiye sahip olması halinde, yasama yetkisi bu özelliklerini kaybeder. Örneğin yürütme organı, kanuna dayanmadan kendisine ayrılmış belli bir mahfuz alanda düzenleme yapabiliyorsa, yasama organı sınırsız olarak her alanda düzenleme yapma yetkisini kaybetmiş olurdu.

Yasama yetkisinin devredilmezliği kuralı 1924 Anayasası'nda *Meclis teşri salahiyetini bizzat istimal eder* (m. 6) biçiminde; 1961 Anayasası'nda, *Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.* (m. 5) cümleleriyle ve 1982 Anayasası'nda *Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.* (m. 7) biçiminde ifade edilmiştir (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2013, p. 281). Ancak yasama yetkisinin devredilmezliği kuralı Anayasa'da yer almasaydı bile yasama yetkisi devredilemezdi (Özbudun, 1995, p. 166; Gözler, 2014, p. 240; Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2013, p. 282). Balta yasama yetkisinin devredilmezliği kuralını şöyle ifade etmiştir:

çözümlediği konunun ve gördüğü işin açık ve kesin anlamı, o karara içtüzük kuralı niteliği kazandırmaya yeterli olmakta; kararın alınmasında içtüzüğün değiştirilmesine ilişkin yonteme uyulmaması kararın niteliğini değiştirmemektedir./Öte yandan, bu tür kararların belirli bir olaya ilişkin olarak alındığı, sürekli biçimde içtüzüğe bir kural getirmediği, bu nedenle içtüzük düzenlemesi niteliğinde görülmeveceği savunması ileri sürülemez. (Vurgular bana ait)

*şekli kanun yapma yetkisi başka bir mercie devredilemez. Bunun doğal sonucu olarak da, şekli kanunla yapılması zaruri olan bir düzenleme, başka bir mercie bırakılamaz.*²⁷

Şekli anlamda kanun, yürürlükteki bir kanunu değiştirebileceği gibi, daha önce düzenleme yapılmamış bir alanda düzenleme yapabilir. Dolayısıyla kanun ister mevcut bir kanunu değiştirsin, ister belli bir alanda ilk defa düzenleme yapsın, TBMM tarafından çıkarılmak zorundadır ve bu yetkinin devri mümkün değildir. Doktrinde yasama yetkisinin devredilmezliği kuralına rağmen, belli işlemler için yetki devrinin mümkün kılındığı ileri sürülmektedir. Bu tartışma özellikle KHK çıkarma yetkisi vermenin yetki devri sayılıp sayılmayacağı konusuna odaklanmaktadır. KHK çıkarma yetkisi vermenin yetki devri anlamına geldiğini savunan Özbudun'a göre, bir düzenleyici işlem mevcut kanun hükümlerini değiştirebiliyor ve yürürlükten kaldırabiliyorsa, bu işlem kanun niteliğinde ve gücündedir. Çünkü bir hukuki işlem, en az eşdeğer bir işlemle değiştirilebilir ya da kaldırılabilir. İkinci olarak bir düzenleyici işlem daha önce kanun bulunmayan bir alanda düzenleme yapıyorsa bu işlemin de yasama yetkisinin genelliği ve asliliği nedeniyle kanun sayılması gerekir. Özbudun bu genel çerçeveyi çizdikten sonra konuyu 1971 öncesi ve sonrası²⁸ iki döneme ayırarak incelemektedir. Özbudun 1961 Anayasası döneminde iki görüş bulunduğunu ve Prof. Duran tarafından savunulan birinci görüşe göre, KHK'nin, tüzük ve yönetmelikten biraz daha genişletilmiş düzenleyici bir idari işlem olarak kabul edildiğini belirtmektedir. Duran, Bakanlar Kurulu, yetki kanununa dayanarak yürürlükteki kanun hükümlerinden dilediğini kaldırabilseydi, o zaman, yasama işlevinden ve dolayısıyla yetki devrinden söz edilebileceğini, ancak yetki kanununda öngörülmemiş kanun hükümlerinin değiştirilmesi sözkonusu olmadığından bir yasama işleminden söz edilemeyeceğini belirtmektedir. Bu yüzden de KHK nitelik olarak bir tüzükten farklı değildir ve yasama karşısında bir tür sıradan kanun tasarısıdır. Özbudun Duran'ın bu görüşlerine karşı çıkmaktadır: *İlk olarak* tüzükler kanuna aykırı olmamak zorundayken, yetki kanununun belirlediği alanda bile olsa bir kanun hükmünün KHK ile değiştirilebilmesi, onu tüzükten farklılaştırmakta ve kanunla eşdeğer güce kavuşturmaktadır. *İkinci olarak* 1982 Anayasası 1961 Anayasası'ndan farklı olarak yetki kanununda yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin belirtilmesi zorunluluğu kaldırılmıştır; kanun, yetki kanununda öngörülmemiş kanun hükümlerini yürürlükten kaldırabilir. Dolayısıyla Duran'ın görüşleri kendi ifadeleriyle bile dayanaksız hale gelmiştir. *Üçüncü olarak* KHK'nin kanun tasarısı sayılması imkânsızdır, çünkü kanun tasarısının kanunlaşması bile kesin değilken ve kanunlaşınca kadar hak ve yükümlülükler doğurmazken KHK hükümleri yayımlandıkları anda sonuç doğururlar. Özbudun buradan hareketle, KHK işleminin düzenleyici işlem değil bir yasama işlemi olduğunu ve KHK çıkarma yetkisi verilmesinin bir yetki devri olduğunu belirtmektedir: Anayasa'nın yasama yetkisinin devredilemeyeceğine ilişkin hükmü genel hüküm iken, KHK çıkarılmasına olanak tanıyan hüküm yetki devrine olanak tanıyan özel hükümdür. Özbudun bu görüşünü desteklemek için 1982 Anayasası'nın yapılması sırasında yaşanan bir tartışmayı ve bu tartışmayı dayanak olarak kabul eden bir AYM kararını kullanmaktadır: Anayasa yapılırken Danışma Meclisi'nde yasama yetkisinin devredilemeyeceğini öngören 7. maddeye *Anayasa ile Cumhurbaşkanına ve Bakanlar Kuruluna verilen kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi saklıdır* biçiminde bir istisna cümlesi eklenmiştir. Ancak Milli Güvenlik Konseyi, KHK yetkisinin amaç ve kapsamının Anayasa'nın ilgili maddelerinde açıkça belirtilmiş olmasından hareketle bu cümleyi gereksiz bir tekrar gibi göreyerek 7. maddeden çıkarmıştır. Özbudun buradan

²⁷ Balta, T. B., s. 167'den aktaran: Teziç, 2013, s. 21.

²⁸ Bunun nedeni KHK düzenlemesinin 1971 yılında 1961 Anayasasına eklenmesidir.

hareketle Anayasa koyucunun da KHK'yi istisnai bir yetki olarak görmüş olduğu ve burada istisnai olarak bir yetki devri bulunduğu sonucuna ulaşmaktadır (Özbudun, 1995, pp. 166-172).²⁹ Aynı görüşe katılan Gözler'e göre yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi mutlak bir ilke olmadığından bu ilkeye Anayasayla istisna getirilebilir ki Anayasamız da devredilmezlik ilkesine bizzat kendisi istisna getirmiştir (Gözler, 2014, p. 240). Teziç ise Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmesinin yetki devri anlamına gelmediğini ve devredilmezlik ilkesini ortadan kaldırmadığını belirtmektedir. Çünkü KHK çıkarma yetkisi verilmesi, kanunla düzenlenecek alanların yürütmenin düzenleme alanına sokulması ya da yasama alanından çıkarılması (*délégalisation*) sonucunu doğurmamaktadır. Yasama organı verdiği yetkiyi her zaman bir kanunla geri alabileceği gibi, aynı alanda yeni yasal düzenlemeler de yapabilir. *Yetkinin verilmesi* ile *yetkinin devri* hukuksal sonuçlar yönünden farklıdır: devir durumunda yetki devredene geçer ve devredenin devrettiği yetkiyi kullanması olanaklı olmaz. Oysa KHK çıkarma yetkisi verilmesi durumunda yetkiyi veren yasama organı verdiği yetkiyi geri alabileceği gibi, yetki verdiği konularda ayrıca düzenleme yapabilir (Teziç, 2013, pp. 36-37).³⁰ KHK çıkarma yetkisi vermek TBMM açısından, yasama yetkisinin bir başka biçimde kullanımı olarak değerlendirilebilir. TBMM, hükümetin hızlı hareket etmesi gereken ve aciliyeti olan belli konularda yasama yetkisinin kullanımı Bakanlar Kurulu'na geçici olarak bırakabilir. Bakanlar Kurulu'nun kullanacağı yetki, türev bir yetkidir, bu türev yetkinin doğmasını sağlayacak bir yetki yasasının varlığı gerekir. Anayasa bu yetki yasasının asgari içeriğini saptamıştır: Yetki yasası, çıkarılacak KHK'nin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını göstermek zorundadır (Bakırcı, 2000, p. 448). Bir KHK çıkarma yetkisi vermenin yetki devrine dönüşmesini engelleyen en önemli düzenleme ise KHK'lerin yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulmalarıdır. Bir KHK'nin TBMM onayına sunulması, onu bir biçimde yeniden yasama organının işlemine dönüştürmektedir. Çünkü TBMM KHK'yi değiştirmedeği ya da yürürlükten kaldırmadığı sürece zımnen benimsemiş sayılır: TBMM istediği anda KHK'yi yürürlükten kaldırmaya muktedir olduğuna göre, bu işlemi yapmamış olması aslında onu yasama işlemi olarak kabul ettiği anlamına gelir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, aşağıda incelenecek olan AYM kararlarında da görüleceği gibi, Anayasa'da öngörülmuş olan sınırlara uyulmaması KHK çıkarma yetkisi verme işlemi bir yetki devrine dönüştürebilir. Şu halde sınırlarına uyularak KHK çıkarılması yetki devri olmayıp, sınırlara uyulmama işlemi yetki devrine dönüşümü sağlar. Bu durumda ise yetki devrine dönüşen bu işlemin, Anayasa'ya

²⁹Özbudun bu görüşünü desteklemek için AYM'nin E. 1984/6, K. 1985/1, G. 11.1.1985 tarihli kararını kullanmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki sözkonusu kararın konusu KHK'ler olmadığı gibi, bu kararda yasamanın yürütmeyi yetkilendirme işleminin yetki devri olduğuna ilişkin bir ifade de bulunmamaktadır. Tam tersine yetkilendirme işleminin devredilmezlik ilkesini düzenleyen 7. maddeye aykırı bir yönünün bulunmadığı belirtilmektedir. Dolayısıyla AYM'nin yetkilendirme işlemini yetki devri olarak gördüğüne ilişkin bir çıkarımda bulunmak isabetli görülmemektedir.

³⁰ AYM Teziç'in sözünü ettiği kararında şunları söylemektedir: *Anayasa...yetkinin "devrinden" değil, "verilmesinden" sözedilmektedir. Yetkinin verilmesi ile devri, hukuksal sonuçları yönünden farklıdır. Devir durumunda yetki devredilene geçer; devredenin o yetkiyi kullanması söz konusu olamaz. Oysa KHK çıkarma yetkisinin verilmesinde yetkiyi veren yasama organı yetkiyi kaldırabilir, kapsamına giren konularda kendisi düzenleme yapabilir...yasama yetkisinin genel ve aslî bir yetki olup TBMM'ne ait bulunduğu, devredilmeyeceği, KHK çıkarma yetkisinin de kendine özgü ve ayrık bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. KHK çıkarma yetkisi verilirken yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmamalıdır. KHK'ler, öğeleri Anayasa'da belirlenen yetki yasalarına dayanılarak çıkarılırlar, ayrık durumlar içindirler ve bağlı yetkinin kullanılması yoluyla hukuk yaşamını etkilerler.* E. 1993/26, K. 1993/28, G. 16.09.1993.

aykırılıktan dolayı AYM tarafından iptal edilmesi gerekir. AYM'nin yetki devri gerçekleştiği için KHK'leri iptal etmesi de, zaten, Anayasa'da yetki devri öngörülmediğinin kanıtıdır.

Hükümete yasama işlemi yapma yetkisi vermenin bir yetki devri olup olmadığı sorusuna bu çalışmada verilen cevabın ikna edici olması için iki ülke ile karşılaştırma yapmak yararlı olabilir. Bu ülkelerden birincisi İspanya'dır. İspanya Anayasası bu konuda rasyonel bir ayırım yapmıştır. *Cortes Generales* hükümete yasa gücüne sahip kurallar koyma yetkisi verebilir (m. 82). Burada dikkat edilmesi gereken önemli nokta, parlamentonun hükümete verdiği yetkinin KHK'yı aşan bir yetki olduğudur. Hükümet kendisine verilen yetki çerçevesinde *Kanun* çıkarmaktadır. Anayasa'nın 85. maddesine göre hükümetin yetkilendirilmesiyle hükümet tarafından yapılan düzenlemelerin adı da KHK değil, *Yasama Kararnameleri* (YK)'dir. Bu fark sadece adlandırmaya ilişkin bir fark değildir: Bu işlemler, aslında yasama işlemidir ama hükümet tarafından çıkarıldıkları için yasa değil kararnamedirler. Anayasaya göre YK'ler somut bir konuyu içeren bir yetki kanununa dayalı olarak çıkarılır ve bu yetkinin süresi ile sınırları belli edilir. Yetki kanununa uygun düzenleme yapılır yapılmaz, yetki kanunu sona erer. Olağanüstü ve acil durumlarda çıkarılan KHK'lerde ise, bizde olduğu gibi, bir yetki kanununa gerek yoktur. YK'den farklı olarak KHK'ler geçici yasama hükümleri taşırlar. KHK'ler resmi gazetede yayımlandıkları gün görüşülmeleri ve oylanmaları için Parlamento'nun onayına sunulurlar. Parlamento toplantıda değilse derhal toplantıya çağrılmak zorundadır (m. 78). Kongre KHK'ler hakkında en geç 30 gün içinde bir olumlu ya da olumsuz bir karar vermek zorundadır. Bu nedenle Anayasa KHK'leri *geçici yasama işlemi* olarak tanımlamıştır. Anayasa KHK'lerin 30 günlük sürede sonuçlandırılmasını kolaylaştırmak için bunların acil görüşme yöntemiyle görüşülebileceğini öngörmüştür (AY. m. 86). Şu halde YK ile KHK arasındaki ilk fark yetki kanununa dayalı olarak çıkarılıp çıkarılmamalarıdır. Bu ayırım bizdeki olağan-olağanüstü dönem KHK'leri ayırımını andırmaktadır. YK ile KHK arasındaki en önemli fark ise şudur: KHK'ler çıkarıldıktan sonraki 30 gün içinde görüşülmek zorunda iken, YK'lerin görüşülme zorunluluğu yoktur. YK'leri yetki kanununa dayandıklarından görüşülmeleri için herhangi bir mekanizma öngörülmesi değildir. İktüze göre hükümet YK'yi resmi gazetede yayınladıktan sonra Kongre'ye gönderir (m. 152). Eğer bir ay içinde bir parlamento grubu ya da bir milletvekili itiraz etmezse, zımnî olarak hükümetin yetkisini Kongrenin istediği biçimde kullandığı ve düzenlemenin Parlamento tarafından onaylanmış bir yasa olduğu varsayılır. Bir ay içinde Başkanlık Divanına yetkinin yanlış kullanıldığına ilişkin bir itiraz gelirse Divan bu itiraz dilekçesini ilgili komisyona havale eder. Komisyon sorunun çözümüne yönelik bir rapor hazırlar ve bu rapor genel yasama usulüne göre görüşülür ve yasama kararnamesinin yasalaşmasına ya da kaldırılmasına karar verilir(m 153).³¹ Bu düzenlemeler, YK'nin bir yetki devri olmadığını göstermesi bakımından anlamlıdır. Kullanılan yetki yasama organının denetiminde olduğu sürece yetki devri oluşmamaktadır. YK'ler bir yetki kanununa dayandıklarından zaten yasamanın denetimindedirler ve yasama belli bir süre içinde itiraz edip yürürlükten kaldırmadığı durumda bu kararnameleri üstlenmiş olur. Öte yandan olağanüstü ve acil durumlarda çıkarılan KHK'ler bir yetki kanununa dayalı olmadıklarından, yasama organının belli sürede çıkarılan KHK'yı denetimine alması ve onunla ilgili bir karar vermesi gerekir. YK sözkonusu olduğunda baştan yetki verilmektedir; KHK sözkonusu olduğunda yasamanın icazet vermesi gerekmektedir. Her iki durumda da yasama organının, yasama işlemi üzerinde denetime sahip olmasına olanak tanınmış ve yetki devri önlenmiştir. Bu konuda verilebilecek ikinci örnek

³¹ Ayrıntılı bilgi için bkz: Bakırcı, 2014, s. 47-50.

