

# SİYASET KURUMUNUN ORTAK GÜNAHI YASAMA REFORMU

COMMON SIN OF THE POLITICAL SYSTEM:  
LEGISLATIVE REFORM

Ahmet İYİMAYA\*

makaleler / articles

**Özet:** İncelemede yasama organının, içinde bulunduğumuz Cumhuriyet dönemi üçüncü kuşağındaki durumu analiz edilmektedir. Meclis'in, kendiliğinden işleyen kurumsal reflekse sahip olmaması ve işlevsel zaafı nedeniyle bir yasama krizinin varlığı tespit edilmektedir. Bu sorunları aşmak ve millet iradesini sisteme daha güçlü şekilde aktarmak için yasama reformunun gerçekleştirilmesi kaçınılmazdır. Bu nedenle söz konusu reform için sorunlar ve çözüm önerileri sunulmaktadır. Reformun ruhu, genel kapsamı ve yöntemleri incelemede ortaya konmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** TBMM, meclis, yasama, yasama organı, yasama reformu, siyaset, demokrasi.

**Abstract:** In this study, the status of the law making body within the current third generation of Republican period is analyzed. Because of the lack of Parliament's self-acting own institutional reflections and functional weaknesses, a legislative crisis has been appeared. It is inevitable to launch a legislative reform in order to overcome those problems and for a stronger reflection of the will of nation onto system. Therefore problems and advisory recommendations are offered for the legislative reform in question. Virtue, general scope and methods of the reform are proved in this study.

**Keywords:** The Grant National Assembly of Turkey, the parliament, legislature, law-making body, legislative reform, politics, democracy.

\* TBMM Adalet Komisyonu Başkanı.

*“Demokrasi ve Meclis, çağdaş siyasal düzenin açık bir şifresidir.”*

## I. GİRİŞ

*“Meclis, millet demektir.”* Bu tanım cümlesi, Büyük Meclis’in mahiyet ve önemini bütün açıklığı ile ortaya koymaktadır.

Siyaset kurumu, varlık ve meşruiyetini, temsili millet demek olan yasama organından almaktadır. Demokratik yasamaya ve siyaset kurumuna kilit vurulduğu ara rejimler, bu gerçeğin dilsiz sözcüleridir.

İmparatorluğun parçalanmasına çare, meşrutiyete geçişte irade zemini, kurtuluş savaşında sivil komuta merkezi misyonunu yüklenmiş olan Büyük Meclis, içinde bulunduğumuz rejimi demokratik kılan aslî egemenliktir.

Bir ülkenin sistemi ve demokrasisi hakkında kanaat sahibi olmak isteyen bir kişinin, o ülkedeki yasama organının çok boyutlu resmine bakması yeterlidir. Bu resimde görülen arızaları, birer sistem ve demokrasi kusuru olarak algılamak, yanlış sayılmaz.

Şeridi hızla çevirelim. Cumhuriyet dönemi Yasama Meclisi’nin üçüncü kuşağındayız. Bir dönemlerin büyük reformlarını gerçekleştiren yasama organının üçüncü kuşaktaki durumundan memnun muyuz sorusuna cevap aramak herkesin ortak görevidir.

Hüküm cümlesini başta söyleyelim: *“Yasama organı, tarif edilmemiş bir krizin içindedir. Büyük Meclisin milli iradeyi kurallara dönüştürme kapasitesi, işlevsel zaafa uğramıştır. Meclisin, şartları oluştuğunda kendiliğinden işleyen kurumsal refleksi yoktur. Bu sonuç, siyaset kurumunun sistemli ihmalinin acı semeresidir. Siyaset kurumunun ortak günahı, yine siyaset kurumunun ortak girişimiyle ancak silinebilir. ‘YASAMA REFORMU, ARTIK ERTELENEMEZ BİR SİYASET GERÇEĞİDİR.’”*

Darbe anayasalarını yürürlükten kaldıramamış, toplumuna bir bütünlük içinde demokratik anayasa sunamamış, kanunun bir maddesi için saatleri yutan (zaman vampiri) köhne usulünü dönüştürememiş bir meclis görüntüsü hiçbir şekilde savunulamaz.

Her biri onar yıllık dönemlerin derin emeği ile hazırlanmış, kurumsal komisyonlarda görüşülerek kabul edilmiş “*Hukuk Muhakemeleri Kanunu, Türk Borçlar Kanunu ve Türk Ticaret Kanunu*” gibi siyaset ötesi hukuk reformlarına karşı atıl davranan bir siyaset anlayışının yasama organından kopardığı itibar fayını tahayyül edebiliyor muyuz? Hukuk ve adalet dünyasının muhtaç olduğu, batının yıllar önce gerçekleştirdiği temel yasaları güncelleştirme görevini (Any. m. 87; 7) askıya alan bir yaklaşımı, yasama organına eklemlemeye hakkımız var mıdır?<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sözü geçen üç temel kanun tasarısı, iki yılı aşkın süredir Genel Kurul gündeminde beklemiş, bunlardan ikisinin görüşülmesine başlanmış, fakat uzun süren müzakerelerde 50-60 maddenin ötesine geçilememişti. Türk Borçlar Kanun Tasarısı 649 maddeden, Hukuk Muhakemeleri Kanun Tasarısı 458 maddeden, Türk Ticaret Kanun Tasarısı 1540 maddeden oluşmaktadır. Mevcut İçtüzük hükümlerine göre bu üç temel kanunun herhangi bir yasama yılı veya yasama döneminde görüşülmesinin ve kabulünün sağlanması mümkün değildi. Toplumsal talebin yoğunluğu ve siyasal partilerin (özellikle grup başkanvekillerimizin) öngörüsü, bu tasarıların sonuçlandırılması noktasında büyük uzlaşmayı 01.12.2010 tarihinde sağladı. Uzlaşma ruhu içinde, tasarılar günleri değil, saatleri aşmayan müzakere ve oylamalarla, Genel Kurul’da kabul edildi (bkz. TBMM’nin 11-12-13.01.2011 tarihli oturum ve tutanakları).

Makalemin yazımı tamamlandıktan sonra gerçekleşen bu olay, -kuşku yok ki- uzlaşma tarihimiz ve uzlaşma kültürümüz bakımından not edilmesi gereken önem ve değerdedir.

Aynı sürecin farklı evreleri olan uzlaşmaya ve uzlaşmazlığa vurgu yapması özelliği gözetilerek, makalede herhangi bir düzeltme gidilmemiştir. Bu sebeple üç temel Kanun Tasarısı’nın Genel Kurul’da uzlaşma öncesi görüşülememesine vurgu yapan (bu incelemenin “GİRİŞ” bölümünde yer alan) değerlendirme, metinden çıkarılmamıştır.

Her üç tasarının kabulü sebebiyle, Komisyon Başkanı sıfatı ile Genel Kurul’da yaptığım teşekkür konuşması, şöyledir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanımızı, oturumu yöneten Başkanımızı ve Yüksek Genel Kurulu saygı ile selamlıyorum.

Değerli Milletvekilleri,

Aziz milletimizin daima arzuladığı uzlaşma özleminin büyük Mecliste gerçekleştiği mutlu zamanın içindeyiz. Üç temel kanun bakımından bir devrin kapandığı, yeni bir devrin açıldığı zaman durağındayız.

Millet, tabiatında var olan gerilimli diyalektiğe rağmen siyaset kurumundan, aynen bu gün olduğu gibi önemli projelerde uzlaşma ve çözüm dayanışması beklemektedir.

Bu üç temel tasarı ile ilgili olarak Meclis Başkanımızın öncülüğünde partilerimizin değerli grup başkanvekillerince gerçekleştirilen uzlaşmanın metne döküldüğü 01.12.2010 tarihli belge, bir arşiv malzemesi değerindedir. Bu belge, gelecek nesillere ve uzlaşmaya emsal oluşturmak üzere, tarihin korumasına/arşiv envanterine alınmalıdır.

Statüko iktidarının varlığını sürdürme yolunda başvurduğu ve Meclise kastettiği ara rejim kurgularını yaşam gerçeğinden silmek için gerekli yasama refleksini inşa etmek, ortak görevimiz değil midir?

Büyük Meclis'in açılış yıldönümü törenlerinde dünle övünmek yerine, öz sorgumuzu yapmak ve yasama organı ortak reform projesi-ni milletle paylaşmak, -kuşku yok ki- daha anlamlı olur.

Yasama reformu, millet iradesini sisteme daha güçlü şekilde aktarmanın ön koşuludur. Statüko, yasama erkinin yapısal zaaflarından beslenmektedir. Bu reform, standardı yüksek hukuk normu üretebilmenin de zorunlu koşuludur. Herkesin "Benim Meclisim" diyebilmesi için yasama reformunu yapmaya mecburuz.

İncelememiz, yasama krizi ve yasama reformu sorunlarına dikkat çekme amacını taşımaktadır. Peşinen belirtelim ki, soruna eğilenler -siyasetçilerden çok- sivil toplum, yasama bürokratları ve akademisyenlerdir.<sup>2</sup> Sartori'nin de isabetle ifade ettiği gibi "dar ufuklu ortak

---

*Hayatın ve adaletin muhtaç olduğu bu büyük eserin ortak ve özenli mimarları olarak: hukuk bilim adamlarına, hâkimlerimize, bakanlık bürokrasisine, Barolar Birliğine, kardeşim adalet bakanımız dahil, süreçteki bütün adalet bakanlarımıza, siyasal partilerimize, en başta büyük Meclise, onun manevi kişiliğinde görüşmeleri yürüten başkanımız dahil, divana; bütün milletvekillerimize, değerli grup başkanvekillerimize, kıymetli üyelerimizin terkibi ile müşekkel adalet komisyonumuza, hasılı parlamento bürokrasisi dahil, katkısı olan herkese şükran borçluyuz.*

*Büyük Meclisin, hukuk ve uygarlık dünyamıza armağanı olan bu onurlu eserin hayırlı olmasını Allah'tan diliyorum.*

*Aziz milletimizin ve tarihin huzurunda hürmetle eğiliyorum. Saygılar sunuyorum."* (TBMM TD, 13.01.2011 t, D.23,YY.5, B.55. s. 116).

- <sup>2</sup> Türkiye Büyük Millet Meclisi, belirli periyotlarla güncelleyeceği bir yasama ve yasama hukuku bibliyografyasını henüz hazırlayamamıştır(?). Bu bağlamda bkz. İsmail Muştak (Mülga Meclis-i Ayan Katib-i Umûmisi), *Mufasssal Hukûk-u Siyasiyye* (TBMM yayını, üç cilt, iki cildi eski, bir cildi yeni harflerle, toplam ikibin sahifeyi aşkın, 1926-1927, İst. Matbaa-ı Amire), (Fransa Meclis-i Mebusan Katib-i Umûmisi Eugene Pierre'den çeviri). Prof. Tuanaya, bu eserden hayranlıkla bahseder. Meclis-i Ayan genel sekreterinin kapasitesi, kazandırdığı eser bazında düşünülmeli ve günümüzle mukayese edilmelidir. Dr. Servet Armağan, *Memleketimizde İchtizûkler*, İst.1972 (eser, parlamento hayatımızdaki içtüzük serüveninin 1876-1972 yılları arasındaki kronolojik hikayesidir) (586 sahife). Teamüller dahil, Parlamento iç hukukumuzun ilmi tahlilleri henüz yapılmamıştır. Kimi hukuk fakültelerinde, "Parlamento Hukuku" yardımcı ders olarak okutulmakta ise de, yeterli değildir. Parlamento akademisine, sür'atle ihtiyaç vardır. Bu alanda -kuşkusuz- güncelliğini yitirmiş olsa da, yararlı monografiler, tek-konulu incelemeler anılmağa değerdir (Par. Ex. Dr. Erdoğan Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi*

*ilgisizlik*,<sup>3</sup> yasama sorunlarını top top büyütmektedir. On yılı aşan yasama üyeliğindeki gözlem ve tecrübelerimin incelemeye katkısını ve incelemeyi kaleme alma kararına etkisini baştan belirtmeliyim.

## II. ERK OLARAK YASAMA VE YASAMA ORGANI ALGISI

### 1. Yasama Organına Özel Vurgu

a. Yasama organının asıl ihdas sebebi, otoriteye karşı insan haklarını, giderek insanı korumaktır. Üst normlar düzeyinde kural koyma tekelinin devredilemez kesinlikte bu organa verilmesi, özünü adaletin oluşturduğu bir hukuk ve demokrasi uygarlığını inşa amacına dayalıdır. Ortak akıl ve ortak faydanın kaçınılmaz sonucu olan bu yapı, medeniyet tarihi ile yaşıt bir evrim ve süzülmenin semeresidir.

---

*Kararları, İst. 1980, TBMM'nin Etkinliği* TESEV, Prof. İlter Turan, bu kaynaktaki özgün bir inceleme, Dr. Ömer Faruk Gençkaya, *Türkiye'de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme*, s. 31 vd.; Dr. Ahmet Yücekök, *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamentonun Evrimi*, Ank. 1983; Keza, Nühket Turgut, *Siyasal Muhalefet*, Ank. 1984; Dr. Bülent Yücel, *Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*, Ank. 2009; Yrd. Doç. Dr. Ozan Ergül, *Anayasa Mahkemesinin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yönetimine Bir Bakış*, AÜHFD, C. 51, S. 4, s. 99-130, Y. 2002; Aynı müellif, *Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi*, Ank. 2007; Fahri Bakırcı, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, Ank. 2000; Dr. Şeref İba, *Parlamento Hukuku*, Ank. 2010. Aynı müellif, *Parlamento İçtüzük Metinleri (Osmanlıdan Günümüze)*, Ank. 2009; Dr. İrfan Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, Ank. 2008; Dr. Volkan Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin Çalışma Düzeni*, Ank. 2009; Av. Önder Canbolat, *Hukuki Düzenleme Tekniği, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ve Yasa Yapım Süreci*, Ank. 2010; Ahmet İyimaya, *Anayasaya Aykırı İçtüzük Girişimi (Siyaset Hukuku Sorunları*, Ank. 2007, s. 389 ve dev.; Havvana Yapıcı, *Özel Yasama Yöntemleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği* (yayımlanmamış uzmanlık tezi).

- <sup>3</sup> Yasama krizine demokratik dinamikler, sosyoloji ve siyaset felsefesi eksenlerinde yaklaşım için, bkz. Carl Schmitt, *Parlamentar Demokrasinin Krizi* (Çev. A. Emre Zeybanoglu), Ank. 2010; Hans Kelsen'in çağdaşı ve arkadaşı olan ünlü hukukçu Schmitt'in Parlamento kritiğine, makalemin dar kapsamı sebebiyle girilememiştir. II. Dünya Savaşı'nın Avrupa'da ve özellikle Almanya'da yol açtığı bunalım ortamında ortaya konan kritikten yararlanmamak düşünülemez. Bilim dünyasının son yıllarda adeta yeniden keşfettiği büyük hukukçudan Türk akademiasının gerektiği kadar yararlandığı söylenemez (Prof. Dr. Mithat Sancar, *Temel Hakların Yorumu*, yayımlanmamış doktora tezi, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü). Dr. Sonay Bayramoğlu, *Parlamentonun Krizi* (yayımlanmış tez, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü).

Totaliter rejimlerin dahi –göstermelik de olsa– birer Meclise sahip olmaları, çoğu zaman seçimli demokrasiye atıfta bulunmaları, yasama organı kabulünün aşkın gücünü ve meşrulaştırma özelliğini ortaya koymaktadır. Türkiye’imizdeki ara-rejimlerin dahi aynı ihtiyacı hissetmeleri (Kurucu Meclisler, Danışma Meclisleri), incelenmeğe değer bir paradokstur.

**b.** Partiler sistemindeki değişimlerin, hükümet-parlamento ilişkilerinin kazandığı yeni yapıların ve kitle demokrasilerindeki derinleşmelerin, yasama organını önemsizleştirdiği savının gerçekte örtüştüğü söylenemez.<sup>4</sup> Makalemizin değerlendirme sınırları dışında kalan bu söyleme değinmekle yetinelim. Bütün bu karmaşık durum ve ilişkilere rağmen, yasama organları ve Büyük Meclisimiz, milletlerin (evleviyetle milletimizin) kalplerinin attığı, ortak iradenin gerçekleştiği, toplumsal barış mayasının yapılandığı zeminlerdir. O yoksa anayasa, o yoksa barış, o yoksa ulus yoktur. Yasama organları, devletlerin, milletlerin ve sistemlerin var oluş şartıdır.

## 2. Yasama Organı Algısı

Yasama organı, kurumlar ve erkler içinde en fazla eleştiriye ve hatta saldırıya uğrayan bir organdır. Meclis yönetiminin, bittabi en başta başkanlarımızın bu konu üzerinde tarihsel çizgi ve veri düzlemlerinde geniş araştırma yapmaları gerekir. Milletvekilinin ve yasama organının itibarsızlaştırılması dönemlerinin bilimsel olarak incelenmesi, arka plan gerçeğinin açığa çıkarılması, demokrasimizin sağlığı ve konsolidasyonu bakımından çok önemlidir.

Ortak sorunlarda topyekûn siyaset kurumunu aynı eksende konumlandırarak yasama refleksinin gelişmemiş olması(I), toplum mühendisliği pratiklerinin nesnesini genellikle Meclisin oluşturması(II), vesayet organlarının demokrasiyi ve seçilmişleri içselleştirme zorlukları(III), büyük kararlarda ve reformlarda çıkarları zedelenen kesimler(IV), diğer kurumlardaki saydamlık açığı sorunları(V), iktidar-muhalefet gruplarının uzlaşma-hoşgörü eksikliğinden kaynaklanan tavır görüntüleri(VI), verimliliğe ve rasyonelliğe odaklanmış iç hukukun yokluğu(VII) ve zamanı kara deliğe akıtan tekrarcı genel

<sup>4</sup> Bu konudaki tartışmalar için bkz. 3 no.’lu dipnottaki kaynaklar.

kurul müzakereleri(VIII), algı bozulmasının genel dinamikleri olarak değerlendirilebilir.

Tüm projeksiyonların yasama organı üzerinde olması tabiidir. Meclise ve yasama erkine karşı geliştirilen tuzakları boşa çıkarmak, haklı eleştirilerden pozitifler üretmek, kurumsal itibarı doruklara taşımak, toplumu aydınlatmak bize düşer.

Ciddi bir yasama reformunun, algı-olgu eksenindeki kimi sorunları çözücü işlevi gözardı edilemez.

### III. SORUNLAR-NEDENLER

**1. Ortak Alan Gerçeği ve Yasama Refleksi Sorunu:** Siyaset kurumunun temel dinamiklerinin farklılıklarına bakılmaksızın, her biri bakımından değişmeyen, her biri için yaşam zemini oluşturan ortak siyasal alanlar vardır. Çoğu kez bu alanlar, siyaset kurumunun soyut ve ortak değerlerini de oluşturur. Kurumsal olarak partiler, yasama erki (egemenlik) ve yasama organı (Meclis), ortak alanların önde gelen parçalarıdır. Ortak alanlara yönelik güç saldırılarına karşı kurumsal dayanışma, işbirliği ve demokratik refleks, bir hayatîyet şartıdır. Yasama ve demokrasi tarihimiz göstermektedir ki, ortak alana yönelik saldırılara karşı ortak bir yasama yahut siyasal refleks geleneğimiz yoktur. Sayılamayacak kadar örnek zenginliğine sahip olduğumuz yasama refleksi zaafı, otoriter kültür genlerinden ve şark kurnazlığı tavırlarından beslenmektedir. Belli ki, burada da bir demokrasi kültürü açığı vardır. Verilen muhtıralarda, *“muhatap ben değil, sensin”* tutumları, birer demokrasi ve refleks travmaları olarak ortak hafızamızdadır.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Darbeler dönemi siyaset kurumu suskunları, “şapka” öyküleri, 28 Şubat sürecindeki muhalefet tavırları, demokrasi tarihimize düşülen refleks zaafı notlarıdır. Bu bağlamda 12 Mart-askeri muhtırasına karşı -biraz gecikmeli de olsa- dönemin CHP Genel Sekreteri Mustafa Bülent Ecevit tavrı, 27 Nisan dijital muhtırasında değerli Başbakanımız Recep Tayyip Erdoğan tavrı demokratik cesaretin ender örnekleri olarak siyasi tarihimizin kayıtlarına intikal etmiştir.

Ecevit, muhtırayı Yunanistan’dakinden daha ince ayar bir askeri müdahale olarak nitelemiş, başında bulunduğu sosyal demokrasi hareketinin önünü kesme amacını taşıdığı düşüncesiyle, parti genel sekreterliğinden istifa etmiştir [İnönü, Ecevit’in tavrını mübalağalı olarak görecektir, Demirel ile birlikte hareketin öngördüğü hükümeti, parti kararı ile destekleyecektir. (Bkz. *Milliyet Gazetesi*, 22.03.1971)].

Yasama refleksini var etmek, yasama reformunun zor sorunlarından birisidir. Bu konuda bilimsel araştırmalar yapılmalı, kültür formatları oluşturulmalı, zihinsel dönüşüm yolunda eğitimden faydalanılmalı; siyaset, okullarınızın ortak dersi olmalıdır. Darbe ve muhtıra dönemlerindeki haşmetli ceberutlar, kara örnekler olarak bu derslerde okutulmalı ve refleks tohumlarının çimlenmesi sağlanmalıdır.