İngiltere'dir. İngiltere'de, çok seçenekli bir sistem bulunmaktadır. 1946 yılında çıkarılan ve KHK (*Statutory Instruments*) çıkarılmasının esaslarını düzenleyen ana kanun, bu seçenekleri ayrıntılı olarak belirlemiştir. Teziç sözü edilen ana kanunun, KHK'ların sonradan parlamentonun onayına sunulmasını açıkça öngörmediğini belirtmektedir (2014, p. 23). Ancak Teziç'in sözünü ettiği onaya sunulması gerekmeyen KHK'lerin seçeneklerden sadece biri olduğunu söylemek gerekir. Öncelikle, KHK çıkarabilmek için bir yetki kanunu olan ana kanunun çıkarılması gerekir ve bu ana kanun KHK ile ilgili esasları belirler. (1) *İlk seçenekte*, ana kanun KHK'nin parlamentoya sunulmasını şart koşmakta, ancak parlamentonun bu konuda bir işlem yapması gerekmemektedir. (2) *İkinci seçenekte* ana kanun, KHK'nin negatif kararlaştırma sürecine tabi olduğunu öngörebilir. Bu durumda KHK son şeklini almıştır ve derhal yürürlüğe girer. Ancak 40 günlük süre içinde bir itiraz olduğu takdirde KHK'nin parlamentoda görüşülerek kabul ya da reddedilmesi gerekir (Barnett, 2002, p. 487). Bu sürede KHK'yi incelemesi için bir komite kurulur. Bu süre içinde bir önerge verilerek herhangi bir itiraz yapılmamışsa, parlamentonun KHK'yi onayladığı varsayılır (Teziç, 2013, p. 23). (3) *Üçüncü seçenekte* KHK Parlamento'ya sunulur ancak derhal yürürlüğe girmez. Yürürlüğe girebilmesi için 40 günlük itiraz süresinin geçmiş olması ve bu sürede KHK'nin yürürlükten kaldırılmamış olması gerekir. (4) *Son olarak* ana kanun KHK'nin pozitif kararlaştırma sürecine tabi olduğunu öngörebilir. Bu durumda KHK son şeklini almamıştır ve son şekli parlamento tarafından kazandırılır. Parlamento tarafından onaylanmadığı sürece yürürlüğe girmez. Bu seçeneklerin hangisinin kullanılacağına karar veren hükümettir (Barnett, 2002, p. 487).³² Ancak bu yetkinin hükümet tarafından yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetlemekle görevli bir karma komisyon bulunmaktadır (Barnett, 2002, p. 488; Eroğul, 1997, p. 14).³³ Dolayısıyla İngiltere'de çok seçenekli bir sistemle yetki devri önlenmeye çalışılmıştır. Bu konuda takdir yetkisi hükümete bırakılmakla birlikte bunun denetimini yapma işi yasama organına bırakılmıştır. İngiltere'de yetki devri oluşmasını önleyen mekanizma, yasama organına her durumda çıkarılan KHK'yi başında ya da sonunda gözden geçirme imkânı tanınmış olmasıdır.

AYM'nin KHK'lerin Sınırlarına İlişkin İçtihat Değişimi

İspanya ve İngiltere örneklerini de gözönünde tutarak bir değerlendirme yapılacak olursa şunlar söylenebilir: TBMM olağan dönem KHK'leri üzerinde denetim yetkisine sahip olduğundan bir yetki devri oluşmaz; sınırlara uyulmayarak yetki devri gerçekleştirilirse Anayasa'ya aykırı KHK'nin AYM tarafından iptali mümkündür. Öte yandan OHAL dönemlerinde çıkarılan KHK'ler için yetki kanuna gerek yoktur. Ancak bu KHK'ler de yayımlandıkları gün TBMM'nin onayına sunulduklarından bu durumda da bir yetki devri oluşmaz. Anayasa ve İçtüzük her iki durumda da KHK'lerin öncelik ve ivedilikle görüşülmesini zorunlu kılmaktadır. Hatta İçtüzükte OHAL KHK'lerinin en geç 30 gün içinde sonuçlandırılması yönünde hüküm bulunmaktadır.³⁴ Dolayısıyla yetki devrini oluşturan şey OHAL KHK'lerinin yetki kanununa dayanmaması değil, TBMM'nin bu KHK'lere ilişkin yetkisini gereği gibi kullanmamasıdır. Çünkü bu durumda TBMM'nin kullanılan yasama yetkisinin denetimini yapmadığı ve bu yüzden yetki devri oluştuğu sonucu çıkarılabilir.

³² Barret, s. 487.

³³ Barret, s. 488; Eroğul, s. 14.

³⁴ Teziç İçtüzükte öngörülen otuz günlük sürenin tamamlanması ve bir karara varılamaması halinde olağanüstü hal KHK'lerinin kendiliklerinden yürürlükten kalkacaklarını, bunun için ayrıca işlem yapmaya gerek olmadığını, aksi takdirde İçtüzükteki görüşme ve karara varma ile ilgili sürelerin bir anlamı olamayacağını belirtmektedir (Teziç, 2014, s. 46-47).

AYM bu güne kadar KHK çıkarma yetkisi vermenin yetki devri olmadığını açıklayan çok sayıda karar vermiştir. AYM 1990 yılında verdiği bir kararında KHK çıkarma yetkisi verilmesinin amacını *hem yürütme organını güçlendirmek hem de değişen ekonomik ve sosyal konuların ortaya çıkardığı sorunlara ivedi çözümler bulmak amacına ulaşılacak biçimde* belirlemiştir. Mahkeme bu yetkinin *yasada öngörülen koşullar ve süre ile sınırlı olup Anayasa'nın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin bir istisnası sayılması genellikle kazanan bir görüş olmadığını* ifade etmiştir. AYM sözkonusu Kararı'nda KHK çıkarma yetkisi vermenin yetki devri anlamına gelmediğini ifade ettikten sonra, bu yetkinin yetki devrine dönüşmemesi için Anayasa'da öngörülen sınırlamalara titizlikle riayet edilmesi gerektiğini belirtmektedir:

*Yetki Yasası, Anayasa'nın 87. ve 91. maddeleri gereğince yetkinin konu, amaç, kapsam ve ilkelerini somut olarak belirlemediği; ayrıca yetki, KHK kurumunun Anayasa'ya getiriliş amacına uygun olarak önemli, zorunlu ve ivedi durumlara ilişkin bulunmadığı ve uzun süreli olduğu takdirde 7. madde ile çelişir ve yasama yetkisinin devri sonucunu doğurur.*³⁵

AYM kararından yapılan bu alıntı, KHK çıkarma yetkisinin ancak zorunlu ve ivedi durumlarda, kısa süreli, amacı, kapsamı, konusu ve ilkeleri somut olarak belirlenmiş biçimde verilebileceğini, bu kurallara uyulmadan verilecek yetkinin yetki devrine dönüşerek Anayasa'ya aykırılık oluşturacağını açık biçimde göstermektedir. AYM, kimi kararlarında yukarıda belirtilen sınırlamalardan belli bir yöne vurgu yapmıştır:

Kapsam, "çok geniş ve genel anlatımlarla belirtilmiş" olmamalıdır. Çünkü, "konu ve kapsam sınırsızlığa kadar vardığında, yürütme organı sınırsız yetkilerle TBMM'ye ait olan yasa yetkisini kullanarak bu işlevi üstlenmektedir" ki, bu da yetki devri anlamına gelir ve Anayasa'ya aykırıdır.

Yine AYM'ye yapılan bir başvuruda hükümetin istememiş olduğu bir yetkinin TBMM tarafından kendiliğinden verilmesinin yetki devri olduğu ileri sürülmüştür:

*Dava konusu Yetki Kanunu'nun Hükümet Tasarısı'nda 'Tarım...Birlikleri' olduğu halde kanunda yer almamaktadır. Bu tabii bir sonuçtur. Ancak kanunda, hükümet tasarısında bulunmayan Sermaye Piyasası Kurumları ...çok geniş alanlara yayılan mevzuat ilave edilmiştir. Anayasa'nın gerek 7. maddesi ve gerekse 87. ve 91. maddeleri... doğrultusunda yasama organınca, hükümetin talep etmediği bir alanda hükümete Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilemez. Böyle bir uygulama tam ve kesin anlamıyla yetki devri olur ve Anayasa'nın 7. maddesine aykırı olur.*³⁶

³⁵ E. 1988/62, K. 1990/3, G. 06.02.1990. (Benzer karar: E. 1995/39, K. 1995/45, G. 19.09.1995.) Kararda ayrıntılar şöyledir: *TBMM tarafından önemli, zorunlu ve ivedi durumlar dışında ve yasama yetkisinin devri niteliğinde Bakanlar Kurulu'nun yetkilendirilmemesi gerekir. Yasama yetkisinin herhangi bir nedenle ve sınırlı da olsa devri olanaksızdır.... hangi konularda KHK çıkarabileceği Yetki Yasası'nda açıkça belirtmeli ve verilen yetki konu açısından mutlaka belirgin olmalıdır... verilen yetkinin "amacı", "kapsamı" ve "ilkelerini"nin de belirtilmesini zorunlu(dur)... yetki yasasında KHK'nin amacı ... somut olarak belirtilmelidir. KHK'nin amacı ve kapsamı da konusu gibi geniş içerikli her yöne çekilebilecek yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli; değişik şekillerde yorumlamaya elverişli olmamalıdır... KHK'nin yetki yasasında gösterilen amaç ve kapsam doğrultusunda çıkarılıp çıkarılmadığının saptanması hem yargısal hem de siyasal denetim açısından zorunludur. KHK, yasada gösterilen amaç dışında yürürlüğe konulmuşsa veya yetkinin kapsamını aşıyorsa bu durumu onu yetki yasasına ve dolayısıyla Anayasa'ya aykırı kılar...çok uzun süreli yetki verilmesi, koşullu ve süreli bir yetki verilmesine olanak tanıyan Anayasa'nın aşılarak yasama yetkisinin devri anlamına gelebilir. Bakanlar Kurulu'na uzun süreli bir yetki verilmesi istisnanın olağan duruma dönüşmesine ve yasama yetkisinin devrine yol açar ki, Anayasa'nın 7. maddesi ise buna olanak vermez....*

³⁶E. 1995/44, K. 1995/44, G. 19.09.1995. AYM başvurudaki gerekçeyi kullanmasa da yetki devri yapıldığı gerekçesiyle iptal kararı vermiştir: *...Anayasa...gereğince yetki yasasında, çıkarılacak KHK'lerin amacının gösterilmesi zorunludur. ...sermaye piyasasının organizasyonu konusunda çıkarılacak KHK'lerin kapsam ve ilkeleri de belirgin değildir. Öngörülen kapsam ve ilkedeki bu belirsizlik nedeniyle Bakanlar Kurulu'na*

AYM, yeni il ve ilçeler kurulmasına ilişkin olarak hükümete yetki veren bir yetki yasasına ilişkin olarak şunları söylemektedir:

*KHK'ler, ancak ivedilik gerektiren belli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için yürürlüğe konulur.../...Yeni il ve ilçelerin kurulması, bir il ya da ilçeye bağlanacak ilçe, kasaba ya da köylerin belirlenmesi, ayrıca belediyesi bulunmayan yeni ilçelerde belediye kurulması, buralarda görevlendirilecek personel kadrolarının oluşturulması, ivedi, zorunlu ve kısa sürede sonuçlandırılacak bir konu değildir.*³⁷

AYM'nin 2011 yılına kadar geliştirerek sürdürdüğü bu içtihadı, sözkonusu yılda verdiği yeni bir kararla değiştirilmiş bulunmaktadır. AYM yeni içtihadında, *KHK çıkarılmasına yetki verilmesi, Anayasa'da öngörülen bu koşullar ve sınırlar içinde kalmak kaydıyla yasama yetkisinin devri anlamına gelmez* diyerek eski içtihadını tekrarlayacak gibi görünse de kararının ilerleyen bölümlerinde Anayasa'da öngörülen koşullar ve sınırları önemli oranda yok saymaktadır. Bu durumda, eski içtihatlarla göre yetki devri sayılması gereken düzenlemeler yetki devri olmaktan çıkmaktadır:

*Dava konusu yasa kuralları, özetle, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere...Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi vermektedir... yetki yasasında, çıkarılması için yetki verilen KHK'lerin 'konu'sunun belirtilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte belirlenen bu konunun mutlaka dar kapsamlı olması gerektiği yönünde Anayasada herhangi bir kural bulunmamaktadır. Kaldı ki, yetki kanunlarında KHK'lerle düzenlenmesi için yetki verilen konunun kapsamının sınırlı mı yoksa geniş mi olduğu şeklindeki bir irdelemenin, sübjektif değerlendirmeleri ortaya çıkaracağı hususu, izahı gerektirmeyecek derecede açıktır...Yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin yetki yasasında açıkça gösterilmesi şart olmadığına göre, hangi kanunlarda ya da KHK'lerde değişiklik yapılacağına yetki kanununda sayma yoluyla gösterilmesi de şart değildir... Dava konusu yetki yasasıyla çıkarılması için izin verilen KHK'ler olağan kanun hükmünde kararnamelerdir. Bu tür KHK'lerin çıkarılabilmesi için acil, ivedi, önemli ve zorunlu bir durumun olması gerektiğine dair Anayasa'da herhangi bir düzenleme yer almamaktadır.*³⁸ *Bu itibarla, yetki kanunlarının ve KHK'lerin anayasaya uygunluğunun incelenmesinde Anayasa'da öngörülmeyen yeni şartlar ihdas edilmesi mümkün olmadığı gibi, neyin 'önemli', 'ivedi' ve 'zorunlu' olduğuna anayasaya uygunluk denetimi yapan yargı organının karar vermesi de bu organın işlevine uygun değildir.*³⁹

Bu karar AYM'nin önceki içtihatlarıyla keskin bir karşıtlık içindedir ve AYM'nin bu konuda artık yeni bir anlayışa sahip olduğunu göstermektedir. Eski içtihatlarla uyumlu kalan tek yön, KHK çıkarma yetkisi vermenin yetki devri sayılmadığıdır. AYM konunun içeriğine, önemine, acil ve ivedi oluşuna, süresinin uzunluğuna bakılmaksızın KHK çıkarma yetkisi verilebileceğini kabul ettiğine göre, hükümete şekli koşulları yerine getirerek sınırsız alanda ve sürede KHK çıkarma yetkisi verilebilir demektir. Bu çalışmanın bakış açısından, TBMM'nin Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi vermesinin yetki devri oluşturmadığı kabul edilmektedir, ancak AYM'nin yukarıdaki Kararıyla onayladığı sınırları kaldırılmış bir yetkilendirme yetki devrine dönüşür.⁴⁰

KHK çıkarma yetkisi verilen 4113 sayılı yasa'nın Anayasanın 91. maddesindeki sınırlar içinde olmadığı anlaşılmaktadır.