Yasama refleksinin, geniş anlamda siyaset kurumuna, dar anlamda yasama organına yönelik haksız saldırılara anlık reaksiyonlardan ibaret olduğu sanılmamalıdır. Bu refleks, yerine göre kural koyma biçiminde kullanılmasını zorunlu kılabilir. Bürokrasiyi bir hizmet organizasyonundan ibaret saymayan, egemen organ anlayışı içinde korma-kollama görevi (!) hurafesi ile sisteme müdahale eden yapıları hukuk içine çekecek reformlar, bu yönleriyle işletilememiş yasama refleksleridir. Askeri gücümüzü, ana gövdesini yurt savunmasının oluşturduğu öz görevine döndürecek ve sürdürülemez ideoloji yükleri ile ekonomik girişimlerden kurtaracak büyük reformu, Gazi Meclis daha fazla erteleyemez.<sup>6</sup>

---

Büyük Meclis'in 11. Cumhurbaşkanını seçmek için çalışmasını yürüttüğü günün yarı gecesinde, 2007 yılı 27 Nisan'da Genel Kurmay Başkanlığı'nca verilen muhtıranın oluşturduğu ve öznesine göre farklı beklentileri, umutları ve tepkileri barındıran genel psikoloji, Başbakanımız Recep Tayyip Erdoğan'ın demokratik cesaretinde tezahür eden refleksle buharlaşmıştır. İki sahifeden ibaret tarihi mukabelelinin (ve refleksin) birkaç cümlesi şöyledir:

*"Öncelikle söylemek isteriz ki, Başbakan'a bağlı bir kurum olan Genelkurmay Başkanlığı'nın herhangi bir konuda hükümete karşı bir ifade kullanması demokratik bir hukuk devletinde düşünülemez.*

*Genelkurmay Başkanlığı, hükümetin emrinde, görevleri Anayasa ve ilgili yasalarla tayin edilmiş bir kurumdur. Anayasamıza göre, Genelkurmay Başkanı görev ve yetkilerinden dolayı Başbakan'a karşı sorumludur.*

*Enerjimizi iç tartışmalarla tüketmek yerine ülkemizi küresel rekabette daha güçlü hale getirmeye ve milletimizin refah ve mutluluğunu arttırmaya sarfetmeliyiz.*

*Türkiye'nin uluslararası toplumda itibarını zedeleyen, çağdaş dünyadaki konumuza zarar veren, Türk ekonomisinin istikrarını tehdit eden, demokrasiye aykırı ve Türk Milleti'nin vicdanında yara açan davranışlardan tüm sorumluluk sahiplerinin kaçınması gereklidir."*

<sup>6</sup> Bu makalenin kaleme alındığı günlerde, 17 Aralık 2010 tarihi, saat:15.05'te, BA-03/10 No ile, "Türk Silahlı Kuvvetleri, Genel Kurmay Başkanlığı" üst başlığı ile şu bildiri (aynen) yayınlanmıştır:

"1. Büyük Önder Atatürk'ün Türk ulusuna armağan ettiği en büyük eseri olan Türkiye Cumhuriyeti; halk egemenliğine dayalı, kuruluş felsefesinin temelinde, "Üniter devlet" ve "Ulus devlet" olgusunun yer aldığı, demokratik bir yapı ve sağlam hukuki temeller üzerinde yükselerek bugünlere ulaşmıştır.

Refleks zaafına örnek oluşturan olgu ve olayların ayrı ayrı sorgulanması, değerlendirilmesi ve eserlere konu kılınması çok önemlidir. Bu konudaki kurumsal açığa ve zihin tembelliğine vurgu yapmak gerekir. Sözelimi 11. Cumhurbaşkanı seçiminde, üstelik anayasa araçsallaştırılarak sahneye konan toplum mühendisliği oyununun kimi siyaset kurumu ve Yüksek Yargı Organlarınca açıkça desteklenmesi, demokrasi ve hukuk eksenlerinde açıklanması zor aykırılıklardır.

Refleks zaafını besleyen kimi ön kabul ve dogmaları da demokrasi ameliyatına almak zorundayız. “Partiler üstü anlayış”, “siyasallaşma” gibi söylemlerin, topyekûn siyaseti küçümseyen otoriter yaklaşımların ürünü olduğu unutulmamalıdır. Bu söylemleri, muhtıraların vazge-

---

2. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın değiştirilmeyecek hükümleri arasında yer alan 3’üncü maddesi; “Türkiye devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür. Dili Türkçedir.” hükmünü amirdir.

3. Dil, kültür ve ülkü birliği, bir millet olmanın başta gelen vazgeçilmezleridir. Dil birliğinin olmaması durumunda bunun sonuçlarının neler olacağı, tarihteki birçok acı örnekleriyle gözler önündedir.

4. Son günlerde “Dilimiz” üzerinde kamuoyunun gündeminde yer alan birtakım tartışmaların, cumhuriyetimizin temel kuruluş felsefesini kökten değiştirecek bir noktaya doğru hızla götürülmeye çalışıldığı endişeyle izlenmektedir.

5. Türk Silahlı Kuvvetleri; devletin, Anayasa’mızda yer alan, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi koruma görevi kapsamında; Ulus devlet, üniter devlet ve laik devletin korunmasında her zaman taraf olmuş ve olmaya devam edecektir.

Kamuoyuna saygıyla duyurulur.”

Genel Kurmay Başkanlığı’nın bildirisi, o günlerde TBMM kürsüsünde cereyan eden “çift dil” tartışmaları sebebiyle yayınlanmıştır.

Demokrasilerde karara ve çözüme giden yollar, Genel Kurmay’dan değil, Meclis’ten geçer. Silahlı Kuvvetler, seçimle oluşmuş anayasal iktidarların memurlarıdır. İktidarın dışında, iktidara rağmen veya ona karşı bir duruş sergileyemezler. Aksine tutum, sadece ordumuzu zaafa uğratmakla kalmaz, demokrasimizi de zaafa uğratır. Ortak kurum ve değerlerimiz, ancak demokrasi ile korunur ve demokrasi ile dönüşür.

Bu bildiriye karşı, Meclis Başkanlığımızın suskun kalması, en azından anayasal yetki ekseninde bildiri ile mukabele edilmemesi, bir genel başkan yardımcısı dışında bütün partilerin sükût etmeleri, yasama refleksi zaafına açık kanıt oluşturmaktadır. Bildiri, en üst karar organı olan Büyük Meclisin yetki alanına açık ve antidemokratik bir müdahaledir.

Siyaset tarihimizde bu tür düşük yoğunluklu Genel Kurmay bildirileri 100 sayısına sığdırılamayacak kadar çoktur. Yasama refleksi bakımından üzerinde durulması gereken nokta, bu güne kadar bu konuda bir Meclis araştırmasının yapılmamış olması ve Silahlı Kuvvetler’imizi de ağır yükten kurtaracak olan önleyici yasama girişimlerinden kaçınılmasıdır.

çilmez gerekçeleri olarak hepimiz hatırlıyor olmalıyız. Oysa siyaset, gerektiği şekilde icra edildiğinde hizmetlerin ve kamu görevleri piramidinin doruğunda taht kurmuş bir onuru simgeler<sup>(7)</sup>. İddialı bir reform, siyasal alana yönelik zihin sekellerini ortadan kaldıracak pozitif psikolojiyi ve ortamı hazırlamaya yönelik mekanizmaları geliştirmek zorundadır. Bu konuda otoriter kötüler, otoriter kültürü, demokratik erdemleri konu kılacak edebiyat ve sanat yapımlarını teşvik etmek, ihmal edilemeyecek bir yöntem çeşitliliğini ima eder.

**2. Meclis Başkanlarının Meseleyi Sahiplenmesi Sorunu:** Milli iradenin tecelligahı olan Büyük Meclis, Atatürk'ten bu yana çok değerli başkanları barındırmıştır. Kuruluş döneminin zorluk ve başarılarını yerinde bırakarak diyebiliriz ki tarihsel çizgi içinde başkanlar, kamusal yaşamlarını, günlük normatif işlerle geçirmişlerdir. Protokol, anmalar, açılışlar, çalıştaylar, ziyaretler, önemli oturumları yönetmeler ve rutinler... Bazen de anayasa ve içtüzük çalışmaları... Kuruluşundan bu yana bütün yasama sorunlarını kuşatan bir yaklaşımı, çözüm uğruna reform vizyonunu ortaya koyacak bir tavır örneğini müşahade imkânından mahrumuz. Söz gelimi yasamanın temel birkaç sorununda yasama organının (evleviyetle başkanlarımızın) girişimiyle üniversitelerimizde gerçekleştirilmiş kaç doktora tezi vardır? Şahsen ben bilmiyorum. Bilimsel bilgi ve birikim olmadan sağlıklı bir sorun açılımı ve çözüm üretimi düşünülemez. Yasama reformu konusunda farklı siyasal iradeleri ortak noktaya çekme (yüksek uzlaş) parametrelerini oluşturma, eylem planlarını geliştirme sorunları, evvela başkanlarımızın sorunlarıdır. İkna, inşa ve saygın yasama, onların rüyası ve onların hedefi olmalıdır.

**3. Uzlaşma Açığı Sorunu:** Yasama reformunda nihai kurucu iradeyi ortaya koyacak temel dinamikler; partiler ve milletvekilleridir. İktidar ve muhalefet karşıtlığı, reformu zorlaştıran unsur işlevi görebilir. Çatışmacı ve gerilimli süreçlerde bu zorluk, doruklara tırmanabilir. Uzlaşma kültürü açığımız, bu zorluğu daha da derinleştirebilir. Re-

<sup>7</sup> Prof. Dr. Zühtü Arslan, *Anayasa Teorisi*, Ank. 2005, s. 90 ve civ.; Ahmet İyimaya, *a. g. e.*, s. 2 vd.

form, bütün bunlara rağmen vazgeçemeyeceğimiz, gerçekleştirilmesi gereken bir dönüşümdür. Beklentilerin ortak noktası ile reformların maksimum yahut makul noktası, birden fazla seçenek modellemeleri ile birbirilerine yaklaştırılabilir. Yürürlükteki mevcut yapı, uzlaşma işlevini göremiyor. Reform, zorlukları aşmak zorundadır. Tankların oluşturduğu stabil ortamda üretilen yasama reformu ayıplarını, demokratik siyaset sürgit yaşatamaz.

Bu noktada, başta siyasal partilerimize, parti liderlerine ve milletvekillerine önemli görev ve sorumluluklar düşmektedir. Kuşku yok ki, her partinin ve değerli yönetici ve üyelerinin genel çerçeveleri programda çizilmiş farklı siyasal anlayış ve hedefleri vardır. Demokrasiyi anlamlı kılan da bu farklılıkları bir arada barındırmasıdır. Ancak en az bu anlayış kadar yasama egemenliğinin ve yasama organının bağımsız ortak varlık olduğu gerçeği de içselleştirilmeli ve kabul görmelidir. Meclisin gücü ve siyaset kurumunun saygınlığı, bu anlayışın bütün partilerimizce benimsenmesine bağlıdır. Siyasal partiler, siyasetin konjonktürel gerilimlerden ibaret olmadığını kavramak ve Büyük Meclis'in kimliğini üste çıkaracak ortak eksenini keşfetmek zorundadırlar. Böyle dayanıklı bir eksenin siyasal zihniyet ve siyaset felsefesinde var kılınamaması, kırılğan ortamların doğuşunu kolaylaştırmakta, müdahale istihalarını kabartmakta ve toplumsal reaksiyonların oluşabilmesini engelleyebilmektedir. Yasamada uzlaşma yeteneğini artırmak, ortak alan sorunlarında uzlaşmayı süratle işleyen refleksi döndürebilmek, bir temenniyi değil, demokratik varoluşu anlatır. Kimi liderlerin hatıralarına yansıyan *"ara-rejim hapis dönemi tövbeleri"*, zamanında kaçınılan önleyici uzlaşmaların acımtırak itiraflarından başka bir şey değildir. *"Dün"*, *"yarın"* içindir. Şu kadar ki, *"bu günü yaşayanların"*, dünden aldıkları derslere göre hareket etmeleri gerekir. Akılcı uzlaşma, her günün ve herkesin *"ders"*idir. Uzlaşma açığı, bilgi toplumu için dahi bir tür cehalete işaret eder. Uzlaşma, dinamiklerin iradelerinin salt birlikteliklerinden değil, sorunun doğasından kaynaklandığında değer kazanır. Sorunun tabiatına yabancı, makyaj ve kılıflama becerisini çözüm görüntüsünde sunan uzlaşma pratiklerinden kaçınılmalıdır. Zamanın ruhunun kolaylıkla savurabileceği bu gibi illüzyonlar, siyaset kurumuna zarar verir. Türkiye, ender yakalanabilen uzlaşma örneklerinden, yoğunlaşmış uzlaşma evresine geçmek zorundadır. Zihin, kültür ve uygulama kodlarıyla. Bu görev, topyekûn topluma,

bireysel akla, eğitime ve Büyük Meclis'e düşer. Gerçek bir reform, uzlaşma açısı görmezlikten gelinerek var edilemez.

**4. Hukuk Üretme Kapasitesindeki Yasama Zaafları Sorunu:** Yasama organının temel işlevi, denetim yanında hukuk normu üretmektir. Normun yerindelik unsurunu, siyasal iktidar (hükümet ve iktidar grubu), hukuki unsurunu ise yasama organı tayin eder. Hukuk normu üretiminin yasama dışı ve yasama süreçleri, kalite ekseninde modelendirilememiştir. Yürütme organına tasarı taslağı üreten mekanizma da kurumsal bir konsolidasyon olmadıktan başka bilim ve bilim kuruluşları ile rasyonel etkileşim de genellikle ihmal edilmektedir. Bir bütünü, iç uyumu ve sistemi anlatan *"hukuk üretmek"*le adına kanun dediğimiz formatta *"Türkçe cümle üretmek"* birbirine karıştırılmamalıdır.<sup>8</sup> Ne komisyonların yapıları ne de genel kurul müzakere süreçleri, hukukun üstünlüğüne temel oluşturabilecek norm üretme kapasiteleri ile donatılmamıştır. Görüşmeler için savrulan zaman ve enerjinin onda biri, hukuk içeriğine harcanamamaktadır. Sözgelimi Genel Kurul'da bütün grupların ittifakı ile kısa sürede üretilen bir önerge, daha kuruluş aşamasında hukuk bozuculuğu işlevini görebilmektedir.<sup>9</sup> *"Yok*

<sup>8</sup> Bkz. dn. 33. Kötü kanun yapımına yergi kapsamında Otto Bismark'a şu cümle atfedilir: *"Kanunların ve sosislerin nasıl yapıldığını öğrenen bir kişi, geceleyin rahat uyuyamayacaktır"*.

<sup>9</sup> "Hukuk bozucuları (yahut hukuk bozuculuğu)" kavramı, bilinçli bir tercihtir. Hatta yeni bir kavramlaştırma olarak Anayasa hukuku ve siyaset hukuku alanına sunulu bir "öneri"dir. Kavramın, doruk egemenlerin hukuk ihlaline karşı toplumsal duyarlılığı geliştirici ve itiraz kültürünü oluşturuca bir özelliği de vardır. İhlal tavrılarının derecelendirilmesi ve doruk egemenliklerin ihlallerine, özgün adlandırılma yapılması, bilime yabancı bir fikri inşa değildir. Belki de aynı kavram, iyi yönetim ve işler demokrasi ilkelerinin içeriklerini zenginleştirecek yeni bir unsur olarak da ortaya çıkmaktadır.

"Hukuk bozucuları", hukuk refleksinin en yoğun işlemesi gereken hassas alanlarda -genellikle- bilinçli ve hesaplanmış yöntemlerle hukuku devre dışı bırakırlar. Yargı, siyasal partiler, askeri kesim dahil bürokrasi, yasama organı ve benzeri doruk egemenlik zeminleri, hukuk refleksinin tepe noktaya ulaştığı alanlardır. Gerçek hukukun doğrudan kendilerine uygulanmasında, gerekse hukuku başkalarına uygulamada, doruk egemenliklerin gösterdikleri performans, hukukun kökleşip kökleşmediğinin ve hukuk refleksinin göstergesidir. Hukuk bozuculuğunun temelinde somut olayın niteliğine göre "hukuk korkusu, iktidar hırsı dahil, haksız çıkar (yolsuzluk) ve ideoloji körlüğü" gibi farklı motifler yatar". Ahmet İyimaya, *Siyaset Hukuku Sorunları*, Ank. 2007, s. IX, XI).

*kanun, yap kanun*” meşrutiyet zihniyeti, cumhuriyetin tevarüs ettiği yasama sekeli olarak halen yaşamaktadır. “*Kanunlar Mezarlığı*”na dönen mevzuat envanteri, hukuk üretme kapasitesindeki yasama zaafının dışavurumundan başka bir şey değildir. Hukukun üstünlüğü ile yasa sayısı arasında ters orantılı bir ilişkinin varlığı, kanıtlanmış bir gerçektir. İyi bir yasama reformu, yasama organının standardı yüksek ve emsal seviyede hukuk normu üretebilecek bir kapasite ve donanımı modellendirmek zorundadır.<sup>10</sup>

Kaliteli norm üretme ve düzeyli hukuk inşa etmenin, evvela Büyük Meclis’in görevi olduğu ve hatta yasama egemenliğinin özünü oluşturduğu (Any. m. 7) unutulmamalıdır. Mevcut yapı ve süreçler, işaret olunduğu üzere bu büyük görevi ifa edecek donanımdan yoksundur. Düzenleme alanının bütün boyutlarını kapsayan yapı özelliklerini (sorunun tabiatını) ve vasıflı hukuk bilgisini göz ardı eden bir norm ve hukuk inşası ile mimari ve mühendislik projelerinden yoksun kaba inşaat arasında herhangi bir fark yoktur. Hukuk fakültelerinde kural koyma (norm üretme) ile ilgili ayrı bir dersin -en azından parlamento hukuku bilim dalı içinde- okutulması çok önemlidir. Düşünülen “*Yasama Akademisi*” bu konuda önemli bir açığı kapatabilir. Kural yapımında ve yapıcılarında, yasanın ruhunu ortaya koyacak kertede hukuk metodolojisi, felsefesi, sosyolojisi ve tarihi bilgi birikimlerini

<sup>10</sup> Yasama süreçlerinin rasyonel işleyişi, hata ve manipülasyonları körlüklere gömmeyecek kurumsal özen ve daha iyiye kenetlenmiş şüpheli kontrol; kuralın standardını yükseltecektir. Süreçlerde göz ardı edilen inşa kusurlarına ve hatta kimi yasama manipülasyonlarına verilebilecek örnekler konusunda, yasama tarihimiz, hayli zengindir. Cumhuriyet tarihi yasama süreçlerinin bu açıdan bir araştırma konusu kılınması, yasamanın öz eleştirisi ve reform bağlamında dönüştürücü yararlar sağlayacaktır. Süreçteki hatalara taze örnek olarak, bilim kurulunun bir tercihi gösterilebilir. 22. Dönemde Meclise sunulan “Türk Ticaret Kanunu Tasarısı ve Komisyon Raporu”nda taşıma sözleşmesinden kaynaklanan ölüm ve cismani zararlara dayalı sorumluluk davası için bir yıllık zaman aşımı öngörülmüştü. Bilim kurulunun tercihi dayalı, sözleşme hukuku ve trafik kazaları hukuku parametreleri ile çatışan bu süre, 23.Dönemde komisyonda gözden geçirilme sürecinde fark edilmiş, Genel Kurul aşamasında yürürlükteki hukukumuza uygun olarak, 10 yıl biçiminde düzeltilmiştir (Türk Ticaret Kanunu Tasarısı, m. 855,1270. TBMM TD, 13.01.2011 t, D:23,YY: 5, B:51). Bu ve benzeri aykırı tercih ve hatalara geçiş fırsatı vermeyecek denetim ve gözden geçirme mekanizmaları, olası reformun göz ardı edemeyeceği noktalar olarak önümüzdedir.

görebilmek, birer şanstır.<sup>11</sup> Bu konudaki açığı, evvela görmesi gereken, Meclis Başkanı ve yasama refleksi dinamiğidir. Akademi modellemesi içinde, Meclis'in Kanunlar ve Kararlar Dairesi'nin ve yasama uzmanlığı alanının rasyonel temellerde yeniden yapılandırılması, zorunlu görülmektedir.

Meclisimizin tasarı ve teklif kökenli önemli yasal dönüşümlerini görmezlikten gelemeyiz. 1982 Anayasasının çeşitli tarihlerde değiştirilmesine ilişkin kanunlar, Türk Medeni Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu sıralanması burada mümkün olamayan örnek çokluğu içinde yasama iktidarının önemli çalışmaları olarak hatırlanmalıdır. Yine aynı şekilde, Büyük Meclis'in 2011 yılında tarihi uzlaşma ile kabul ettiği Türk Borçlar Kanunu, Türk Ticaret Kanunu ve Hukuk Muhakemesi Kanunu, bu arada sayılmalıdır. Ancak bizim üzerinde durduğumuz husus, yasama işlevini hukuk kalitesi ve verimlilik ekseninde kurumsallaştıracak ivedi reform ihtiyacının ortaya konması ve daha fazla ertelenmemesi zaruretidir.