³⁷ E. 1995/35, K. 1995/26, G. 04.07.1995.

³⁸ AYM'nin bu cümlesinden Anayasa'da OHAL KHK'lerinin acil, ivedi, önemli ve zorunlu konularda çıkarılacağına ilişkin bir hüküm varmış gibi bir izlenim doğmaktadır. Oysa bu kavramlar Anayasa'da yer almayıp AYM'nin daha önce Danışma Meclisi'nin Anayasa'yı görüşme tutanaklarına dayanarak, içtihatlarında geliştirdiği ölçütlerdir. OHAL KHK'lerinin çıkarılabilmesinin tek koşulu yetkili organ tarafından OHAL ilan edilmiş olması ve OHAL düzenine geçilmiş olmasıdır.

³⁹ E. 2011/60, K. 2011/147, G. 27.10.

⁴⁰ AYM'nin 2001 yılında verdiği E. 2001/9 ve K. 2001/56, G. 20.03.2001 tarihli kararı hem önceki kararlarını toparlamakta hem de 2011'deki kararlarla karşıtlığı ortaya koymaktadır: *yasama yetkisinin genel ve asli bir yetki olması, TBMM'ne ait bulunması ve devredilememesi karşısında KHK çıkarma yetkisinin kendisine özgü ve ayrı bir yetki olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle bu yetki, yasama yetkisinin devri anlamına gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde yaygınlaştırılıp genelleştirilmemelidir. KHK'ler ancak*

Tanör&Yüzbaşıoğlu'nun belirttiği gibi, yasama ile yürütmenin düzenleme alanlarının kesişme sınırı aşılır ve yasamanın düzenlemesi gereken hususlar yürütmeye bırakılırsa yasama yetkisinin devri gerçekleşir. Bu sınırın aşılp aşılmadığına ve aşıldığında bunu önleyecek organ AYM'dir. Bu söylenenler OHAL dönemlerinde yetki kanununa dayalı olmaksızın çıkarılan KHK'ler için bile geçerlidir. Yetki kanununa dayalı olmamak, yasama yetkisinin devredilmezliğine istisna oluşturmaz. Yetki devrini oluşturan şey Anayasa'da öngörülen sınırlara uyulmamış olmasıdır (Tanör & Yüzbaşıoğlu, 2013, pp. 283-284). Tanör&Yüzbaşıoğlu yerleşik içtihadı aykırı olmakla birlikte bu son Karar'ın içtihat değişikliği sayılmayacağını; içtihat değişikliği olarak nitelendirmek için henüz erken olduğunu belirtmektedirler (2013, s. 386). Ancak AYM'nin yukarıda açıklanan eylemli içtüzük değişikliğine ilişkin içtihat değişikliği göz önünde bulundurulursa, Mahkemenin 2007'den beridir genel bir eğilim değişikliği içinde olduğu ve bu nedenle bu Kararın bir içtihat değişikliği sayılması için erken olmadığı sonucuna ulaşmak mümkündür. Öte yandan yasama-yürütme cephesinde yasama sürecinin hızlandırılması amacıyla atılan adımlar ve oluşturulan mekanizmalar dikkate alındığında, hem eylemli içtüzük kuralına ilişkin içtüzük değişikliğinin, hem de KHK'lerin sınırlarına ilişkin içtihat değişikliğinin bir bütünlük taşıdığı söylenebilir. AYM yeni içtihadında bu sınırlara uyulmamış olmasının yetki devri sayılmayacağı ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin halen işlediği söylenmekteyse de Mahkeme'nin eski içtihatlarının diliyle söylenecek olursa KHK'ler konusunda bir yetki devrinin gerçekleştiği söylenebilir.

AYM'nin bu yeni eğilimini ortaya koyabilmek için üçüncü bir konu üzerinde durulacaktır. Ancak yukarıda konunun kavramsal çözümlemesi yapıldığı için, yeniden bir kavramsal çözümleme yapılmayacaktır. Bu konu OHAL KHK'leri konusudur.

OHAL KHK'lerinin AYM tarafından denetlenmesi

AYM, *eylemli içtüzük kuralı* içtihadını geliştirmeye başladığı dönemde, yani 1990'lı yılların başında, olağanüstü dönemlerde çıkarılan KHK'ler için de benzer bir yorum yöntemi kullanmıştır. Anayasanın 121. maddesinde düzenlenen OHAL KHK'leri 91. maddede düzenlenen KHK'lerden yetki, konu, usul ve şekil ve denetim yöntemi bakımından ayrılırlar: KHK'leri çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna ait iken OHAL KHK'lerini çıkarma yetkisi "*Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna aittir.*" Olağan KHK'ler için önceden çıkarılmış bir yetki kanununa gereksinim varken, OHAL KHK'leri için yetki kanunu gerekmez. KHK'ler temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi hak ve ödevleri düzenleyemezken, OHAL KHK'lerinde konu

ivedilik gerektiren belli ve önemli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak, etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için yürürlüğe konulur. Maddenin Danışma Meclisi'nde görüşülmesi sırasında KHK çıkarabilmesi için hükümete yetki verilmesinin nedeni "...çok acele hallerde hükümetin elinde uygulanacak bir seri kural olmadığı için, acele olarak çıkarılıp ve hemen olayın üstüne gidilmesi gereken hallerde çıkarılması için bu düzenleme getirilmiştir..." biçiminde açıklanmış; Anayasa Komisyonu Başkanı'nca da "Kanun hükmünde kararname... yasama meclisinin acil bir durumda, kanun yapmak için geçecek sürede çıkaracağı kanun ihtiyacı, halledilmesi gereken meseleyi çözemeyeceğine; o zaman çok geç kalınacağı endişesinden kaynaklanan bir müessesedir ve bu müessese bunun için kurulmuştur." denilmek suretiyle aynı doğrultuda görüş bildirilmiştir...KHK'nin, amacı, kapsamı ve ilkeleri de konusu gibi geniş içerikli, her yöne çekilebilecek, yuvarlak ve genel anlatımlarla gösterilmemeli, değişik biçimlerde yorumlamaya elverişli olmamalıdır. Verilen yetkinin konu, amaç, kapsam ve ilkeler yönünden belirgin duruma getirilmesi, başka bir anlatımla somutlaştırılması, yürürlüğe konulacak KHK'lerin yetki yasası kapsamı içinde kalıp kalmadıklarının, 91. maddede belirlenen yasak alana girip girmediklerinin, önemli, ivedi ve zorunlu bir durum için düzenlenip düzenlenmediklerinin saptanabilmesi yönünden gereklidir. KHK çıkartılmasına yetki verilmesi, Anayasa'da öngörülen koşullar ve sınırlar içinde kalmak kaydıyla yasama yetkisinin devri anlamına gelmez. Bir yetki yasasının Anayasa'ya aykırı olmaması için Anayasa'daki öge ve ölçütlere, Anayasa Mahkemesi kararları ile getirilen yorumlara uygun olması gerekir.

sınırlaması yoktur. KHK'lerin öncelikle ve ivedilikle kanunlaşması gerekirken OHAL KHK'leri için onaylanmaya ilişkin usulün İçtüzükte düzenleneceği belirtilmiştir. İçtüzük OHAL KHK'lerinin görüşülmesi için komisyonlara 20 gün vermiş ve toplam 30 gün içinde karara bağlanmalarını zorunlu kılmıştır (m. 128). Denetim bakımından olağan dönem KHK'leri hem siyasal hem de yargısal denetime tabi iken OHAL KHK'leri sadece siyasal denetime tabi tutulmuştur. Çünkü Anayasa'nın 148. maddesi bu tür KHK'ler için şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine dava açılmayacağı belirtilmiştir. (Gözler, 1990, pp. 580-584)

Gözler, yukarıdaki paragrafta atıfta bulunulan 1990 yılında yayınlanan makalesinde, henüz ortada bu konuda verilmiş bir AYM kararı yokken, bu tür KHK'ler için Anayasaya uygunluk denetiminin önünün tümüyle kapalı olduğu sonucunun çıkarılmayacağını belirtmiştir. Gözler, *olağanüstü hal KHK'lerinin anayasaya uygunluk denetimi dışında tutulması, yargısal denetimin "sıfır noktası"⁴¹ olarak görülemez.* diyerek OHAL KHK'leri üzerinde bir yargı denetimi yapılabileceğini söylemektedir. Gözlerin önerisi, Resmi Gazete'de OHAL KHK'si adı altında yayımlanan hükümlerin gerçekten de bir OHAL KHK'si olup olmadığı incelemesinin yapılmasıdır. Gözler'e göre, AYM, önündeki düzenlemenin niteliğini incelemelidir. Yapılan düzenleme OHAL KHK'si adını taşımasına rağmen, nitelik itibarıyla gerçek bir OHAL KHK'si olmayıp olağan dönem KHK'si niteliğindeyse inceleme kapsamına alınmalıdır. Gözler daha sonra OHAL KHK'lerinin somut maddelerinden örnekler vererek bunların *iptal edileceğini* belirtmektedir (Gözler, 1990, pp. 584-588). Gözler'in bu öngörüsü, çok kısa bir süre sonra AYM kararlarıyla gerçeğe dönüşmüştür.^{42 43} Anayasa Mahkemesi ilk olarak E. 1990/25 ve K. 1991/1 numaralı, 10. 01. 1991 tarihli kararında 424 ve 425 sayılı KHK'leri denetim kapsamına alarak bazı hükümlerini iptal etmiştir. AYM kararında şunları söylemektedir:

Anayasa'nın 148. maddesinin biçim ve öz yönünden Anayasa'ya uygunluk denetimi dışında tuttuğu KHK'ler "olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda" çıkarılan KHK'lerdir. Anayasa Mahkemesi'nin çıkartılan bir olağanüstü hal KHK'sinin bu niteliği taşıyıp taşımadığını belirlemesi ve eğer bu niteliği taşıyorsa uygunluk denetimini yapması zorunludur...olağanüstü hal bölgesi veya bölgeleri dışında veya olağanüstü halin sona ermesinden sonra da uygulanmasına devam edilmesi istenen kuralların içerdiği konular "olağanüstü halin gerekli

⁴¹ Gözler, *sıfır noktası* terimini Bakır Çağlar'ın **Anayasa Bilimi** adlı kitabının 163. sayfasından aldığını belirtmektedir.

⁴² Gözler'in AYM'nin kararını isabetli biçimde öngören bu görüşü, bir başka çalışmasında gözden geçirilmiş ve değiştirilmiştir. Gözler, *Kanun Hükümünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi* başlıklı kitabında, anayasa yargısının hukuk devletinin bir şartı olmaması, bu yüzden de OHAL KHK'lerinin AYM denetimine tabi olmayışının hukuk devleti ilkesini zedelememesi (s. 213); kendisinin pozitivist anlayışa sahip olması ve bu anlayışın Anayasa koyucunun tercihlerinin yerindediğini tartışmayı reddetmesi (s. 214); Türk hukuk düzeninde OHAL KHK'lerinin maddi kriterlere göre değil şekli kriterlere göre tanımlanması ve bu nedenle bu KHK'leri tanımlamak için onların içeriğine değil, onları yapan organa ve yapılaş şekillerine bakılması gerekmesi (s. 222-224) gibi nedenlerle bu tür KHK'lerle ilgili olarak AYM tarafından anayasaya uygunluk denetimi yapılamayacağını; bu konudaki iptal isteminin yetkisizlik nedeniyle reddedilmesi gerektiğini (s. 228) savunmaktadır. (Gözler, 2000, pp. 212-230)

⁴³ Gözler bu konuda 2017 yılında yazdığı bir makalede, 2000 yılından sonraki görüşüne sadık kalarak 2016 - 2017 yıllarında çıkarılan OHAL KHK'lerinin çoğunun *apaçık bir şekilde Anayasaya aykırı* olduğunu saptadıktan sonra bu durumun Anayasa Mahkemesinin denetim yetkisine sahip olduğu sonucunu doğurmadığını belirtmektedir. Gözler bu KHK'lerin yargısal denetiminde yarar olabileceğini ve *gelecekte yapılacak bir anayasa değişikliğinde Anayasa Mahkemesine olağanüstü hâl KHK'lerini de denetleme yetkisinin verilmesinde yarar olabileceğini* ifade etmektedir. (Kemal Gözler, "15 Temmuz Kararnameleri: Olağanüstü Hâl Kanun Hükümünde Kararnamelerinin Hukukî Rejiminin İfsadı Hakkında Bir İnceleme", <http://www.anayasa.gen.tr/15-temmuzkararnameleri.pdf> (Konuluş Tarihi: 17 Şubat 2017) (Erişim Tarihi: 30 Mart 2017))

kıldığı konular" olamazlar./Olağanüstü hal KHK'si çıkarma yetkisi olağanüstü hal süresiyle sınırlıdır. KHK ile getirilen kuralların...olağanüstü hal sonrasında da uygulanmaları veya başka bir zamanda veya yerde olağanüstü hal ilanı durumunda uygulanmak üzere geçerliliklerini korumaları olanaksızdır...olağanüstü hal KHK'leri, yalnızca olağanüstü hal süresine olağanüstü hal ilan edilen yerlerde uygulanmak üzere ve olağanüstü halin gerekli konularda çıkarılan KHK'lerdir. Bu koşulları taşımayan kurallar olağanüstü hal KHK kuralı niteliğinde sayılmazlar ve Anayasa'ya uygunluk denetimine bağlıdır....Anayasa Mahkemesi denetlenmesi istenilen metine verilen adla kendisini bağlı sayamaz....

Mahkeme E. 1991/6, K. 1991/20 sayılı ve 03. 07. 1991 tarihli Kararında benzer gerekçelerle bir başka iptal kararı vermiştir. Mahkeme, E. 1992/30, K. 1992/36 sayılı ve 26.05.1992 tarihli kararında, iptal davasının konusu olan kuralı, OHAL KHK kuralı olarak gördüğünden yetkisizlik kararı vermiştir. Başka bir anlatımla burada da aynı gerekçeyi kullanmış, ancak bu kez iptali istenen kuralın, OHAL KHK kuralı niteliğinde olduğu sonucuna varmıştır. AYM son olarak 2003 yılında Danıştay Beşinci Dairesinin 425 sayılı KHK'nin 7. maddesinin iptali için yaptığı başvuru üzerine benzer gerekçelerle maddeyi iptal etmiştir. Burada dikkat çekici nokta, Mahkemenin kendisini, başvuran Danıştay Beşinci Dairesinin gerekçesiyle bağlı tutmayı, daha önce oluşturduğu içtihatları gerekçeyle bağlı tutmasıdır. Mahkeme, olağan KHK kuralı olarak değerlendirilmesi gerektiği sonucuna vardığı itiraz konusu maddeyi yetki yasasına dayalı olmadığı için iptal etmiştir. Özetle belirtmek gerekirse Mahkeme yukarıda aktarılan 1991-2003 yılları arasında verdiği dört kararda da benzer gerekçelerle iptal/yetkisizlik kararları vermiştir.