**5. Darbe ve Vesayet Tavrılarına Karşı Geçirimsizlik Modellemesi Sorunu:** Toplum mühendisliği teknikleri, statükonun vesayetçi tavırları, muhtıra ve darbeler, yasamanın evrimini, kurumsallaşmasını ve giderek özel kültürün oluşmasını önlemiştir. Büyük Meclisi feshetme cüretini gösteren silahlı bürokrasi tavırları, reform merceğinde farklı bir şekilde okunmalı ve izolasyon işlevli özgün hukuk normları üretilebilmelidir. Bunun bilinen yol ve modelleri vardır. Kendilerini milli iradenin üstünde gören anlayışları işlevsel sınırlarına çekecek ara reformlar, büyük yasama reformunun vazgeçilmezleridir.

Siyaset ve parlamento tarihimiz onu göstermiştir ki, küresel standartlara ve demokrasi ölçütlerine uygun bir silahlı kuvvetler reformu-

<sup>11</sup> Dr. Yasemin Işıktaş, *Hukuk Normunun Mantıksal Analizi ve Uygulanması*, İst. 1999; Prof. Dr. Yaşar Karayalçın, *Hukukta Öğretim, -Kaynaklar-Metod (Problem Çözme)*, Ank. 2008; Prof. Dr. Zeki Hafızoğulları, *Ceza Normu*, Ank. 1996; Önder Canbolat, *a. g. e.*; İbrahim Araç / Dr. Şeref İba, *Türkiyede Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine*, AÜSBFD, Y. 2003, C.58, S. 3, s. 35-60.; Yasama/ inşaa kusurları ve kanun enflasyonu konusunda kısa bir değerlendirme için bkz. Dr. Şeref İba, *Hukuk Tarihimizde Mevcut Ayıklama ve Süpürge Kanunları Geleneği Oluşturmak, Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, Ank. 2010, s. 215 vd.). Ayrıca, bkz. bu makalenin 33 no.'lu dipnotu.

nu gerçekleştirmeden etkili bir yasama reformu ve yasama konsolidasyonu gerçekleştirilemez. Darbe dönemlerinin artık sona erdiği kabul edilse bile mevcut yapısı ile silahlı kuvvetlerimizi ince ayar toplum mühendisliğinin ve ideolojinin bozucu yükünden kurtarıldığı veya kendisini kurtarmış olduğu söylenemez. Bunu sağlayacak yegâne güç, yasama (organı) refleksi olacaktır.

Darbe ve muhtıra dönemi tahribatlarını ortadan kaldıracak telafi edici geçiş hukukunu oluşturmak(I), silahlı kuvvetlerimizi “*koruma/kollama görevi*” gibi bozucu hurafelerin tahrik ve teşvik edici yükünden kurtarmak ve bu yöndeki hukuku yürürlükten kaldırmak(II), askeri okullardaki eğitimi geçerliğini yitirmiş ideolojik yüklemelerden soyutlayarak rasyonel ve demokratik içerikle zenginleştirmek(III), küresel standartlarda sivil denetim(IV), ordumuzu ekonomiyle uğraşan örtülü bir KİT görüntüsünden modern savunmanın gereklerine yoğunlaştırmak(V), yine aynı kurumumuzu genel hukukun ve genel yargının eşitlikçi korumasından mahrum etmemek (üst askeri mahkemeler imtiyazına son vermek)(VI) –kısa söylemle– yeniden yapılandırma, bu vadideki başlıca reform parametreleri olarak okunabilir.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Bkz. bu makalenin 5 ve 6 no.lu dipnotları ve ait olduğu metin bölümü. Darbe kırılmalarını yaşamış ve demokratik konsolidasyonlarını tamamlamış ülke parlamentolarının darbe sonrası pratikleri, olağan dönem süreçleri bakımından ufuk açıcı örneklerle doludur.

31 Ekim 2007 günü, İspanya Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilen “Tarihin Anısından Kurtulma Yasası (The Law on the Recovery of Historical Memory)”, Franko rejimini kınamakta, mağduriyetleri telafi edici ekonomik hükümler içermekte ve toplu mezarlarda yakılma ve benzeri kayıpların açığa çıkarılması yolunda hükümler sevk etmektedir. Yargıç Baltasar Garzon’un uluslararası hukukun kendisine yetki verdiği içtihadı ile kurduğu cesur kararlar anılmaktadır. Aynı şekilde Arjantin örneği de öğreticidir. Arjantin Parlamentosu yürürlüğe girmiş olan askeri affın kaldırılması kararını almış, yargılama sonunda darbeciler mahkum olmuş, darbeye zarar görenler için tazminat düzenlemelerine gitmiştir. Bu ülkede 2000 yılına kadar ödenen yaklaşık tazminat tutarı, 750 milyon dolardır. Portekiz, Şili, Yunanistan benzer örneklerle doludur.

Türkiye’nin 1960, 1971, 1980 ara rejimler ve akla geldiğinde verilen muhtıralar sırasında veya sonrasında genellikle susmanın, istisnaen de söylemin dışında kurumsal çözümler üretmemesi sorgulanmalıdır. Silahlı kuvvetlerimizin, koruma ve vesayet yükünün bozucu ve tahrip edici ağırlığından kurtarmak, yurt savunması kamu görevinin geniş alanına özgülemek, yasama reformunun da ön koşuldur. Darbe ve muhtıraların birincil muhatabı, Büyük Meclis’tir.

Ara rejim dönemlerinde üretilen ve bu dönemdeki eylem ve tasarrufları sorumsuzluk kapsamına alan temel normların hükümsüz sayılacağı yönünde sürgit-etkili bir anayasa kuralının olağan dönemlerde üretilmemiş olması (ve üretilme gereği) hatırlanmalıdır. Darbecilere mutlak koruma ve sorumsuzluk sağlayan 1961 Anayasasının geçici m.4 ve 1982 Anayasasının geçici m. 15 hükümleri, olağan yasama dönemlerinin de yüz karasıdır. Devlet ve demokratik irade, darbe mağdurlarına karşı özür dilemek, zararlarını tazmin etmek; darbecileri kınamak zorundadır. Anayasalarda *“demokratik rejime son verecek eylemleri ve faillerini sorumluluk dışında tutan her türlü anayasal kayıtlar, hiçbir zaman hüküm ve sonuç doğurmaz”* biçiminde önleyici bir norm sevk edilebilir.<sup>13</sup>

Sözgelimi, kapsamlı bir tasfiye yasasına konacak aşağıdaki üç hükmün veya benzerlerinin caydırıcı, önleyici dönüştürücü ve toplumsal barışı güçlendirici etkisi göz ardı edilemez.

**“MADDE 1- Türkiye Cumhuriyeti Devleti, 1960 ve 1980 darbelerinin ve cumhuriyetin organlarına karşı verilmiş askeri muhtıraların, hukuku ve demokrasiyi ağır şekilde ihlal eden fiiller olduğunu beyan eder; asli faillerini kınar; mağdurlarından ve Türk Milletinden özür diler. Bu hareketlerin Türk Silahlı Kuvvetlerine zarar verdiğini ve itibarını sarstığını kabul eder.**

*Devlet, itibarın iade edildiğini ve kendisinden özür dilendiğini içeren bir belgeyi her mağdura veya haleflerine ayrı ayrı verir.*

**MADDE 2- Darbe ve muhtıra dönemlerinde gerçekleştirilen işlem ve uygulamalardan, haksız koruma tedbirlerinden ve yeterli delile dayanmadan, özellikle tabîi hakim ilkesine aykırı olarak kurulan idam kararlarından ve diğer yargı kararlarından doğan destekten yoksun kalma ve cismani zarar dahil, her türlü maddi ve manevi zararlar, Devlet tarafından tazmin olunur.**

**MADDE 3- İdare, ödediği tazminatı, ihlalin ağırlığını gözeterek faillerine rucu edebilir. Rucu borcu, rucu borçlusunun haleflerine intikal etmez.”**

Aynı konuda bkz. Mersin Milletvekili Ali Rıza Öztürk’ün, “12 Eylül 1980 Darbe Sürecinin Yol Açtığı Mağduriyetlerin Giderilmesine İlişkin Kanun Teklifi” (Adalet Komisyonunun 2010 t, 2/767 Esası). Teklif, bilebildiğim kadarıyla darbe dönemi sonrası rehabilitasyon alanında somut önerileri içeren ilk veya ilklerden olma özelliğini taşımaktadır. Öztürk, teklifinin 1. maddesi (aynen) şöyledir:

*“Türkiye Cumhuriyeti Devleti; 12 Eylül 1980 darbesini, demokrasiye, hukuka ve millete karşı yapılmış bir hareket olarak kabul eder.*

*Devlet; uygulamaları, sonuçları ve yol açtığı gerek kişisel, gerekse toplumsal yıkımlar nedeniyle 12 Eylül 1980 darbe sürecinde madden ve manen zarar görmüş tüm kişilerden ve ailelerden özür diler.”* (Sorun alanına bütünsel bir yaklaşım için, bkz. *Türkiye’de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti*, derleyenler: Evren Balta Paker / İsmet Akça, İst. 2010, Bilgi Üniversitesi Yayını). Narcis Serra, Çev. Şahika Tokel, *Demokratikleşme Sürecinde Ordu*, İst. 2011, İletişim Yayınları.

<sup>13</sup> Darbe rejimi döneminde gerçekleştirilen eylem, işlem ve normlar sebebiyle mutlak sorumsuzluğu ve hukuka uygunluğunu öngören 1961 Anayasası’nın

Yasama reformu ile eş ve farklı zamanlı olarak yürütülecek bir askeri reform için Büyük Meclis'in, kapsamlı bir Meclis araştırması yapması ve ortak zeminin bu yolla bulunması gereği çok açıktır. Bu yöntem, reformun ortak kabulünü de kolaylaştırabilecektir.

Bu arada kimi askeri muhtıraların Büyük Meclisin Genel Kurulunda okunmuş olması, okunmaya karşı milletvekillerinin derin tepkisizliği, katlanılamaz bir refleks zaafı olarak not edilmelidir.<sup>14</sup>

geçici 4. maddesinin normal dönemlerde yürürlükten kaldırılamamış olmasına karşın(!), 1982 Anayasası'nın aynı doğrultudaki geçici 15. maddesi hükmü, anayasaya aykırılık itirazını yasaklayan fıkra yönünden 03.10.2001 tarihinde ancak kısmi operasyona uğrayabilmiş, 2010 tarihinde gerçekleşen reformla bütünüyle yürürlükten kaldırılmıştır (bkz. 03.10.2001 t, 4709 Sayılı Yasa, m.34. Keza, 12.3.2010 t, 5982 sayılı Yasa, m. 24).

- <sup>14</sup> Sözelimi, 12 Mart 1971 muhtırası, Büyük Meclisin kürsüsünden okunmuş ve Meclis bir bütün olarak okunmasına karşı çıkmamış, önleyici bir tavır geliştirememiştir. Bu bir refleks zaafı veya refleks yokluğudur. İki-üç milletvekilinin düşük yoğunluklu karşı koyuşu da herhangi bir sonuç doğurabilmiş değildir. Oysa o muhtırayı, hiçbir Meclis Başkanı -hayatı pahasına da olsa- milli kürsüden okumamalı idi. Bu, anayasanın bağlayıcılığının tabii gereği idi (1961 Any. m. 8/2). Anayasa, hiçbir bürokratik mekanizmayı, Millet Meclisine emir verme yetkisi ile donatmadığı gibi Başkanı, kanunsuz fermanları okumaya mahkûm bir kukla olarak kurgulamamıştır. Unutulmamalıdır ki öncekilerin ettiklerini sonrakiler (bizler) biçmek zorunda kalır(ız). (Bkz. MMTD, 70. Birleşim, Dönem: 3, Toplantı: 2, s. 235-237). Bütün muhtıraların nerede ise ortak formatı olarak, 1971 muhtırasını, acıtıcı ve utandırıcı müktesebatımız olarak, buraya kaydediyorum. (Bu makalenin 6 no.'lu dipnotundaki turfanda bildiri ile de mukayese edilebilir).

Muhtıra aynen şöyledir:

“Ankara,12 Mart 1971

Millet Meclisi Başkanlığına  
Ankara

1. Parlamento ve Hükümet süregelen tutum, görev ve icraatı ile yurdumuzu anarşi, kardeş kavgası, sosyal ve ekonomik huzursuzluklar içine sokmuş, Atatürk'ün bize hedef verdiği çağdaş uygarlık seviyesine ulaşmak ümidini kamuoyunda yitirmiş ve Anayasanın öngördüğü reformları tahakkuk ettirememiş olup Türkiye Cumhuriyetinin geleceği ağır bir tehlike içine düşürülmüştür.

2. Türk Milletinin ve sinelerinden çıkan Silahlı Kuvvetlerinin bu vahim ortam hakkında duyduğu üzüntü ve ümitsizliği giderecek çarelerin partiler üstü bir anlayışla Meclislerimizce değerlendirilerek mevcut anarşik durumu giderecek ve Anayasanın öngördüğü reformları Atatürkçü bir görüşle ele alacak ve inkılâp kanunlarını uygulayacak kuvvetli ve inandırıcı bir Hükümetin demokratik kurallar içinde teşkili zaruri görülmektedir.

3. Bu husus süratle tahakkuk ettirilmediği takdirde Türk Silahlı Kuvvetleri kanunların kendisine vermiş olduğu Türkiye Cumhuriyetini korumak ve kollamak görevini yerine getirerek idareyi doğrudan doğruya üzerine almaya kararlıdır.

Demokratik yasama işleyişinin önündeki en büyük engellerden birisinin de yargısal vesayet olduğu unutulmamalıdır. Mukayeseli incelemeler ve hukuk tarihi verileri onu göstermiştir ki yargı erkinin doğal işlevi, hukuku ve özgürlükleri yorum ve kararlarıyla çeşitlendirmek, zenginleştirmek, geliştirmek ve korumaktır. Bu paradigma, Türk yargı erki bağlamında tersine işlemiştir. Yargı, devlet ideolojisini koruma ve kollama görevi ile donatılmış yahut kendi kendine böyle bir misyon yüklenmiştir. Bu yapı –değerli yargıçlardan soyutlayarak söyleyelim ki– kusurlu ve bozucu bir yapıdır. Tarafsız ve bağımsız yargıyı, –içeriği ne olursa olsun– ideolojiye yandaş veya candaş kılmak, ona ve hukuk vatanına yapılabilecek en büyük kötülüktür. Yargıyı vesayet modelinden çekip çıkarmak, siyaset kurumunun erteleyemeyeceği ortak görevidir.<sup>15</sup>

---

Bilgilerinize.

Memduh Tağmaç  
Orgeneral Gnkur. Bşk. ve  
Milli Güv. Kur. Üyesi

Faruk Gürler  
Orgeneral K.K.K. ve Milli  
Güv. Kur.Üyesi

Celal Eyicioğlu  
Oramiral Dz. K. K. ve  
Milli Güv. Kur.Üyesi

Muhsin Batur  
Orgeneral Hv. K. K. ve  
Milli Güv. Kur. Üyesi

Dağıtım:  
Gereği İçin:  
Cumhurbaşkanına  
Cumhuriyet Senatosu Başkanlığına  
Millet Meclisi Başkanlığına

BAŞKAN- Yüce Meclisin bilgilerine arz olunmuştur.” (MMTD, B: 70,12.3.1971, O: 1, s. 236.)

<sup>15</sup> Anayasa Mahkemesi konusunda yapılan bir incelemede şu değerlendirmede bulunulmuştur:

“Yüksek Mahkememiz, kriz kabiliyeti yüksek noktalarda, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine de emsal olabilecek ve onun seçeneklerini geride bırakacak nite-likte çözümler üretebilirdi. Bunun için bilimsel bilgi (gerekli ve fakat) yeterli değildir. Derin devlet brifinglerine hayır diyebilecek bir demokratik direnç ve hukuku devlet ideolojisine boğdurmaman bir yargı ahlakı gerekir. “Zor zamanlar” ve “zor davalar”, mahkemelerin kamusal sınavlarıdır. Ortak aklın, bilimin ve tarihin bu tür kararlara vereceği notlardır ki, o kurumu mahkeme kılar veya kılmaz” (Ahmet İyimaya, Anayasa Mahkemesinin Üyelik Yapısında Yasama Organının Rolü, *Türk Hukuk Kurumu Yirmibeşinci Kuruluş Yılı Armağanı*, s. 127. dn. 1); Aynı şekilde, Doç. Dr. Zühtü Arslan, *Anayasa Teorisi*, Ank. 2005, s. 31,235 vd. s. 250 vd.; Prof. Dr. Bakır

Cumhuriyet başsavcılarımızın ve Anayasa Mahkemesi başkanlarımızın, Büyük Meclis'in anayasa ve yasa girişimlerine –bazen– şiddetle karşı çıkmaları, kimi değerli üyelerin –direnc bağlamında– Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun anayasal dönüşümünü hayat-memat meselesi saymaları, milletvekili hakları konusunda geliştirilen “*yokluk*” yaptırımları, yasama-yargı (güçler) ayrılığı kuramında yaşanmaması gereken vesayet tavırları olarak ortaya çıkmaktadır. Parti kapatma dava ve kararları, vesayetçi yargı yapılanmasının doruk noktasını oluşturur. Yargıyı ideoloji aygıtından hak ve özgürlük organı haline çevirecek ortak hukuku üretmek, siyaset kurumuna düşer.

Yargı ve benzeri alanlardaki reform çalışmalarında yöntem ve üslubun apayrı önemi vardır. Zorlu bir süreci barındıran reform için en büyük şanssızlık, dönüşümün o kurumdaki görevlilere karşı yürütülen çaba olarak takdimi veya o tür tavırların içine girilmesidir. Bu noktada reformcunun göstereceği özen ve sorumluluk, reform özeni kadar kayda değerdir. Reformun nesnesini, kurum ve sistem oluşturmaktadır. Reform zamanındaki görevlilerin değiştirilecek kurum/sistem konusunda gösterecekleri direnc ve refleksler karşısında geliştirilecek stratejilerde hoşgörü, sabır ve bilimsel bakış açılarına başvurulmalı; iyi bir süreç yönetimi sergilenmelidir. Muhatapların reforma içeriksiz ve mücerret direnc yerine pozitif eleştirileri ile katkı sağlamaları, örneğine az rastlanan birer vizyon oluşturur.<sup>16</sup> Osmanlıdan bu yana sergile-

---

Çağlar, Türkiye’de Laikliğin Büyük Problemi, *Gogito*, 1 (yaz-1994) s. 116 ve civ.; keza, Prof. Dr. Bülent Tanör, *Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası*, İst. 1969, s. 145 ve civ., s.69 vd.; Aynı müellif, *Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu*, İst. 1994, s. 267 vd., s. 300 vd., s. 149 vd.”

<sup>16</sup> Yargıtay Cumhuriyet Başsavcıları, parti denetimi ve kapatma davası açabilme görevlerinden hareketle anayasa ve yasa koyma iktidarına, hazırlık aşamasında müdahaleyi yetkileri arasında görebilmiş, sözgelimi ulusal üstü kuruluşlara (Avrupa Birliği gibi) kısmi egemenlik delegasyonuna itiraz edebilmiş (Any. m. 6, 90); Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Anayasa Mahkemesi reform modellerine bildirilerle karşı çıkabilmiştir. Koruma/kollama görevinin yargısal vesayete dönüşümü görüntüsündeki bu yapının kısmen sürdürülmesi, yalnızca bir demokrasi çarpıtılması değil, aynı zamanda kuvvetler ayrılığı ahlakına karşı erk ayıbidir (bkz. Anayasa Mahkemesi Başkanlarının ve Yargıtay Cumhuriyet başsavcılarının, yasama girişimlerine karşı bildirimleri, kurumsal sitelerinde). Özellikle Yüksek Mahkemeleri ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı’nı vesayetin bozucu yükünden kurtaracak, hukuk ve demokrasi güvenliğini artıracak yapısal reformlar, daha fazla ertelenemez. Demokrasinin vazgeçilmez unsuru olan partinin kapatılması davasının açılmasının, tek kişilik bir güce verilmesi, sistemi

nen “istememezlik” tavrı, -umalım ki- demokratik Türkiye’imizde, zaman içinde dönüşsün.

12.9.2010 t ve 5982 sayılı Anayasa Değişikliği, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (m. 159), Anayasa Mahkemesi (m. 146, m. 147, m. 148, m. 149) ve Askeri Yargının Görev Alanı (m. 145) unsurları ile yargısal vesayeti kısmen sona erdiren önemli bir reform niteliğindedir. Yeni yapılar, zor zamanların zor davalarında veya olağan işleyişte yargı organını vesayet güdümüne veya öz-vesayet üretilmesine karşı geçirimsiz kılmaktadır. Bu alandaki reformun temel ruhunu, yargının, hukukun dışında bir referansa hiçbir şartta başvuramayacağı paradig-

---

ideolojik temerküzün muhataralarına terk etmekle eşdeğerdedir. Türk kapatma davalarında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin ihlal kararları, bu açığın küresel tespitinden başka bir şey değildir.