Eroğul AYM'nin bu kararlarını inceleyerek, OHAL KHK'lerinde bulunması gereken özellikleri ortaya koymuş ve bu özellikleri taşımayan KHK'lerin, olağan KHK sayılarak AYM tarafından denetlenmesi gerektiği sonucuna ulaşmıştır. Eroğul'un saptadığı bu özellikler şöyle özetlenebilir: (1) Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca Anayasa'nın 121 ve 122. maddelerine dayanılarak çıkarılan, (2) Anayasanın öngördüğü olağanüstü yönetim usullerinin ilan edildiği dönemde çıkarılan, (3) 121. maddenin ikinci fıkrası gereğince Olağanüstü Hal Kanununda düzenlenmesi gerekmeyen, (4) Olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılan, (5) Olağanüstü halin ilan edildiği yer ve zamanda uygulanabilen, (6) Yasalarda değişiklik yapamayan KHK'ler AYM'nin denetim alanına girmezler. KHK'nin adından bağımsız olarak bu özellikleri taşımayan KHK'ler AYM'nin denetimi kapsamındadırlar. (Eroğul, 2000, pp. 36-37)⁴⁴

Burada, bu bildirin amacı açısından, konunun içeriğinden bağımsız olarak dikkat edilmesi gereken nokta, AYM'nin sözkonusu içtihadı, eylemli içtüzük kuralı içtihadı ile eşzamanlı olarak geliştirmeye başlamasıdır. AYM'nin bu konuda da bir içtihat değişikliği içinde olup olmayacağı, bu konuda vereceği yeni bir karara bağlıdır. Ancak yukarıda iki konuya ilişkin olarak görülen içtihat değişikliğinin burada da gerçekleşeceği öngörüsünde bulunulabilir. AYM, bu iki içtihat değişikliği göz önünde bulundurulursa, OHAL KHK'lerinin denetimi konusunda kendisini yetkisiz görecektir. Ancak kuşkusuz bu konudaki eğilim verilecek karardan sonra belli olacaktır. Öte yandan Mahkeme burada öngörüldüğü türde bir karar verecek olursa, bu kararın hem başlangıçta aktarılan yasama sürecinin hızlandırılmasına ilişkin eğilimle, hem de AYM'nin bu eğilimle uyum içindeki yaklaşımıyla bütünlük taşıdığı rahatlıkla söylenebilir. Tersinden söylemek gerekirse,

⁴⁴ Eroğul sözkonusu makalesinde AYM'nin çok olumlu bulduğu bu tutumunu her konuda mantıklı sonucuna götüremediğini ve yer yer çelişkilere düştüğünü göstermektedir. (s. 38)

AYM'nin bu eğilim ve yaklaşımlar ortadayken, OHAL KHK'lerini denetlemesi gerçekten sürpriz olacaktır⁴⁵ ve bu tür bir sürpriz olmamıştır.⁴⁶

Sonuç olarak söylenebilecek olan şey şudur: AYM, yasama-yürütme cephesinde oluşan yasama sürecinin kısmen bypass edilmesine ve yasama yetkisinin kısmen devrine yol açacak sonuçlara karşı durmak yerine, kendisini yetkisiz görerek yasama –yürütme cephesindeki genel eğilimle uyum içinde olmuştur.

3. Türk Siyasal Hayatında Yürütmenin Diğer Erkler Karşısında Güçlenmesi Eğilimi

Yukarıda incelenen eğilimler Türk siyasal hayatı içinde belirgin bir gelişimin, kapitalizmin gelişme biçiminin parçası mıdır, yoksa bunlar birbirinden bağımsız tesadüfi gelişmelerin sonucu mudurlar? Bildirinin bu son kısmı bu konular arasında ilişki kurmaya yönelik bir denemeden ibarettir. Giriş kısmında da belirtildiği gibi, bu çalışmada bu eğilimlerin birbirinden bağımsız ve tesadüfi olmadıkları düşünülmektedir. Bu bölümde Türkiye'de sermaye sınıfının davranış biçimleri ve alışkanlıklarıyla yukarıdaki eğilimler arasında var olduğu düşünülen ilişki araştırılacaktır.

Cumhuriyetin kurucu kadroları sürekli olarak cumhuriyetin '*sınıfsız bir toplum*'a dayandığını, '*sınıflar üstü*' bir politika izlendiğini, herhangi bir sınıfı kayıran politika üretilmediğini, Cumhuriyetin yönetici kadrolarının var olan sınıflardan bağımsız olduklarını ve bilgi yetersizliği içinde olduklarını beyan etmişlerdir. CHP Nizamnamesinde "*Halk mefhumunun, herhangi bir sınıfa münhasır olmadığı...halkçıların, hiçbir aile, hiçbir sınıf, hiçbir cemaat ve hiçbir ferde imtiyaz tanımadıkları...*" belirtilmiştir (Aydemir, 1985, pp. 340-341). Mustafa Kemal bir konuşmasında şunları söylemektedir:

"Başka memleketlerde Partilerin sınıf menfaatlerini muhafaza için kurulduğunu ve bizde güya ayrı ayrı sınıflar varmış gibi kurulan Partiler yüzünden, malum olan acıklı neticelere şahit olduğumuzu ve halbuki Halk Partisi dediğimiz zaman, bunun içinde vatandaşların bir kısmı değil, bütün milletin olacağını...Muhtelif mesleklere mensup olanların menfaatlerinin bir olduğunu, bunları sınıflara ayırmak imkânı bulunmadığını ve hepsinin Halk'tan ibaret olduğunu..." (aktaran: Aydemir, 1985: 340-341)

Küçük, bu anlayışı 'sığ tez' olarak adlandırmaktadır:

"...Cumhuriyetin yönetici ve kurucu kadrolarının bilgi yetersizliğinden değil aşırı bilgi düzeyinden söz etmek gerek. Bir örnek, Mustafa Kemal'in kendisi. Mustafa Kemal, kendi sınıfsal konumunda, liderliğini yaptığı burjuva demokratik devrimde gerçekten çok büyük bir lider....." (Küçük, 2005, pp. 17-18)

Boratav, sadece Cumhuriyetin yönetici kadrolarının değil "*1908 devrimini*" yapan yönetici kadroların da burjuva demokratik devrimini amaçladıklarını söylemektedir: 1908, burjuva demokratik devriminin bir başlangıcıdır. Kemalist devrim ise 1908

⁴⁵ Bu değerlendirme 29.09.2016 tarihinde yapılmıştır ve AYM'ye bu konuda yapılmış ve henüz sonuçlanmamış başvurular bulunmaktadır.

⁴⁶ Bu paragraftaki öngörü, bu bildirinin yayınlanmasından önce gerçekleşmiştir. AYM, E. 2016/167, K. 2016/160 no'lu ve 12.10.2016 tarihli kararında (R.G. tarihi: 4/11/2016, sayısı 29878) *söz konusu KHK'nın), Anayasa'nın 121. maddesine dayanılarak ve olağanüstü hâlin geçerli olduğu dönem içerisinde yurdun tamamında geçerli olmak üzere çıkarılmış olan bir olağanüstü hâl KHK'sı olduğunu saptadıktan sonra, olağanüstü hâllerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz."* hükmü karşısında, esasa geçilerek yargısal denetiminin yapılması mümkün değildir.diyerek OHAL döneminde çıkarılan KHK'leri denetlemeyi ilkesel olarak reddetmiştir.

devrimini tamamlayan ikinci bir dalgadır. Boratav'a göre 20. yüzyıl Türkiye iktisat tarihi, aynı zamanda '*Türkiye'de kapitalizmin gelişiminin tarihi*'dir. (Boratav, 1995, pp. 141-142). Bu saptama aslında Marks ve Engels'in daha genel bir saptamalarının uzantısıdır: *Günümüze dek bütün toplumların tarihi, sınıf savaşmaları tarihidir* (Marx & Engels, 1997, p. 42). Dolayısıyla önceki iki alt bölümde aktarılan dönüşümü sınıf savaşmaları tarihi ile ilişkilendirmek, sözkonusu dönüşümlerin daha derin nedenleri konusunda ufuk açıcı olacaktır.

II. Meşrutiyetle birlikte devralınan Osmanlı ekonomik mirasının özellikleri "*yarı sömürgeleşmiş toplum yapısı*" olarak ifade edilebilir (Boratav, 1995, p. 11) Bunun nedeni Devletin kamu maliyesini, dış ticareti ve para arzını denetleme yetkilerinden bile yoksun bırakılmış olmasıdır (Kepenek & Yentürk, 1996, p. 8). 1850'lere kadar dış ülkelere fazla borcu olmayan Osmanlı Devleti'nin, zaman içinde en önemli sorunu dış borçlar olmuştur (Çavdar, 2001, p. 73). Bu borçlar ülkenin üretim kapasitesinin artırılmasında kullanılmadığından, ülke kaynaklarını yabancılara aktarmanın bir aracı hâline gelmiştir; Osmanlı'nın ödeme olanağı kalmadığını bildirmesi üzerine 1881'de Muharrem Kararnamesi'yle *Düyun-u Umumiye* kurulmuştur (Kepenek & Yentürk, 1996, p. 9). Osmanlı imparatorluğu 1908-1922 yılları arasında bir dizi ihtilal, darbe ve ayaklanma ile tarihe karışmıştır. Bu dönem "*eksik kalmış bir burjuva demokratik devrimi*" veya "*ulusal bir kapitalizm doğrultusunda atılmış ilk ve çekingен adımlar*" olarak nitelenebilir (Boratav, 1995, p. 13). Bu dönemin temel aktörü 1889 yılında "*İttihatı Osmani*" adıyla kurulan ve 1905 yılında "*Osmanlı İttihat ve Terakki*" adını alan ittihatçılardı (Akşin, 1998, pp. 28-29). Bu kadroların ortak beş özelliği, a) Türk, b) Genç, c) Yönetenler sınıfı mensubu, ç) Mektepli, d) Burjuva zihniyetli olmaktır (Akşin, 1998, p. 108). Akşin gerek *Yeni Osmanlılar*'ın, gerekse *Jön Türkler*'in ideolojisinin *burjuva ideolojisi* olarak nitelenebileceğini belirtmektedir. Yeniçağlarda Avrupa'da meşrutiyet ve demokrasi nasıl burjuvazinin istekleri arasında baş köşeyi işgal ediyor idiyse, kendileri kapitalist olmayan Türk aydın yöneticileri de Avrupa'da gördükleri meşrutiyeti ve dolayısıyla burjuva düzeni istiyorlardı. Bu nedenle de İttihat ve Terakki (İT) iktidara gelir gelmez Osmanlı Devleti'nde Türklerin denetimindeki kapitalist gelişmenin gözle görülür biçimde ortaya çıkması ve İT'nin Türk ulusçuluğu tezini benimsemesi burjuva zihniyetinin eserleridir. Burjuva demokratik devrimini engelleyen en büyük nesnel neden Osmanlı Devleti'nin yukarıda açıklanan yarı sömürgeleşmiş yapısıdır. Burjuva demokratik devriminin eksik kalmasının bir başka nedeni, dönem boyunca Osmanlı Devleti'nden kopmalar olması, isyanlar ve savaşlardır (Akşin, 1998, pp. 126-279). Burjuva demokratik devrimini hızlandıran nesnel etken ise savaş koşullarıdır. İlk olarak savaş koşullarında coğrafi bölgeler arasındaki zayıf bağlar güçlenmiş ve ulusal bir ekonomi ortaya çıkmaya başlamıştır. Diğer taraftan, savaş esnasındaki kıtlık koşulları vurgun ve karaborsadan önemli bir birikimin sağlanmasına neden olmuştur. Bu birikim Cumhuriyet Türkiye'sinin ilkel birikimi olmuştur. İT'li yöneticiler de bilinçli olarak ilkel birikimin ortaya çıkması için kendi yandaşlarının nemalanmasına çalışmışlardır. Böylece savaş koşulları iki yönlü olarak kapitalizmin nesnel koşullarını oluşturmuştur (Boratav, 1995, pp. 19-20). 1908-1922 yıllarını kapsayan devrim ve savaş yıllarında çıkarılan yasalar ve uygulamalar milli bir burjuvazi, bir sermaye birikimi yaratma amacı bakımından bir bütünlük gösterirler. Dönemin özelliklerini ve ruhunu yansıtan iki uygulama, işçi haklarını kısıtlamaya yönelik *Taatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-u Muvakkat* ile yerli sermayenin sanayi yatırımlarına bir dizi ayrıcalık sağlayan *Teşvik-i Sanayi Kanunudur*. 1908'deki II. Meşrutiyet'le birlikte ülkeye hürriyet geldiği ve bundan sonra her şeyin değişeceği havası ortaya çıkmıştı. Çeşitli işkollarında grevler çıktı ve hızla yayıldı. Bunun üzerine 1908

Eylül’ünde *Taatil-i Eşgal* düzenlemesi çıkarıldı (Akşin, 1998, pp. 138-139). Geçici kanunla sendikalaşma yasaklanıp grev hakkı önemli oranda kısıtlandı. İktidar yolunda işçi ve emekçilerin desteğini almak için birtakım vaatlerde bulunan burjuvazi, vaat edilen hakların kullanılmaya başlamasıyla birlikte ürkmüş ve hızla geri adımlar atmaya başlamıştı. İT etkisindeki meşruti idare işçi hareketlerine karşı son derece acımasız davrandı ve polis ile askeri kullanarak olayları bastırdı. Geçici kanun 1909 Temmuz’unda sertleştirilerek kabul edildi: Değiştirilen kanunla sendika hakkı kısıtlandı, mevcut sendikalar feshedildi, grev öncesinde uzun bir uzlaşma süreci zorunlu kılındı⁴⁷ (Küçük, 2005, pp. 41-42). Kanun sınıf mücadelesi gerçeğini gizledikten sonra, sorunu sermaye lehine kısıtlamalarla çözmeye çalışan modern kapitalist bir düzenleme sayılmalıdır (Boratav, 1995, p. 21). Karşı cenahta ise aynı dönemde yerli sermayenin sanayi yatırımlarına bir dizi ayrıcalık sağlayan *Teşvik-i Sanayi Kanunu* (1913) çıkarılmıştır (Boratav, 1995, p. 21). Kanunda sınaî kuruluşlara gerekli arazinin karşılıksız sağlanması, makine ve araç gereç vergisi bağışıklığı, vergilerin taksitle ödenmesi gibi önlemler getirilmektedir (Kepenek & Yentürk, 1996, p. 15). Döneme damgasını vuran temel düşünce “*milli iktisat*” (Avcıoğlu, 2001, p. 15) ya da “*iktisadi Türkçülük*” (Akşin, 1998, p. 395) düşüncesidir. Düşüncenin özü, bir Türk kapitalist sınıfının yaratılmasıdır. Düşünceye göre, Türkleri iktisadi faaliyetlere sokmak için şirketler, bankalar, kooperatifler örgütlenecek, ülkede sanayi okulları açılacak, Türk sanayici ve girişimcisini yetiştirmek için ülkedeki yabancı yatırımcılara yükümlülükler getirilecekti (Akşin, 1998, p. 395). Bu çerçevede, 1914’te *kapitülasyonların kaldırılması* kararlaştırıldı; tarım alet ve makinelerinin gümrüksüz ithaline olanak tanındı; yerli tarım ürünleri, çimento ve dokuma gibi yerli sanayi ürünleri ağır gümrük tarifeleriyle korundu; Türk sanayici ve girişimcisini yetiştirmek için ülkedeki yabancı yatırımcılara yükümlülükler getirildi; Türk öğrencileri, işçi ve ustaları yetiştirilmek üzere yurt dışına gönderildi; milli tüccar yaratılmasına çalışıldı (Avcıoğlu, 2001, p. 264; Akşin, 1998, p. 394). İttihatçılar bir taraftan karaborsa ile mücadele eder gibi görünürlerken, diğer yandan kendilerine yakın grupların nemalanması yoluyla bir ilkel sermaye birikimi yaratmaya çalıştılar. Bu dönemde büyük gazeteler “*Ey Türk, zengin ol*” diye başlıklar atıyor, Yusuf Akçura gibi etkili yazarlar “*Harbi Umumi esnasında Türk’ü iktisaden yükseltmek, mutavassıt bir burjuvazi yaratmak*” hedefinden söz ediyorlardı (Boratav, 1995, p. 20). *Anadolu Milli Mahsulat Şirketi*, *Milli Kantariye Şirketi*, *Milli Mensucat Şirketi*, *Aydın İncir Müstahsilleri Şirketi*, *Milli Aydın Bankası*, *İtibar-i Milli Bankası* ve *Adapazarı İslam Ticaret Bankası* gibi şirket ve bankalar İT’nin bizzat kurduğu ya da ortağı olduğu kurumlardı. Bunlar daha sonra kurulacak olan Merkez Bankası, İş Bankası, Türk Ticaret Bankası gibi kurumların kökenini oluşturacaktı. Günümüzün Koç ailesi gibi zenginlerinin de kökeni bu döneme kadar uzanmaktadır (Akşin, 1998, pp. 398-400). Buradan çıkan sonuç şudur: 1908’den itibaren devlet sermayenin arkasında durmuş, milli bir sermaye yaratılması uğruna kaynakların sermaye sınıfına aktarılmasını sağlamış ve işçi sınıfını denetim altına alarak sermayenin önündeki engelleri kaldırmaya çalışmıştır. Bu kapitalist gelişme biçimi, günümüze kadar ana hatlarıyla varlığını sürdürmüştür.

1919-1923 dönemi Kurtuluş Savaşı dönemidir ve dönem, siyasi anlamda geçmişle bir kopuşu ifade etmesine rağmen iktisadi açıdan 1908-1918 dönemi ile şaşılacak bir süreklilik içindedir. Bu dönemde iktidarda bulunan Kemalist asker sivil bürokratik kadrolar büyük oranda 1908’den gelen İttihatçılardan oluşmaktadır. Dönem hakkında

⁴⁷ Sarı sendikacılık olarak adlandırılan ve bugün de geçerli olan sendika yönetimlerine işveren ya da hükümet adamlarını getirme yöntemi bu yılların mirasıdır. (Küçük, 2005, pp. 43-44)

fikir verebilecek düzenlemelerden birisi Ekim 1920’de çıkarılan *Baltalık Kanunu*’dur. Savaş koşullarında burjuvazinin devrimini tamamlaması için halkın desteğine ihtiyacı vardır ve köylülerin desteğini kazanmak isteyen lider kadro, bu Kanunu çıkararak yoksul orman köylülerinin refahını artırma yoluna gitmiştir. Ancak savaş koşulları ortadan kalktığında ilk yapılan işlerden biri ormanların tahrip edildiği gerekçesiyle uygulamanın durdurulması ve ormanların sermaye gruplarının tahribine açılmasıdır. İşçilerin desteğini sağlamak için ise 1921 yılında *Ereğli Havzası Maden İşçilerinin Hukukuna Mütedair Kanun* çıkarılmıştır. Kanun Zonguldak kömür işçilerinin çalışma yaşını ve iş saatlerini düzenlemekte; zorunlu çalışmanın ve angaryanın yasaklanmasını, asgari ücretin saptanmasını, hastalık, ihtiyarlık ve iş kazaları gibi konularda bir sosyal sigorta kurumu kurulmasını öngörmektedir. Ancak iktidar güvenceye alındıktan sonra bu kanunun da uygulamasından vazgeçilmiştir. Burjuvazi işçilere yönelik olarak da iktidarını sağlamlaştırdıktan sonra bu taahhütlerinden de vazgeçmiş, uygulamalarını değiştirmiştir. (Küçük, 2005, pp. 21-26; 39-60)

Açık ekonomi koşullarında yeniden inşa dönemi olarak adlandırılan 1923-1929 dönemi genel olarak *liberal bir dönem* olarak bilinmektedir. Ancak bu dönemde devlet müdahalesini önleyen nesnel bir neden bulunmaktadır ki o da *Lozan Barış Antlaşması*’dır. Antlaşma belirli bir süreliğine gümrük duvarlarının yükseltilmesini engellemektedir. Bu nedenle geçmiş dönemin milli iktisat görüşü bu dönemde de egemen olmasına rağmen devlet tarafından korumacılık önlemleri alınamamıştır. Bu durumda açık bir ekonomide inşa hareketlerine girişilmiştir. Çünkü milli iktisat görüşünün, *devlet desteğiyle yerli ve milli bir burjuvazi yetiştirilmesini ya da fertlerin devlet eliyle zenginleştirilmesini* kalkınma ve modernleşmenin motoru olarak gören anlayışı varlığını sürdürmüştür. Bu nedenle dönem tümüyle liberal olarak nitelenemez; sanayiye teşvik girişimleri, ticaret alanında kurulan tekeller, demiryollarındaki kamulaştırmalar devletin ekonomiye müdahale ettiğini göstermektedir. Dönemde görülen şey bir taraftan “milli” bir sermayenin yaratılması yönünde yapılan girişimler, diğer taraftan bu “milli” sermayenin yabancı sermaye ile ortaklık çabalarıdır. Örneğin bu dönemde milletvekilleri, ordu ve diğer kurumlardaki kamu görevlilerinin ortaklığıyla oluşan *Türkiye İthalat İhracat Anonim Şirketi* bir taraftan milli duygulara seslenirken, diğer taraftan yabancı sermaye ile ortaklıklar kurmuştur. Milli gayeler güden Şirket, Lozan Antlaşması’nın imzalanmasının bir buçuk ay öncesinde, Lozan’da “*Corporation for the Economic Development of Turkey*” isimli İngiliz şirketiyle imtiyaz kokan ve emperyalizm ile yabancı sermayeye karşı olmadığımızı gösteren bir antlaşma imzalamış ve bir yabancı ortaklığına dönüşmüştür (Küçük, 2005, p. 69; Timur, 1994, p. 47). Lozan görüşmelerinin kesildiği sırada 17 Şubat 1923 tarihinde *İzmir İktisat Kongresi* yapılmıştır. Kongrede milliyetçi bir hava esmektedir; yabancı sermayeye karşı bir kuşku ve düşmanlık bulunmakla birlikte ekonomik gelişmenin yabancı sermaye olmadan gerçekleştirilemeyeceği yönünde bir kanı da yaygındır (Avcıoğlu, 2001, pp. 345-346). Atatürk, İzmir İktisat Kongresi’nin açılış konuşmasında şunları söylemektedir:

“...sanılmasın ki ecnebi sermayesine karşıyız; hayır, bizim memleketimiz geniştir. Çok say ve sermayeye ihtiyacımız var. Kanunlarımıza riayet şartıyla ecnebi sermayelerine lazım gelen teminatı vermeye her zaman hazırız. Ecnebi sermayesi bizim emeğimize katılsın ve bizim ile onlar için faydalı neticeler versin.” (Timur, 1994, p. 48)

İzmir İktisat Kongresi’nde bütün sınıflar, iç çelişkilerine rağmen bir burjuva devrimi programında birleşmişlerdir (Timur, 1994, p. 39). Kongre yerli sermayenin bütünleşme sürecinin parçası olarak değerlendirilebilir. Bu Kongre’nin gündemi ile bütün katılımcıları, bu dönemde kurulmuş olan ve yabancı sermaye ile işbirliği içindeki *Milli*

Türk Ticaret Birliği tarafından belirlenmiştir. Devlet eliyle sermayedar yaratma anlayışına uygun olarak, devlet tekelleri, daha sonra imtiyazlı yerli ve yabancı şirketlere devredilmiştir. Bu şirketlerin pek çoğunda siyasi kadrolardan ve devlet katından önemli kişiler ortak veya hissedardır. Normalde bu tür şirketlerin ihale yoluyla devredilmesi gerekirken ihale yapılmadığı gibi bazı imtiyazlı şirketlerin sermayesi dahi devlet tarafından sağlanmıştır. Devlet eliyle sermayedar yaratma girişiminin bir başka örneği *Türkiye İş Bankası*'dır. Siyasi kadrolarla yerli ve yabancı sermaye çevrelerinin bir araya gelmesinde ve çeşitli iktisat politikalarının sermaye çevrelerinin istekleri doğrultusunda belirlenmesinde 1924 yılında kurulan İş Bankası özel bir önem taşımıştır. Diğer kurucularının sermaye koymadan ortak oldukları ve sermayesi Atatürk tarafından verilen ve İş Bankasının Fransızca karşılığı *Banque d'affaires*'tir. "Affairist" sözcüğü "çıkarıcı" anlamına da gelmektedir. Bu nedenle, bankayla ilişkisi olanlara bankadan çıkarı olanlar anlamında "aferistler" denmiştir (Boratav, 1995, pp. 29-30; Avcıoğlu, 2001, pp. 373-374). Bankanın temel amacı sadece bir milli burjuvazi yaratılmasının parçası olmak değil ama aynı zamanda uluslararası sermaye ile bağlantı kurulmasıdır (Küçük, 2005, p. 83). Bu dönemde sınıflar üstü bir politika izlendiğini anlatmak ve köylü milletin efendisidir sloganının altını doldurmak için kullanılan araçlardan birisi örneği 1925 yılında *Aşar Vergisinin kaldırılması*dır. Ancak bu verginin kaldırıldığı dönemde toprağın % 40'ının büyük toprak sahiplerinin, %26'sının küçük toprak ağalarının elinde olduğu ve nüfusun %95 ini oluşturan küçük çiftçilerin sahip oldukları toprağın sadece %34 olduğu düşünülürse, topraktan alınan 1/10'luk verginin kaldırılmasının büyük ve orta toprak sahiplerinin lehine olduğu kolayca anlaşılır. Başka bir anlatımla verginin kaldırıldığı dönemde toprağın %66 sına sahip olan nüfusun %5'i, toprağın %34 üne sahip olan %95'inden çok daha avantajlı olmuştur. Bu nedendir ki İzmir İktisat Kongresi'nde bu verginin kaldırılması isteği büyük toprak sahiplerinden gelmiştir ve sanayi ve ticaret burjuvazisinin direnci ile karşılaşmıştır. Ticaret ve sanayi burjuvazisi, emekçilerin muhalefeti karşısında ve Doğuda Kürt şeyhlerinin isyan ettiği bir sırada toprak ağaları ve büyük toprak sahipleri ile ittifakını güçlendirmek istemiş ve ancak bu amaçla aşar vergisi kaldırılmasına onay vermiştir. Ancak sanayi burjuvazisi bu onayı, ancak finansman sorununu karşılayacak başka bir verginin konması koşuluyla vermiştir. Verginin kaldırılmasına ilişkin tasarının TBMM'ye sunulmasından bir gün sonra *Şeyh Sait İsyanı* başlamıştır. Daha önce kaldırılması 26 kez gündeme gelen bu vergi, İsyan sırasında toprak sahipleriyle varılan uzlaşma sonucunda kaldırılmıştır. Bu uzlaşmadan hemen sonra vergi kaldırılmış ve bu uzlaşmaya dayalı olarak Takrir-i Sükûn düzeni kurulmuştur. Dolayısıyla aşar vergisinin Şeyh Sait İsyanı ile Takriri Sükûn Kanunu arasında kaldırılmış olması tesadüf sayılmamalıdır (Küçük, 2005, pp. 53, 94-103). 1930'a kadar süren bu dönemde sanayiciler de unutulmamış *Teşvik-i Sanayi Kanunu* çıkarılmış ve *Sanayi ve Maadin Bankası* kurulmuştur. Kanunla, belli şartları taşıyan özel sınai teşebbüsler ile maden işletmelerine geniş avantajlar sağlanmakta ve bankayla devletin sanayi ve maden işlerini desteklemesi sağlanmaktadır (Avcıoğlu, 2001, pp. 379, 381-382; Küçük, 2005, pp. 89-90). Bu düzenlemeler, devleti ekonomideki kaynakları toparlayarak özel sermayeye aktaran bir merkez olarak görme anlayışından kaynaklanmaktadır. Banka, Devletin kaynak aktarmasının aracı olacak ve böylece sermaye millileşecektir. Burada Devlet, sermaye birikimi modelinin aktif bir parçası değil, *özel birikimin koruyucusu* rolündedir. (Kuruç, 1987, pp. 142-145)

1930-1939 dönemini belirleyen iki kavram *korumacılık* ve *devletçiliktir*. Bu dönem, devletin korumacılığı ve ekonomiye doğrudan müdahalesiyle gerçekleştirilen ilk *sanayileşme* dönemidir. 1929 yılında Lozan Antlaşması gereği gümrük duvarlarını