Yine Anayasa Mahkemesi, parti kapatma davalarında kabul kararını zorlaştıran ve partiler arası uzlaşma komisyonunun oluşturduğu nitelikli nisapla ilgili değişiklik teklifine şu şekilde karşı çıkmıştır: “Anayasa’nın 69. maddesinde yapılması öngörülen değişiklikle siyasi partilerin kapatılabilmesi için Anayasa Mahkemesi’nin 11 olan üye tamsayısının üçte ikisinin, başka bir anlatımla en az 8 oy aranmasının, Anayasa Mahkemesi’nin parti yasakları ile düşünce ve siyasi örgütlenme özgürlüğü arasındaki hassas dengeyi kurması ve korumasına elverişli olmadığı açıktır.” (23.1.2001 tarihli *Milliyet* ve *Radikal* gazeteleri), Anayasa Mahkemesi’nin bu basın bildirisi, kurucu iktidara yöneltilen “post-modern muhtıra” olarak nitelenmiştir (bkz. aynı gazeteler, aynı tarih). Mahkeme başkanı, muhtıra nitelenmesine karşı çıkmış, bildiriye “tarih önünde sorumluluğun gereği” olarak tanım lamıştır (24.01.2001 tarihli *Sabah* gazetesi). Aynı Anayasa Mahkememizin, yaşanan krizde karar mevkiinde olduğunu unutarak “28 Şubat öncesi militer brifinglere” gidip “yönlendirici enformasyonlara muhatap olmasını (sessiz ve dirençsiz kabulü)” hangi tarihi sorumlulukla açıklayabileceğiz?”

Anayasa Mahkememizin kimi kararlarındaki muhalefet şerhlerinde yer alan “YOKLUK” yaptırımı eğiliminin milletvekillerinin özlük hakları ile ilgili düzenlemeler vesilesiyle oluştuğu hatırlanmalıdır. Bu eğilim, siyaset kurumu-Anayasa Mahkemesi çatışmasının dışı vurumu olarak ta değerlendirilebilir (Prof. Yılmaz Ali Efendioğlu, *Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi*, Ank. 1996, s. 340 ve civ.; Prof. Dr. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa 2005, s. 949 ve civ., Any. m. 13.5.1998 t, 51/17- E/K. Özellikle muhalefet şerhi bölümleri. Aynı şekilde bu bağlamda geliştirilen “tekrarlama yasağı” kavramı. Ahmet İyimaya, *Anayasa Mahkemesinin Karar Gerekçesinin Normatif Etkisi*, Prof. Fikret Eren’e Armağan, Ank. 2006, s. 1185 vd.).

Yargı-demokrasi, yargı-vesayet, yargı-toplumsal algı konularında ayrıntılı sosyolojik bir değerlendirme ve alan araştırması için, bkz. Mithat Sancar / Eylem Ümit Atılğan, *Demokratikleşme Sürecinde Hâkimler ve Savcılar*, İst. 2009, TESEV Yayını; Aynı müellifler, *Demokratikleşme Sürecinde Toplumun Yargı Algısı*, İst. 2009, TESEV Yayını; Meryem Erdal, *Demokratikleşme Sürecinde Basının Yargı Algısı*, İst. 2010, TESEV Yayını.

ması oluşturun. Yüksek mahkemeler, hukuk kurulları dahil, bir bütün olarak diğer yargı organları, hukuk dışında hiçbir değeri: ideolojiyi, yakınlığı, siyasal eğilimi referans alamaz/ almamalıdır. Vesayet, ideolojiyi yargının üzerine yüklemenin, hukuk ve adaleti rafa kaldırmanın adıdır. Bu yükü, şimdiye değin yargının bizzat kendisinin reddetmiş ve sırtından atmamış olması, açıklanabilecek bir durum değildir. Hele reforma karşı gösterilen yargı kökenli önleyici direnci gerekçelendirecek bir demokratik açıyı keşfetmekte zorlanıyorum<sup>(17)</sup>.

Gerçekleştirilen reformlar, küresel standartlar ve süreç analizi onu göstermektedir ki, Türk yargısının sisteme ve özgürlüklere yaşattığı vesayet, tarihsel sonuna dayanmıştır. Toplumun çok gerisinde kalan ve geçerliklerini yitiren argümanların sürdürülemezliğini artık yavaş yavaş yüksek mahkemeler de görmeye başlamıştır. Bir tavuğun yaşamına son verme kolaylığında parti kapatan; başörtüsünü öğrenim özgürlüğü için engel sayan yargısal vesayetdeki demokrasi ve hukuk fukaralığını görmek için derin gözlüklere (!) ihtiyaç yoktur. Bir ülkenin yasama organının, temel hak ve özgürlükleri, yargı organlarına karşı koruma ve uğurda hukuk üretme kaderine muhatap olması, ne kadar acıdır!.. Bu sonuç dahi özgürlüğün sigortası olan yasama reformunun ötelenemezliğini ortaya koymaktadır.

2010 Anayasa reformu ile tanınan kişisel başvuru hakkı pratiğinin geçiş dönemi sonrasında, yargı alanında paradigmaları alt-üst edeceği ve temel hak ve hürriyetlerin üveylik konumundan adaletin özüne geçiş yapacağı söylenebilir (Any. m. 148/3). Çünkü kararları, İHAS temelinde ihlal yaptırımına uğrayan yargı organları -ki evleviyetle Yüksek Yargıtay ve Yüksek Danıştay- zorunlu ve tek seçenek olarak temel hak ve hürriyetler eksenine sığrayacaklardır. Bu, otoriter kültürün fosilleşmesi ve ortak demokrasinin yeniden keşfi anlamına gelir.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Esasen yargı, ideolojik vesayeti karar pratikleriyle, hukukla tanıştıran ve dönüştüren bir dinamiktir. Kuracağı yaptırımlarla, hukukun üstünde bir güç olamayacağını öğreten bir erktir. Temel hak ve hürriyetlerin sigortası olan bir varlıktır. Öyle görünüyor ki genel eğitim ve hukuk öğretimi sistemimizde bir sorun var. Çoğulculuk, hoşgörü ve demokrasi damarlarını bünyeye kazandıramamanın zararını, yargı erkimiz fazlasıyla yaşıyor ve çekiyor. Türkiye, bu zor sorunu da değişimin zarureti içinde aşacaktır.

<sup>18</sup> Sözgelimi Türk Yargısı ve hatta kimi zaman yasama, mülkiyet hakkı-devlet yararı çatışmasında, hak-paradigmasını yok sayan bir anlayışı benimser olmuştur. Osmanlıdan tevarüs ettiğimiz "ne'î hazine" teorisi, tanzimatın banilerinden

Görevi temel hak ve hürriyetleri güce karşı korumak olan yasama organı ile aynı amaca odaklanmış yargı erkinin eksen özdeşliği, hukuk uygarlığının kendisi demek olacaktır. Paradoksal olan odur ki; hakem koltuğunda Anayasa Mahkemesi oturmaktadır. Yüklenen yükün nitelik ve nitelik olarak ağırlığı karşısında yeni bir Anayasa Mahkemesi reformu kaçınılmaz hale gelebilir.

Yasama organının ürettiği hukukun doğru uygulanması, herkesin ve her kurumun yararına. Vesayete ve tahrifatına hukuk yoluyla son vermek, yasama misyonuna anlamlı bir yollama oluşturur. Yasama organının kullandığı kurucu iktidar yetkisinin millet tarafından yüksek seviyede kabulü, Meclis'e karşı toplumsal güvenin sosyolojik tescili olarak da okunabilir.<sup>19</sup>

#### 6. Büyük Meclis'in Kendi İç Hukukunu Oluşturamamış Olması

**Sorunu:** Türkiye Büyük Millet Meclisi, etkili ve verimli iç hukukuna henüz kavuşamamıştır. XIX. asrın sonunda, XX. asrın başında geçerli olan ve dünyanın terk ettiği köhne kurallar, halen içtüzüğümüz olarak yürürlükte. Demokratik muhalefet hakkının doğal sınırlarını zorlayan ölçsüz engellemeler, hukuk boşluğundan ve gelenek açığından beslenmektedir. Büyük çeşitlik içindeki kimi engellemelerin canlı yayınlarla topluma erişimi, yasama itibarını hızla aşındırmaktadır. Ölçülü engelleme (obstrüksiyon) kurumu, katılımcı demokrasilerde, önemli bir yasama aracıdır. Bu bağlamda engellemelerin, yasa projesindeki kusurlara, etkili vurgu ve süreçte düzeltim işlevi gördükleri unutulmamalıdır. Tüm sorun, demokratik dengeyi ve rasyonel verimi engelleme girişimlerinin sergilenmemesi ortak anlayışını geliştirecek iç-hukuk oluşturabilmektir.<sup>20</sup> Kendi iç hukukunu oluşturamayan ya-

---

Mustafa Reşit Paşa'nın emlakini dahi devlete intikal ettirme maharetleri(!), -yeni reformla- tarihe karışabilir (bkz. Prof. Dr. Fikret Eren / Prof. Dr. Veysel Başpınar, *Toprak Hukuku*, 3.Bası, Ank. 2007, s. 336 ve civ.; Keza, orman-mülkiyet hakkı çatışması konusunda bkz. AİHM'nin 8 Temmuz 2008 t, 1411/03 no.'lu "Turgut ve Diğerleri-Türkiye Davası" kararı, aynı mahkemenin 13 Kasım 2008 tarih ve 17203/03 no.'lu "Devecioğlu-Türkiye" davası kararı.)

<sup>19</sup> Sözü geçen reformun ruhu ve süreç bağlamında bkz. TBMM Anayasa Komisyonu 14.04.2010 t, 497 sıra sayılı raporu, komisyonun görüşme tutanakları. *TBMM Genel Kurul Tutanaklar*, 23. Dönem, 4. Yasama Yılı, 88 ve devamı birleşimler.

<sup>20</sup> Prof. Dr. Tuncer Karamustafaoglu, *a. g. e.*, s. 88 dn.100.; Nühket Turgut, *Siyasal Muhalefet*, Ank. 1984, s. 57 ve civ. Dr. Şeref İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine*

sama erkinin “*hukuk ve demokrasi*” iddiası inandırıcı olabilir mi? Bu ayıp, geçen zamanların ve hepimizin ortak utancıdır. İyi bir yasama reformu, evvela kendi iç hukukunda iddialı olmak, ortak tezini ve seçenekleri oluşturmak zorundadır. İç hukuk (içtüzük) reformu, yasama reformunun omurgası değerindedir. Bu reformu başaracak tecrübe, birikim ve insan unsurumuz fazlasıyla mevcuttur. Ayak sesleri duyulan büyük anayasa reformunun hemen akabinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin sessiz anayasasına,<sup>21</sup> işler bir içtüzüğe kavuşması temenni olunur.

**7. Diğer Unsurlar:** Yeniden yapılandırma ve reform, yasama organının bütün unsur ve işlevleri ile defaatla okunmasını, sorun alanlarının keşfedilmesini, bunların tenkit ve tahlilini zorunlu kılar... Sorunları, bu makalede ortaya konan sayılarla sınırlandırmak doğru değildir. Bu konuda ikili bir çalışma esirgenmemelidir. Çalışmanın birinci eksenini, doğrudan yasamanın sorunları, ikinci eksenini, yasamanın dolaylı sorunları oluşturur. Sorun envanteri, kapsamlı bir reformun kalitesini de yükseltir. Bu envanterde kurumsallaşma koşulu olarak, arşiv sorununun ağırlıklı yeri olduğuna özellikle işaret etmeliyiz.