yükseltme engelleri kalkmış ve korumacı bir politika izlenmesinin önü açılmıştır. Aynı yıl dünya çapında bir Büyük Buhran baş gösterince korumacılık zorunluluk halini almıştır. Dünya ekonomisi büyük buhranın içine sürüklenirken Türkiye ekonomisi devlet eliyle bir milli sanayileşme denemesi içine girmiştir (Boratav, 1995, p. 45). Devletçilik, iktidardaki toprak ağası-burjuvazi egemenliğini sağlamlaştırma ve perçinlemede önemli bir adım olmuştur. Devletçiliği kendi dar çıkarları için kullanmaya çalışan egemen gruplar belirli dönemlerde kendi aralarında mücadele etmiş olsalar da, uzun vadede ortak hareket etmişlerdir. Burjuvazi, işçi sınıfı ve emekçilere hücumunu şiddetlendirirken, toprak sahipleri ile koalisyonunu güçlendirme gereği duymuş ve toprak sahiplerinin aleyhine bir politika uygulanmasının zorunlu olduğu bir zamanda, koalisyon gereği, çıkarlarının tersine bir politika izlemiştir (Küçük, 2005, pp. 157, 181-182). Aslında bu dönemde hazırlanan ilk tasarılar sanayinin devlet eliyle yürütülmesi için bir *Devlet Sanayi Ofisi* kurulması tasarlanmış ve bu Ofisin finansmanı için *Sanayi ve Kredi Bankası*'nın kurulması önerilmiştir. Aynı tarihlerde devlet eliyle kurulacak sanayiden dolayı işçilerin mağdur olmaması için çağdaş bir *İş Kanunu Tasarısı* hazırlanmıştır. Ancak kısa süre içinde, bu tür tasarıları hazırlayan bakan Mustafa Şeref bey bir bahaneyle görevden alınmış, İş Kanunu Tasarısı rafa kaldırılmış, Devlet Sanayi Ofisi ile Sanayi ve Kredi Bankası *Sümerbank* içinde birleştirilmiştir (Boratav, 1995, pp. 266-269). Bankacılık kesimi ve sanayi kesiminin, ticaret burjuvazisi ve büyük toprak sahipleriyle ittifakı ve yoğun mücadeleleri sonucu bu iki kurum, özel girişimle birlikte çalışmak zorunda olan ve özel teşebbüse yardımla görevlendirilen Sümerbank'a dönüştürülmüştür. Böylece bir kez daha görülmüştür ki iktidardaki egemen sınıflar koalisyonunun herhangi birinin çıkarının aleyhine bir politika uygulamak olanaklı değildir. İktidar koalisyonunun ortakları kendi aleyhlerine olan kararları değiştirme yeteneğine sahiptirler. Bu dönem içinde uygulanacak devletçiliğin rotası belli olmuştur artık: *Devletçilik özel teşebbüse karşı olmayacak, özel teşebbüsün desteklenmesi ve güçlendirilmesi için kullanılacaktır*. Bu nedenle de sermaye gruplarının devletçiliğin karşısında olmadıkları görülmektedir. Yine bu dönemde kurulan *Merkez Bankası*'nda yabancıların hissesi, yabancılara verilen maden imtiyazları ve alınan krediler dikkate alındığında, yabancı sermaye ile işbirliğinin devletçilik döneminde de güçlü biçimde sürdüğü görülecektir (Küçük, 2005, pp. 169-174). Bu dönemde büyük toprak sahiplerinin ürününü yüksek fiyatla satın almayı sağlayacak bir sistem geliştirilmiştir ve 1932 yılında *Buğday Koruma Kanunu* çıkarılmıştır. Bu Kanun 1938 yılında kurulacak olan *Toprak Mahsulleri Ofisi*'nin çekirdeğini oluşturmaktadır. Her ikisinde de amaç tarım ürünlerinin belirli bir fiyatın altına düşmesini engellemek için alım yapmaktır. Ziraat Bankası'nın bu alım nedeniyle yılda uğrayacağı 1 milyon liralık zarar Hazine tarafından karşılanacaktır. Bu zarardan doğan açık, Buğday Koruma Karşılığı Kanunu ile karşılanmıştır. Türkiye'de 3 milyon kişinin yılda ortalama 150'şer ekmek yediği hesaplanarak her ekmekten alınacak 1 kuruşluk vergiyle yılda 4.5 milyon liralık bir gelir elde edileceği varsayılmıştır. Dolayısıyla, büyük toprak sahipleri, tüketicilerden aktarılan yeni vergiyle korunmuştur. (Küçük, 2005, pp. 191-194)

II. Dünya Savaşı yıllarının en önemli düzenlemesi *Milli Korunma Kanunu*' dur. Kanun aslında savaş koşulları dolayısıyla bütün kesimlere ağır yükler getirmiştir. Ancak uygulaması bu yönde olmamıştır. İşçiler için getirilen sendika ve grev kısıtlamaları geçerlidir; fazla çalışma ile ilgili ağırlaştırılarak kurallar uygulanmıştır, ancak uygulanacak politikalar dolayısı tüccar ve sanayicinin zarar görmesi hâlinde aradaki farkın kendilerine tazminat olarak ödenmesi kuralı getirilmiştir (Küçük, 2005, p. 411). Fiyat sınırlamaları nedeniyle karaborsa doğar ve fahiş kârlar elde edilmiştir. Bu arada

tarıma da yükümlülükler getirilmiştir, ancak yük eşit değildir. 40 dönümden az toprağı olan köylülerin öküzleri ellerinden alınabilecektir. En önemli üretim araçlarını devlete bırakan küçük çiftçilerin böylece üretim yapma olanağı kalmamakta ve büyük çiftçilerin topraklarında kiracı ya da ortakçı olarak çalışmaya zorlanmaktadırlar (Boratav, 1974, p. 333). Daha fazla toprağı olanlara ise üretimde düşme yaşanmaması gerekçesiyle bu yükümlükten muaf tutulmuştur. İşçilere yönelik olarak da önemli yükümlülükler getirilmiştir. Özel işletmelerin tespit edilen üretim hedeflerine ulaşabilmesi için gerekli iş kadrosunu ve elemanları devlet temin edecektir. Bu amaçla vatandaşlara ücretli iş yükümlülükleri getirilebilecektir. İşçiler ve hizmetliler geçerli bir mazeret olmaksızın işlerini terk edemeyeceklerdir. İş saatleri üç saat artırılabilir (Boratav, 1974, pp. 330-331; Timur, 1994, pp. 180-181). Milli Müdafaa Kanunu'nun uygulaması savaş yıllarında siyaset literatürümüzde "*Hacı Ağa*" olarak bilinen bir kısım ağa, tüccar, sanayici ve yüksek memurun milyoner olmasına da neden olmuştur (Boratav, 1995, p. 70). Savaş yıllarının iki önemli uygulaması *Varlık Vergisi* (VV) ve *Toprak Mahsulleri Vergisidir* (TMV). Haksız yere zenginleşenleri hedef alan bu iki kanunun da uygulaması yazılıdan farklı olmuştur. VV Kanunu servet ve kazanç sahiplerinin servetleri ve fevkalade kazançları üzerinden bir defaya mahsus alınan bir vergi ihdas etmiştir. VV ilk olarak sanayi burjuvazisinin finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla, ikinci olarak yerli sanayi burjuvazisine yeni iş alanları açılması amacıyla çıkarılmıştır. TMV'nin uygulamasına bakıldığında da büyük çiftçilere uygulanmadığı, komisyonların küçük çiftçilere yöneldiği görülmektedir. Vergi koymakla görevlendirilen komisyonlar genellikle o yıl üretilenden daha fazla vergi tahakkuk ettirmişler ve bu tür işlemlere genellikle küçük ve güçsüz çiftçiler maruz kalmıştır (Küçük, 2005, pp. 421-423,430). Hem önceki dönemin sınıfsal çatışmalarını daha görünür hale getiren, hem de sonraki dönemin sınıf ittifaklarının dayanağını oluşturan önemli bir düzenleme 1945 yılında çıkarılan *Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun* (ÇTK) görüşme sürecidir. Tasarı Meclis'e Meclis'e *Çiftçiye Toprak Dağıtılması ve Çiftçi Ocakları Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı* olarak sunulmuş, ancak içi tümüyle boşaltıldığından, başlığı da değiştirilmiştir. Tasarı, sanayi burjuvazisinin *pazar sorununun çözümüne doğru atılmış* bir adımdır (Küçük, 2005, p. 435). Tasarıda, bu amaçla, bir taraftan tüketici tabanını genişletmek için topraksız ya da az topraklı köylülere toprak dağıtılırken, diğer taraftan sürekli bir talep oluşturma amacıyla çiftçi ocakları kurulmaktadır. Ancak sanayi burjuvazisinin bu isteğı büyük toprak sahiplerinin sert tepkisiyle karşılaşmıştır. İlk hamlede içinden çiftçi ocakları çıkarılan ve toprak dağıtımına son verilen tasarı, dönemin başbakanının müdahalesiyle usule de aykırı olarak yeniden komisyon gündemine aldırılmış ve kısmı bir toprak dağıtımını öngören maddenin (meşhur 17. madde) eklenmesiyle Genel Kurul'a gönderilmiştir. Genel Kurul'daki görüşmelerin aşağı yukarı 2/3'i bu maddeye ayrılmıştır. Maddenin bir önergeyle etkisizleştirilmesinden sonra, diğer maddeler çok kısa sürede kabul edilmiş ve tasarının tümü oybirliği ile kabul edilmiştir. Görüşmeleri son derece tartışmalı geçen bu Kanundan hemen sonra kanunun kabul edildiğı 11 Haziran günlerinden sonraki Pazar günlerini *Toprak Bayramı* ilan eden bir kanun oybirliği ile kabul edilmiştir. Bu sevincin ve uzlaşmanın nedeni, büyük toprak sahiplerinin metnin içini tümüyle başarmış olmalarıdır (Bakırcı, 2014, pp. 251-267). Sovyet bilim adamı Moiseev bu konuda şu çözümleneyi yapmaktadır:

Ulusal burjuvazi, ülke ekonomisini kapitalist temele oturtmak ve giderek kendi sınıf egemenliğini pekiştirmek için zorunlu dönüşümleri gerçekleştirmekle ilgileniyordu. Fakat bu yolda geleneksel rakibi olan büyük toprak sahiplerinin muhalefeti ile karşılaşılıyor. Tarım reformu... üretime bağlı olan ve köylülerin satın alma gücünün düşüklüğü nedeni ile içpazar darlığından zarar gören ulusal burjuvazi kesimleri ilgiliydi. Burjuvazi-ağa bloğu ittifakının

sağlamlığı ve ihtilafın derinliği, iktidarda hangi fraksiyonun bağlı olduğuna ve köylülük ile genel demokratik hareketin ne ölçüde güçlü olduğuna bağlı kaldı. (Aktaran: (Küçük, 2005, pp. 431-432))

ÇTK görüşmeleri sırasında görünür hale gelen büyük toprak sahiplerinin sözcüleri, bundan sonraki siyasal oluşumlarda da belirleyici olmuşlardır. Bunlar Demokrat Parti (DP)'nin kurulmasına öncülük etmiş ve büyük toprak sahiplerini kazanmakla işe başlamışlardır. Ancak DP'nin asıl başarısı sanayi burjuvazisinin de partisi olmayı becermiş olmasıdır. Sadece büyük toprak sahiplerinin partisi olarak iktidar olamayacağını öngören DP giderek sanayi burjuvazisinin de partisi olmayı başarmış ve geniş yığınların da muhalefetini kanalize ettikten sonra iktidarın kapısını açmıştır (Küçük, 2005, pp. 432-435).

Özetle, 19. yüzyılın başından 20. yüzyılın ortalarına kadar Türkiye'de, büyük toprak sahipleri ile ticaret ve sanayi burjuvazisinin, sermaye birikimini sağlamak için "milli" olarak sunulsa da, yabancı sermaye ile işbirliği içindeki koalisyonuna dayanan ve işçi ve köylülerin aleyhine olan iktisat politikaları izlenmiş; kapitalist bir üretim biçiminin kurumsallaşması için mücadele edilmiştir. Bu mücadelede devlet aygıtı, 1930'ların başındaki 1-2 yıllık istisnai bir dönem haricinde, ister liberal olarak adlandırılsın, ister karma ekonomi adı altında olsun özel sektörün devlet eliyle güçlendirilmesinde kullanılmıştır. Devrimi yapan ve yürüten asker ve sivil bürokrasi, sınıflarüstü olduğunu ileri sürse de, ticaret, sanayi ve toprak burjuvazisinin istekleri doğrultusunda politikalar üretmiş ve burjuvazinin fraksiyonları arasında çatışma çıkması halinde varılan geçici denge noktalarına uygun politikalar geliştirmiştir. İşçi ve köylüler, bu politikalar doğrultusunda seferber edilmiş ve gerektiğinde bu toplumsal sınıflara yönelik geçici avantajlar sağlanmıştır. (Bakırcı, 2014, pp. 250-251)

Bu yapı daha sonraki yıllarda iskeleti değişmeden evrilmiş ve günümüze kadar gelmiştir. 1950'den sonra iktidara gelen Demokrat Parti döneminde özel sermaye birikimine öncelik veren ve en gevşek anlamıyla kalkınmacı bir iktisat politikası izlenmiştir. Bu dönemde DP, kamu yatırımlarının ve devlet işletmeciliğinin özel sermaye birikimi lehine ne kadar hayati bir rol oynadığını keşfetmiştir. (Boratav, 1995, p. 86). Boratav bu durumu devlet kesiminin özel sektöre destek niteliğinin ön plana çıkması nedeniyle devletçilikten ayrılan yeni bir karma ekonomi anlayışı olarak nitelese de, aslında Cumhuriyet döneminin başından beri, yukarıda sözü edilen 1-2 yıllık istisnai dönem hariç, devletçilik, özel sektörü destekleme amacı taşıyan bir karma ekonomi şeklinde uygulanmıştır. Dolayısıyla sözkonusu dönemde devletçilik anlayışında bir değişiklik olmadığı düşünülmektedir: Devlet kalkınmayı sağlamak için sermaye sınıfından bağımsız ve sermaye ile rekabet içinde olan bir strateji benimsememiş; kamu kaynaklarını sermayenin hizmetine koşmuş ve işçi ve köylülerin engel olmaktan çıkarılması için onlar üzerinde sıkı bir denetim kurmuştur. 1962 sonrasında iktisat politikaları planlama tabanına oturtulmuştur. Gelişme biçimi bakımından bu dönem *korumacı, iç pazara dönük ve ithal ikamecidir*. Bu dönemde, sağlanan anayasal hak ve özgürlükler nedeniyle kentli ve taşralı burjuvazinin ulaştığı gelir düzeyleri bu sınıfların tüketim tercihlerinin belirleyici olmasına yol açıyordu. Radyo, televizyon, otomobil, büro, mutfak ve ev eşyaları *beyazlar* olarak anılan *dayanıklı tüketim mallarına* karşı etkili bir talep vardı. Dönem boyunca emekçilerin ve orta sınıfların gelirlerinde, yaşanan hızlı büyüme nedeniyle meydana gelen artışlar bu talebi sürekli olarak yukarıya taşıyordu. Ancak dış ticarete serbestlik tanınması, kıt olan dövizin lüks mallara tahsisi anlamına geliyordu ki buna izin verilemezdi. Bu nedenle bu tür mallar, dış sermayenin de katılmasıyla daha çok içeride üretilecekti. İlk başlarda montaj biçiminde kurulan

dayanıklı tüketim malları sanayii zamanla modern sanayi görünümü kazanacaktı. Ancak bu dönemde hem artan dayanıklı tüketim malları talebi, hem yüksek yatırım temposunun aşırı bir ithal faturası çıkarması ve ithal malı enerji türlerine bağımlı bir sanayinin yaratılması dış ticaret açıklarına neden olmuştu. Ekonomide pozitif ithal ikamesinin gerçekleşmemesinin sakıncaları ihracattaki artışlarla telafi edilebilirdi. Ancak bu dönemde ihracatın milli gelir içindeki göreceli payı düşük kalmış ve hatta gerilemiştir. Bunun nedeni gerçek sanayileşmenin modern teknolojiye ve optimum ölçeğe dayalı olması ve bu eşğin ülkemizde henüz aşılamamış olmasıdır. Dolayısıyla bu dönem dışa bağımlılığın arttığı bir dönem olarak değerlendirilebilir. Bu dönemin diğer bir özelliği popülist bölüşüm politikalarının hakim olmasıdır. Bu dönemde 1961 Anayasası'nın yarattığı demokratik ortam ve işçilere sağladığı grev ve sendika hakkı ücretlerin göreceli yüksekliği⁴⁸ ile sosyal güvenlik haklarının kazanılmasına yol açmış ve bu durum bir taraftan sermaye için maliyetleri artırırken, diğer taraftan iç pazarın canlanmasına neden olmuştur. Destekleme alımları ile çiftçilerin gelir düzeyi de iyileştirilmiştir. Devlet özel kesime sattığı girdilerin de fiyatını düşük tutmuş ve özel sermayeyi desteklemiştir. Devletin her kesimi hoşnut kılmak için içine girdiği bu döngü kronik dış açıkların doğmasına neden olmuş ve bu dış açıklar dışarıya bağımlılığı arttırmıştır. 1974 yılında petrol fiyatlarındaki ani sıçrama, dışarıya bağımlılığı daha da artırmış ve 1977'de ağır bir ekonomik kriz yaşanmıştır. (Boratav, 1995, pp. 94-113). Boratav bu dönemi şöyle özetlemektedir

... ithal ikamesi politikalarından (ve buna bağlı dış ticaret ve kambiyo kontrollerinden) doğan fiyat avantajları; devlet sanayinin düşük fiyat politikalarının bu ürünleri kullanan (ve/veya tüketicilere) sağladığı ilave "rantlar"; düşük faizli kredi kullanarak genişleyen sermaye gruplarının sağladığı kazançlar toplumsal artışın sermaye grupları arasında paylaşılma biçimlerini belirlemiştir. (s. 113)

1977 krizinden sonra artan grevler nedeniyle yitirilen işgücü sayısı artmıştır ve bu durum büyük sermaye çevrelerinin başıboş gidişe dur denilmesi çağrılarına neden olmuştur. Bu çevreler 1979 yılından itibaren sendikaların ve işçi hareketlerinin disiplin altına alınmasını ve sermaye için gerekli güven ortamının yeniden yaratılmasını istemeye başlamışlardır. 12 Eylül 1980 askeri darbesini bu yönden sermayenin karşı saldırısı olarak adlandırmak mümkündür. Başlangıç döneminin önemli bir özelliği işgücü piyasasının askeri bir denetim altında tutulmasıdır. Bu dönemde burjuvazi ile emekçi sınıflar arasındaki temel çelişki sistemli olarak emek aleyhine geliştirilmiştir. (Boratav, 1995, pp. 119-123)

Türk anayasa tarihi çerçevesinden bakıldığında değişimin yürütmenin güçlendirilmesi yönünde olduğu görülebilir. 1971 ve 1973 yıllarında 1961 Anayasa'sında önemli değişikliklerin yapıldığı ve askeri muhtıranın etkisi altında yapılan bu değişikliklerin öne çıkan özelliğinin yürütmenin güçlendirilmesi olduğu görülmektedir. Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisinin verilmesi, gensoruya ilişkin olarak Meclisin yetkilerinin kısılması, üniversite özerkliğinin zayıflatılması ve TRT'nin özerkliğinin kaldırılması yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin unsurları arasında sayılabilir. Bu eğilimin uzantısı sayılabilecek bir başka eğilim yargı kuruluşlarının yetkilerini sınırlama ve yargı bağımsızlığını zedeleme eğilimidir. Grubu bulunmayan siyasi partilerin AYM'ye iptal davası açma haklarının sınırlandırılması, AYM'nin anayasa değişikliklerini sadece şekil yönünden denetlemekle sınırlandırılması vs. yürütme organının, yargı organı karşısında da güçlendirilmesi eğiliminin öğeleri olarak değerlendirilebilir (Küçük & Karadağ, 2013, p. 190). 1982 Anayasası, 1971 değişiklikleriyle başlayan yürütmenin

⁴⁸ Örneğin bu dönemde dışa dönük sanayileşmeyi başarılı şekilde gerçekleştiren Güney Kore'deki saatlik ücretler ülkemizdeki saatlik ücretlerin yarısı kadardır. (Boratav, 1995, s. 101.)

güçlendirilmesi eğilimini çok daha belirgin hale getirmiştir. Yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi aslında otorite beklentisinin bir ürünüdür (Soysal, 1986, p. 168). Bu dönemde yürütmenin güçlendirilmesi, insan hakları ile uzlaşmaz çatışma içinde olduğu varsayılan devlet otoritesinin güçlendirilmesinin tek yolu olarak görülmüştür. Güçlü devlet için hak ve özgürlükleri sınırlayıcı düzenlemeler yapan güçlü yürütme yaratılmıştır. Güçlü devletin zorunlu olarak güçsüzleştirilmiş bireyden geçtiğine inanan bu yaklaşımın ultra liberal bir yanılmadan kaynakladığı söylenebilir. 1982 Anayasası bu amaçla, 1961 Anayasa'sının *görev* olarak gördüğü yürütmeyi *görev ve yetki* düzeyine çıkarmış ve yürütmeyi yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarmıştır (Sabuncu, 2005, pp. 227-228).

Son iki paragrafın birleştirilmesiyle elde edilen sonuç şudur: 1982 Anayasası 1961 Anayasası dönemine tepki olarak özellikle işçi sınıfının kontrol altına alınmasını ve sermaye birikiminin daha hızlı gelişmesini sağlamak amacıyla yürütmenin güçlendirilmesini hedeflemiştir. Anayasa, yasama organını yürütme organının etkisi altına koymuş ve kuvvetler ayrılığını yasama-yürütme ikilisi ile yargı organı arasındaki bir ayrılıkla sınırlı tutmuştur. Bu eğilim yürütmenin zaman içinde hem yasama karşısında daha hakim hale gelmesiyle, hem de yargıyı ve özellikle de AYM'yi ayakbağı görmesiyle sonuçlanmıştır. 2010 Anayasa değişikliklerinin bu çerçevede ayak bağı olarak görülen yargının etkisizleştirilmesinde önemli bir aşama olarak değerlendirilmesi mümkündür. Nitekim daha sonraki siyasal gelişmelerde, yargı organının belirli bir dinsel cemaate temsil edildiğinin itiraf edildiği görülmektedir.

Sonuç Yerine

Yasama sürecinin hızlandırılması, çağımızda yaşanan hızlı toplumsal, siyasal ekonomik gelişmeler nedeniyle anlaşılabilir ve açıklanabilir bir gereksinim olarak ortaya çıkmaktadır. Bu gereksinim çok sayıda ülkede anayasa ve içtüzüklerde reformlar yapılmasına yol açmıştır. Ülkemizin Avrupa Birliği üyelik sürecinin işletilmeye başladığı 1990'lı yıllardan 21. Yüzyılın ilk onyılına ortalarına kadar bu gereksinim belirgin biçimde hissedilmiş ve bu yöndeki çabalar artmıştır. Bu bağlamda en kapsamlısı 1996 yılında olanı olmak üzere İttüzükte irili ufaklı birtakım değişiklikler gerçekleştirilmiştir. İttüzük değişikliklerinin yeterli gelmediği durumlarda yeni uygulamalar geliştirilerek gereksinimler karşılanmaya çalışılmıştır. Paket kanun, temel kanun ve teklif görünümü tasarı uygulamaları bu gereksinimlere çözüm bulma arayışı sırasında keşfedilen araçlar olarak değerlendirilebilir. Ancak Avrupa Birliği üyeliğinin sorgulanmaya başlanmasından ve üyelikle ilgili gelişmelerin iki taraflı olarak yavaşlatılmasından itibaren, keşfedilen bu araçlar yasama sürecinin genel araçları olmaya başlamış ve yasama sürecinin önemli miktarda etkisizleşmesine yol açacak biçimde evrilmişlerdir. Bu kapsamda paket kanun, torba kanun yönünde evrilmiş; temel kanunda içerik kısıtlamalarından tümüyle vazgeçilmiş ve tasarıların çoğu teklif formatında verilmeye başlanmıştır. Bu arada bu makalede incelenmeyen irili ufaklı çok sayıda yeni aracın da ortaya çıkmış bulunduğunu eklemek gerekir. Bu üç aracın birlikte kullanıldığı durumlarda yasama sürecinin hızı, yasama işlevini önemli ölçüde ortadan kaldıracak kadar artmıştır. Bu durum çıkarılan yasaların gereksinimleri karşılama niteliğinden yoksun olmalarıyla ve aynı konuda çok defa yasal düzenleme yapılmasına rağmen yasa yapma gereksiniminin sürmesiyle sonuçlanmıştır. Bu yüzden ki 2002 yılında yapılan bir çalışmada yılda ortalama 555 yasa çıkarıldığından yola çıkılarak TBMM bir *yasama fabrikası* olarak tanımlanmıştır. (İba, 2011, p. 100)

Yasama organlarının bu tür güç kazanma/kaybetme durumları genellikle anayasalar tarafından engellenmeye çalışılmaktadır. Modern anayasalar, II. Dünya Savaşı

sonrasından itibaren, faşist devlet düzenleri deneyimlerini de dikkate alarak, kimi içtüzük hükümlerini anayasaya koyarak katılaştırmışlar ve yaptıkları anayasaya uygunluk denetimiyle sınırların aşılmasını engellemişlerdir. Dolayısıyla yasama sürecinin demokratik devlet ve hukuk devleti ilkelerine uygun olmayacak biçimde hızlandırılması, etkisizleştirilmesi, kısaltılmasına karşı durabilecek olan organ anayasallık denetimi yapan AYM'dir. 1961 Anayasasıyla kurulan AYM bu denetimi etkin biçimde yapmış ve anayasada gösterilen sınırlara uyulmasını titizlikle denetlemiştir. 1982 Anayasası yürütmeyi yasama karşısında güçlendirirken, yargı organının denetim yetkisini de ciddi biçimde sınırlamıştır. Ancak AYM bu sınırlamalara rağmen, pozitivist anlayışı benimsememiş ve demokratik devlet ve hukuk devletinin doğasına içkin kurallara dayanarak denetim alanını Anayasa'da öngörölmüş olan sınırların ötesine genişletmiştir. Bu amaçla 1990'lı yıllardan başlayarak eylemli içtüzük kuralı içtihadını geliştirerek, yasama organının usul ekonomisi adına yasama sürecinin hızını aşırı biçimde artırmasına izin vermemiştir. AYM aynı dönemde KHK'leri de incelemeye başlamış ve KHK'ler yoluyla yetki devri oluşmasının önüne geçmiştir. Mahkeme içtihatlarında, yasamanın yürütmeye KHK çıkarma yetkisi vermesinin yetki devri sayılmayacağını, ancak verilen yetkinin Anayasa'da belirtilen sınırları aşması halinde yetki devrinin oluşacağını belirtmiş ve bu durumlarda çıkarılan KHK'leri ve bunların dayanağı olan yetki kanunlarını iptal etmiştir. Mahkeme burada da, eylemli içtüzük içtihadında olduğu gibi, pozitivist bir yorum yönteminden uzak durmuştur. Aşağı yukarı aynı dönemde Mahkemenin geliştirdiği bir başka içtihat OHAL dönemlerinde çıkarılan KHK'lere ilişkin olmuştur. OHAL dönemine çıkarılan KHK'lerin AYM tarafından denetlenmesi Anayasa tarafından yasaklanmış olmasına rağmen, Mahkeme çıkarılan KHK'lerin gerçekten OHAL KHK'si olup olmadıklarını incelenmiş ve OHAL KHK'si adı altında çıkarılmış olmasına rağmen OHAL KHK'si niteliği taşımayan KHK'leri iptal etmiştir.

Burada dikkat çekilmesi gereken nokta her üç içtihadın da aşağı yukarı aynı dönemde oluşturulmaya başlaması ve aynı döneme kadar istikrarlı biçimde geliştirilmiş olmasıdır. Yeni yüzyılın ilk onyılından itibaren üç içtihat da son bulmuş ve tam aksi yönde yeni içtihatlar ortaya çıkmıştır. Sürpriz sayılmaması gereken bir başka husus, TBMM'nin 1990'lı yıllardan başlayan yasama sürecini hızlandırma arayışının da aynı dönemde yeni bir evreye geçmiş olmasıdır. Yukarıda aktarılan paket kanundan torba kanuna, temel kanundan içerikten bağımsız temel kanuna ve teklif görünömlü tasarıların genelleşmesine geçiş de dönemsel olarak birebir örtüşmektedir. Bu örtüşmenin sürpriz sayılmaması gerekmesinin nedeni şudur: AYM pozitivist bir anlayışı benimseyerek, daha önce yaptığı anayasaya uygunluk denetimlerinin bir kısmını yapmaktan vazgeçmesiyle, yasama organlarının anayasal sınırlara uyma yönündeki hassasiyetleri son bulmuştur. AYM denetim yapmadığı alanı genişlettiği ölçüde, yasama organının denetim dışı kalan alanı artmış ve yasama organı bu alanda yasama sürecini etkisizleştirecek düzeyde hızlı hareket etmeye başlamıştır. Dolayısıyla TBMM ve AYM'deki dönüşümler, birbirini besleyen ve madalyonun iki yüzünü oluşturan dönüşümlerdir; bunların eşzamanlı gerçekleşmeleri bir tesadüf değil zorunluluktur.

Bildirinin ilk iki bölümünde yapılan bu çözümleme, başka bazı araçlar ve bunların ürettiği başka sonuçlar eklenerek zenginleştirilebilir ve bu çözümlemenin sonuçlarından hareketle başka öngörölerde bulunulabilir. Ancak bu bildirinin amacı, yukarıda çerçevesi çizilen dönüşümün sınıfsal dinamiklerle bir ilişkisinin bulunup bulunmadığını araştırmaktır. Çalışmanın hipotezi, hukuksal dönüşümlerin sınıflar arasındaki ilişkilerden bağımsız olmadığı ve incelenen dönüşümlerin sermaye sınıfının istekleri doğrultusunda ortaya çıktığıdır. Bu tezin doğruluğu, sınıflar üzerinden yapılacak bir okumayla, Osmanlı

Devleti'nin son dönemlerinden başlanarak günümüze kadar getirilebilir. Ancak hiç kuşkusuz günümüze kadar çıkarılan bütün yasaları inceleme olanağı olmadığından, belli önemli düzenlemeler üzerine odaklanmak yeterli olacaktır.

II. Meşrutiyet'in ilanıyla birlikte ortaya çıkan coşku havasından sonra ilk yapılan işlerden bir işçilerin haklarını sınırlayan ve sermaye sınıfının lehine düzenlemeler içeren yasaların çıkarılması olmuştur. Örneğin TBMM kurulduktan sonra ilk çıkarılan kanunlardan bir olan Baltalık Kanunu orman köylülerinin desteğini sağlamak için çıkarılmıştır. Bu desteğe artık ihtiyaç duyulmadığında, Kanun kaldırılmış ve Kanunda öngörülen olanakların daha iyisi büyük toprak sahiplerine verilmiştir. Resmi tezlere dayalı öğretilerde aşar vergisinin kaldırılması Türk köylüsünün kalkındırılmasının önemli aşamalarından bir olarak sunulmaktadır. Oysa yukarıda toprağın sözkonusu dönemdeki mülkiyet dağılımı dikkate alındığında bu verginin kaldırılmasının büyük toprak sahipleri sınıfının lehine sonuçlar doğurduğu gösterilmiştir. Sınıflar arasındaki çatışmanın sahnesi haline gelen toprak reformuna ilişkin düzenleme ise büyük toprak sahiplerinin büyük zaferiyle sonuçlanmıştır. Bu zaferden sonra büyük toprak sahipleri sanayi sermayesi ile ittifak yapmayı başarmış ve iktidarı ele geçirmiştir. Özetle bütün bu süreç boyunca devlet sanayi, ticaret burjuvazisi ile büyük toprak sahiplerinin lehine politikalar üretmiş ve sadece desteklerine ihtiyaç duyduğunda işçi ve köylü sınıfı lehine düzenlemeler yapmıştır. Ancak burada dikkat çeken noktalardan birisi, Osmanlı Devletinde, kapitalist bir devlette sağlanması gereken sermaye birikiminin sağlanmamış olması ve bu cılız sermayeyi desteklemek için devletin sürekli olarak kamu kaynaklarını sermaye lehine kullanmasıdır. Bu yüzden de devletçilik politikası başlangıçtan beri, devletin öncülük yapması biçiminde değil, devletin kamu kaynaklarını özel sermayeye aktarmak için öncülük yapması biçiminde olmuştur. Kapitalizmin bu gelişme biçimi, sermayenin önemli bir kesiminin devlete yaslanması alışkanlığını kazanmasına neden olmuştur. Bu alışkanlık sermayenin bilim ve teknolojiye yatırım yaparak, yeni ürünler icat etmesine ve bu sayede dış pazarlara da açılmasına engel olmuştur. Sermaye bir taraftan devletin kaynak aktarmasına bağımlı kalmış ve diğer taraftan uluslararası sermayeyle ilişkisinde yabancı yatırımlara bağımlı kalmıştır. 1961 Anayasasının çalışan kesimlerine sağladığı hak ve özgürlükler, işçi sınıfının hem nitelik hem de nicelik olarak gelişmesine neden olmuş ve işçi ve köylülerden kaynaklanan talep, sanayiinin gelişmesinin dinamiğini oluşturmuştur. Ancak sermaye, yukarıda belirtildiği gibi teknoloji üretmediğinden, ithal ikameci politikalar izlenmiş ve ithal ikamesi de büyük ölçüde dışarıdan ithal edilen ürünlerin montajı biçiminde gerçekleştirilmiştir. İthalat faturaları, petrole bağımlı büyüme nedeniyle, petrol fiyatları arttığında ekonomik krizlere neden olmuş ve ekonomik krizler Türkiye'ye borç veren uluslararası finans çevrelerine bağımlılığı giderek arttırmıştır. Sermaye, teknolojik gelişmeye dayalı büyümeyi gerçekleştiremedikçe devlet kaynaklarının kullanımı yoluyla büyüme yolunu seçmiş ve bu sonucu elde etmek için de yürütmenin güçlendirilmesinin yanında tavır almıştır. Bu nedenle 1961 Anayasası döneminin işçilere sendika ve grev hakkı veren temel hak ve özgürlüklere ilişkin düzenlemeleri, yasama sürecini Millet Meclisi ile Senato arasında bölerek yasama sürecini uzatan kuralları, yasamanın yaptığı düzenlemeler karşısında bir fren görevi gören AYM'ye ilişkin kuralları, önce 1971 değişiklikleriyle budanmış ve 1982 Anayasası'yla önemli ölçüde ortadan kaldırılmıştır. Dolayısıyla 1982 Anayasasının sermaye sınıfının isteklerini gerçekleştirdiği konusunda kuşku duyulamaz ve 1990'lı yıllara kadar Anayasa hükümleri amaçlandığı biçimde uygulanmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren Avrupa Birliği üyelik sürecine ilişkin gelişmelerin de etkisiyle demokratik hak ve özgürlükler alanında kimi reformlar yapılmıştır. İşte yukarıda incelenen dönüşümün ilk

bölümü bu reformların etkisi altında yapılmıştır ve yasama sürecinin rasyonelleşmesini sağlamak için çeşitli araçlar geliştirilmiştir. Ancak bu dönem boyunca yaşanan krizler sırasında yargının ve özellikle AYM ile Danıştay'ın ayak bağı olduğu, çözümün başkanlık sisteminde bulunduğu tezleri sürekli olarak tekrarlanmıştır. 2007 yılından sonra Avrupa Birliği üyeliğine yönelik havanın tersine dönmeye başlamasıyla bu tezler daha da öne çıkmaya başlamış ve ilk olarak 2010 yılında yapılan anayasa reformuyla yargı organının ve özellikle de AYM'nin yapısı değiştirilmiş ve yetkileri önemli ölçüde budanmıştır. Yargı organının FETO olarak adlandırılan devlet içi yapılanmaya devredildiğine ilişkin itiraflar, bu saptamanın ispatlanmasına gerek bırakmamaktadır. İşte birinci ve ikinci bölümlerde incelenen gelişmeler bu dönüşümün sonucudurlar. Dolayısıyla yürütmenin güçlendirilmesi, yargının ayak bağı olmaktan çıkarılması, çift başlıktan kurtulması gibi isteklerin, sermayenin devlete dayanarak büyüme isteğinin bir sonucu olduğu kabul edilirse, yukardaki dönüşümün arkasında sermayenin bulunduğu görülür. Teknoloji üreterek büyümek ve dış pazarlarda rekabet etmek yerine, dışa bağımlı kalmayı seçen bir sermayenin bundan başka seçeneği de yok gibidir.

Teknoloji üretmeksizin dış piyasalara bağımlı olarak gelişme sadece sermayenin iç koşullardan kaynaklanan bir gelişme biçimi olmayıp, uluslararası sermayenin ve özellikle de çokuluslu şirketlerin istediği bir gelişme biçimidir. Hymer yeni ürün geliştirilmesinin sabit bir maliyet anlamına geldiğini ve keşif ya da yenileştirme için gerek duyulan harcamanın bir kez yapılmasından sonra sonsuza kadar geçmişte kaldığını belirtmektedir. Keşfedilen bir ürün üzerindeki baskı yükselen maliyetlerden değil doymuş piyasadaki talebin düşmesinden kaynaklanır. Bu nedenle çokuluslu şirketler için yeni piyasaların marjinal karı çok yüksektir ve bu şirketler bu sistemin sürdürülmesinde büyük bir çıkara sahiptirler. Bu yüzden de çokuluslu şirketlerin az gelişmiş ülkelerdeki çıkarları, piyasa büyüklüğünün akla getirdiğinden daha büyüktür (Hymer, 2013, pp. 111-112). Çokuluslu şirketler bu çıkarları dolayısıyla iştirakleri ve yatırımları yoluyla ilişki kurarlar. Her ülkedeki gündelik yönetim, yerel koşullara ve pratiklere derinlemesine aşına olan ve yerel sorunlar ile yerel yönetimlerle ilgilenebilecek olan, o ülkenin milliyetinden kimselere bırakılır. Bunların üstünde, bir ülkeden diğerine gezinerek bir iştiraktan diğerine ve daha alt düzeylerden tüzel yapının tepesinde bulunan genel merkeze bilgi aktaran bir insan tabakası bulunmaktadır. Uluslararası ticari ilişkilerde Latin Amerikalılar, Asyalılar ve Afrikalılar en fazla kıta düzeyindeki ara koordinasyon merkezlerinde bir idarecilik pozisyonu isteyebilirler. Tepeye yaklaştıkça yöneticilerin "ortak bir kültürel miras"tan gelmeleri daha önemli hale gelir. (Hymer, 2013, p. 114) Sözkonusu şirketlerin iştirakleri, genellikle faaliyette buldukları ülkelerin en büyük şirketleri arasında yer aldıklarından, bunların en üst düzeydeki yöneticileri, ülkenin siyasal, toplumsal ve kültürel yaşamında etkin bir rol oynarlar. Ancak az gelişmiş ülkedeki iştiraklerin en tepe yöneticileri, siyasal, toplumsal, ekonomik yaşamında en üstte olmalarına rağmen, çok uluslu şirketin genel hiyerarşisi içinde en fazla orta seviyelerinde bulunabilirler, yetki ve ufuk bakımından alt düzey karar yapımıyla sınırlandırılmışlardır. Çokuluslu şirketler, sermaye ve teknolojiye hükmetme güçleri ve bunların kullanımını küresel ölçekte rasyonelleştirme yetenekleri nedeniyle üretimi, yeryüzü üzerinde yayma olanağında sahiptirler. Ancak bu şirket rejimi, az gelişmiş ülkelere ne ulusal bağımsızlık ne de eşitlik getirir. Bu rejim, bunun yerine bu amaçlara ulaşılmasının önünü kesme eğilimindedir. Bu rejim az gelişmiş ülkeleri, sadece ekonomik işlevleri bakımından değil, ama her türlü toplumsal, siyasal ve kültürel rollerin hepsi bakımından fabrika şubesi ülkeleri haline dönüştürür (Hymer, 2013, pp. 109, 116). Hymer'in çokuluslu şirketlerin az gelişmiş ülkeler üzerindeki etkilerine ilişkin bu saptamaları, Türkiye'deki sermayenin yukarıda ortaya konan gelişme eğiliminin dışsal faktörler tarafından da desteklendiğini göstermektedir. Teknoloji

üretmeyen ve çokuluslu şirketlerin ürettiği teknolojiye bağımlı kalan az gelişmiş bir ülke sermayesinin, çokuluslu şirketler için görüldüğünden çok daha büyük bir önem taşıdığı görülmektedir. Çokuluslu şirketler ve gelişmiş ülkelerdeki sermaye, az gelişmiş ülkelerle ve bu ülkelerdeki elitlerle hiyerarşik bir ilişki kurmak zorundadır. Ulusal kurtuluş mücadelesi yıllarında bile bir taraftan milli bir burjuvazi, milli bir sermaye yaratma söylemi kullanan bir burjuvazinin uluslararası sermaye ile kurduğu yakın ve sıkı ilişkiler, Hymer'in bu saptamalarını doğrulamaktadır. Dolayısıyla Türkiye'deki devlete bağımlı, devlet kaynaklarını kullanmaksızın ayakta duramayan sermayenin, dışarıdan bakıldığında, gelişmiş ülkelerde yerleşik bulunan çokuluslu şirketlerin de talebi olduğu görülür. Teknoloji üretebilen bir sermayenin varlığı, belli bir sabit yatırım yaparak teknoloji üretmiş olan uluslararası şirketlerin maliyetini çok fazla yükseltecektir. Dolayısıyla çokuluslu şirketler için istenir olmayan bu durumun, ülke açısından bakıldığında gelişmiş ülke statüsüne kavuşmak için aşılması gereken en önemli eşik olduğu görülür. Sermaye açısından, teknoloji üretiminden uzaklaşıldıkça, devletin çok yönlü desteğine ihtiyaç duyan sermayenin dış sermayeye bağımlılığı artar ve bu durumun sürdürülmesi için siyasal düzlemde güçlü yürütmeye duyulan ihtiyaç artar. Marks ve Engels, modern devlet yönetimlerinin tümüyle burjuva sınıfının ortak işlerini yürüten komiteden başka bir şey olmadığını belirtmektedirler (1997, pp. 44-45). Dolayısıyla burjuva sınıfının ya da sermayenin talepleri farklılaşmadıkça, devletin işleyiş biçimine yönelik bu talepte değişme olacağını beklememek gerekir.

Bibliography

- Akşin, S., 1998. *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Armağan, S., ed., 1972. *Memleketimizde İktisat ve Terakki*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Avcioğlu, D., 2001. *Türkiye'nin Düzeni (Dün, Bugün, Yarın)*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Aydemir, Ş. S., 1985. *İkinci Adam*. İstanbul: Evrim Matbaacılık.
- Bakırcı, F., 2000. *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Bakırcı, F., 2005. Kod Yasa-Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine. *Hukuk Fakültesi Dergisi*, 54(3), pp. 223-240.
- Bakırcı, F., 2008. *TBMM Genel Kurulunun Birleşimi ve Gündemi Üzerine*. Ergun Özbudun'a Armağan ed. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Bakırcı, F., 2013. Avusturya Parlamentosu Üzerine. *GÜHFD*, January-April, XVII(1-2), pp. 1181-1242.
- Bakırcı, F., 2014. Anayasa Mahkemesinin Eylemli İktisat Kuralına İlişkin İttihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Mayıs-Haziran, pp. 256-296.
- Bakırcı, F., 2014. İspanya Parlamentosu'nun Yapı ve İşleyişi Üzerine. *AÜHFD*, 63(1), pp. 1-79.
- Bakırcı, F., 2015. *Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki Yerleşik Uygulamalar*. Ankara: TBMM Basımevi.
- Bakırcı, F., 2015. *Yasama Sürecinin Hızlandırılması ve Sakıncaları*. Ankara, Türkiye Barolar Birliği, pp. 21-63.
- Bakırcı, S., 2014. Cumhuriyet Dönemi İktisat Politikalarında Çiftçi Topraklandırma Kanunu ve Sonrası. In: *Köylülükten Sonra Tarım*. Ankara: Epos.
- Barnett, H., 2002. *Constitutional and Administrative Law*. London: Cavendish Publishing.

- Boratav, K., 1974. *100 Soruda Türkiye'e Devletçilik*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Boratav, K., 1995. *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-1985*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Çavdar, T., 1996. *Türkiye'nin Demokrasi Tarihi*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Çavdar, T., 2001. *Milli Mücadeleye Başlarlen Sayılarla Durum ve Genel Görünüm*. İstanbul: Çağdaş Matbaacılık.
- Deveci, H., 2015. Torba Yasalar ve Yasama Sürecindeki İçtüzük İhlallerinin Şekil Denetimi Sorunu. *TOBB Dergisi*, Volume 117, pp. 56-90.
- Eroğul, C., 1997. *Çağdaş Devlet Düzenleri*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Eroğul, C., 2000. Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Olağanüstü Yasa Gücünde Kararnamelerin TBMM'ce Onaylanması Sorunu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, pp. 31-46.
- Gözler, K., 1990. Olağanüstü Hal Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukuki Rejimi. *Ankara Barosu Dergisi*, Ağustos, 47(4), pp. 561-590.
- Gözler, K., 2000. *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, K., 2014. *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K., 2017. *15 Temmuz Kararnameleri: Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukuki Rejiminin İfsadı Hakkında Bir İnceleme*. [Online] Available at: <http://www.anayasa.gen.tr/15-temmuzkararnameleri.pdf> [Accessed 17 Mart 2017].
- Gunter, L., 2012. Omnibus Bills in History. *Toronto Sun*, 18 June.
- Hasdemir, T. A. & Coşkun, M. K., 2008. Kamusal Alan ve Toplumsal Hareketler. *SBF Dergisi*, pp. 121-149.
- Hymen, S. H., 2013. *Çokuluslu Şirket: radikal bir yaklaşım*. Ankara: Epos Yayınları.
- İba, Ş., 2011. *100 Soruda Türk Parlamento Tarihi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Kepenek, Y. & Yentürk, N., 1996. *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Krutz, G. S., 2001. Tactical Maneuvering on Omnibus Bills in Congress. *American Journal of Political Science*, 45(1), pp. 210-223.
- Kuruç, B., 1987. *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*. Ankara: Bilgi yayınevi.
- Küçük, A. & Karadağ, A., 2013. Anayasacılık Hareketleri ve Anayasalar. In: A. Karadağ, ed. *Osmanlı'dan Cumhuriyete Türkiye'de Siyasal Hayat*. Ankara: Orion Kitabevi, pp. 141-222.
- Küçük, Y., 2005. *Türkiye Üzerine Tezler: 1908-1998*. İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Marx, K. & Engels, F., 1997. *Komünist Manifesto*. 8 ed. Ankara: Bilim ve Sosyalizm Yayınları.
- Neziroğlu, İ., 2008. *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Özbudun, E., 1995. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Rousseau, J.-J., 1996. *Toplum Sözleşmesi*. Ankara: Öteki Yayınevi.
- Sabuncu, Y., 2005. *Anayasaya Giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Schmitt, C., 2006. *Parlamentar Demokrasinin Krizi*. Ankara: Dost Kitabevi.
- Soysal, M., 1986. *100 Soruda Anayasanın Anlamı*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Tanör, B. & Yüzbaşıoğlu, N., 2013. *1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku*. 13 ed. İstanbul: Beta.
- Teziç, 2014. Usulün Saptırılması: Torba Kanun. *Cumhuriyet*, 31 12.
- Teziç, E., 2013. *Anayasa Hukuku*. 16 ed. İstanbul: Beta Yayınları.
- Timur, T., 1994. *Türk Devrimi ve Sonrası*. Ankara: İmge Yayınevi.

Tunaya, T. Z., 1982. *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*. istanbul: Araştırma, Eđitim, Ekin Yayınları.