#### IV. REFORM İÇİN HAZIRLIK AŞAMASI

Arka plan çalışmasına dayanmayan hiçbir tasavvur, taslak ve proje, arzulanan sonuç ve verimi sağlayamaz. İyi bir reform yolunda esirgenmemesi gereken çalışma kalemleri şöyle sıralanabilir:

**1. Müktesebatımızdan Yararlanma:** 1876/77’den bu yana azımsanamayacak bir yasama birikimimiz vardır. Bu birikim (müktesebat), iyi bir reform için gerçek bir zenginliktir. İktüzükler, yasama organı kararları ve teamüller, bu birikimin başlıcalarıdır. İktüzük metinleri, bir bütün olarak elimizdedir. İç hukukun kurulmasına yardımcı olacak parlamento kararlarının, usul tartışmalarının, ulaşılan sonuçların ve teamüllerin derlendiği, sistemleştirilerek yayımlandığı söylenemez. Bu malzemeler üzerinde sistemli bir değerlendirme yapmak, reform için çok yararlı bir çalışma olur. Gerçekleştirilememiş, teklifleştirile-

---

*İncelemeler*, İst. 2010, s. 310 ve dev.

<sup>21</sup> Prof. Dr. Tarık Zafer Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İst. 1980, s. 121.

memiş veya kadük kalmış iç hukuk çalışmaları da bu kapsamda değerlendirilmelidir.<sup>22</sup>

İçtüzük reform tarihimizin en başarılı örneği, kuşku yok ki 1973 değişikliğidir. Bu başarının temel nedenlerinden biri de, 1927-1973 yılları arasında tutulan “uygulama notları”dır. Aynı yöntemin sürdürülmemesi doğru olmamıştır.

İçtüzük normunun projelendirilmesinde yüksek özen gösterilmesi, yaşanmış sorunların adeta dayattığı çözümlerin göz ardı edilmemesi, geliştirilecek modellerin düzeyli hukukun icapları ile çatışmaması gerekir.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Adalet ve Kalkınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi ve Demokratik Toplum Partisi grup başkanlarının mutabakatları ile 16 Ekim 2008 tarihinde kurulan; değerli milletvekilleri: Salih Kapusuz, Ali Topuz, Nevzat Korkmaz ve Selahattin Demirtaş’tan oluşan Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük Uzlaşma Komisyonu’nca hazırlanan 16 Şubat 2009 tarihli “İçtüzük Taslağı” çalışması, bu bağlamda önemle kaydedilmelidir. Ciddi bir kritikten geçirilmesi zorunlu -adı üzerinde- TASLAK, kuşku yok ki olası reform çalışmalarına taze bir veri oluşturmaktadır.

Milletvekilleri: R. Serdaroğlu, B. Akarcalı, A. İyimaya, Y. Akbulut, S. Yıldırım, A. İlksoy, Ö. İzgi, N. Arseven, Z. Aktaş, H. Gemici, I. Saygın’ın tekliflerinin birleştirilerek Anayasa Komisyon’unca oluşturulan içtüzük reform projesi ve bu projenin resmi belgeye dönüştürüldüğü 21. Dönem 527 sıra sayılı Komisyon Raporu da önemli bir reform malzemesidir.

<sup>23</sup> Kısmi içtüzük reformlarından en önemlisi, geçmiş dönemlere ait komisyon raporlarının aynen benimsenebileceği yönündeki (m. 77) İçtüzük hükmüdür. Anayasa Komisyonu’nun, İçtüzüğün m. 44 hükmünün yorumu (içtihat) yoluyla 21. Dönemde geliştirdiği, aynı dönemin 527 sayılı İçtüzük ortak teklifinde kabul edilen (m. 44), fakat kadük kalan kural, Kastamonu Milletvekili Hakkı Köylü’nün teklifi ile, 22. Dönemde (S.S.1441) İçtüzük hükmü haline gelmiştir (TBMM 2.6.2007 t. 894 sayılı karar). Bilhassa temel kanunlar bakımından büyük zaman ve emek savurganlığını önleyen bu kuralın -sözgelimi- son içtüzük çalışmasında korunmaması (unutulması?) (bkz. 2009 İçtüzük Taslağı, m. 57), hem rasyonellik ve hem de özen kriterleri bakımından açıklanamaz. Aynı şekilde, toplantı yeter sayısının aranmaması doğru çözümü için metnin anayasadan çıkarılmasının yeterli görülmesi, düzeyli hukuk gerekleri ile çatışan bir yapıyı kusurunu oluşturur (2009 İçtüzük Taslağı Eki Anayasa Değişikliği Kanun Taslağı, m. 3). Oysa aynen idam cezalarını kaldırma normunda olduğu gibi (Any. m. 38/v) “toplantı yeter sayısının aranmayacağı”nı öngören açık norm sevk edilmeli, istisnai haller dışında karar yeter sayısında da taban nisap aranmamalıydı.

**2. Mukayeseli Parlamento Verilerinden Yararlanma:** Hükümet sistemleri farklılığı gözetilerek yahut yerine göre bu fark gözetilmeksizin ülke parlamentolarının kurumsal yapısı, işleyişi, güçler arası ilişkileri ile iç hukukları konusunda kapsamlı bir araştırma yapılmalıdır. Mukayese ve mukayeseli hukuk verileri, muhakeme yoluyla bulunamayacak özgün pratikleri önümüze koyabilir.<sup>24</sup> Parlamento hukuku alanında başlıca kaynaklardan birisi olan “*Parliaments of the World*” adlı derleme, güncellenmiş şekliyle yararlı bir malzeme oluşturabilir. Son içtüzük değişikliği çalışmaları sebebiyle dilimize kazandırılan kimi ülkeler içtüzük metinleri bu arada sayılabilir.<sup>25</sup>

**3. Bilim ve İctihatlardan Yararlanma:** Üstün erk olarak yasama ve özellikle yasama hukuku, çeşitli bilimlerin ve bağımsız bir bilim dalının konusudur. Türkiye’de henüz yeni ayırđına varılan ve –kimi fakültelerde– seçimlik derslere konu bu bilim dalı, reform yolculuğına önemli katkılar sunabilir. Öte yandan Milli Meclis’imizde yetişen değerli yasama bürokratlarının inceleme ve yayınları ile yasama dergisindeki özgün makaleler, bu bağlamda unutulmamalıdır. Aynı düzlemde Kazım Öztürk ağabeyimizi hayırla ve rahmetle yâd ediyorum.<sup>26</sup> Parlamento hukuku metinlerinin, özellikle içtüzük kurallarının yargısal denetimi vesilesiyle Anayasa Mahkemesi’nin kurduğu

<sup>24</sup> Yrd. Doç. Dr. Ozan Ergül, a. g. e., s. 268’deki örnekler.; Keza, Havana Yapıcı, a. g. tez, tüm eser.

<sup>25</sup> Bu metinler, orijinallerine uygunluğu denetlenerek ve ciltlenerek Meclis kütüphanesine kazandırılmalıdır.

<sup>26</sup> Kazım Öztürk, Türk parlamento bürokrasisinin hukuk dalına kazandırdığı ve biyografisinin parlamento yönetimince hazırlatılması gereken bir değerli üstattır. Üç ciltlik ünlü eseri olarak bkz. Kazım Öztürk, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (İzahlı, Gerekçeli, Tasnifli Bütün Tutanakları ile)*, Ank. 1966.; Yasama denetimi konusunda, *Parlamentar Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, Ank. 1962, adlı eseri ile Prof. Dr. Ergun Özbudun, komisyonlar alanında *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, Ank. 1965, adlı eseri ile Prof. Tuncer Karamustafaoğlu, parlamento hukuku konusunda *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, Ank. 1980, adlı eseri ile Prof. Dr. Erdoğan Teziç, *Meclis Araştırması*, Ank. 1977 adlı eseri ve milletvekili statüsü konusundaki makalesi, (*Anayasa Yargısı Dergisi*, Ank. 1997, s. 387 ve dev) ile Prof. Dr. Erdal Onar, bu bağlamda saygı ile anılmalıdır. *Anayasa Yargısı Dergisi*, hukuk fakülteleri dergileri, *Yasama Dergisi* ve benzeri periyodik yayınlar ile Meclis’imizde sürdürülen uzmanlık tezleri de hatırdâ tutulmalıdır.

karar ve içtihatların kaynak özelliği açıktır. Ancak Anayasa Mahkemesi Karar gerekçelerinin iç hukuk kuruculuğunda bağlayıcı bir etki doğurmayacağı,<sup>27</sup> sadece birer seçenek oluşturabileceği unutulmamalıdır. Öte yandan Anayasa Mahkemesi'nin güdümlü yahut öz vesayete dayalı kararlarının hiçbir şekilde kaynak işlevi göremeyeceği hatırdan çıkarılmamalıdır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin sözleşmeyi ihlal olarak nitelendirdiği parti kapatma kararlarındaki argüman ve yaklaşımlar bu gruptandır. Bundan başka Yüksek Mahkeme'nin "*temel kanunla*" ilgili içtüzük değişikliğini iptal kararları, yarım asır geride kalmış gerekçeleri ile, mukayeseli gelişime ve anayasanın anlamının yeniden keşfi ilkesine yabancı bir karar olarak, olası reformlara engel teşkil etmeyeceğini, mahkemenin bu parametreler içinde inancını gözden geçirebileceğini söylemek, yanlış olmaz.<sup>28</sup>

Hukuk boşluğunu giderme (TMK m. 1) ve bağlayıcı içtihadı birleştirme kararı oluşturma (Yargıtay K. m. 45) gibi norm benzerini üretme yetkisiyle donatılmış mahkemelerin kararları, norm yapımı için canlı bir laboratuvar işlevi görebilir. Özellikle Yargıtay tarihimiz, -değme kanunlara taş çıkartacak- veciz içtihatları bünyesinde saklamaktadır. Uygulamadan beslenmeyen ve tecrübenin aklından yararlanmayan yasamanın ta başta bir inşa kusuru içinde olduğu söylenebilir.<sup>29</sup>

Sorunların önemlerine göre bazı konularda doktora tezleri oluşturulması, bunun gelenekselleştirilmesi, Türk yasamasını küresel emsal seviyesine yükseltebilir. Bu dinamiğin Meclis yönetimince, tarihsel çizgi içinde tek örnekle dahi işletilmemiş olması, bulunulan noktayı teşhis açısından anlamlıdır.

Meclis kütüphanesi, bütün eserleri bünyesinde toplayan bir mükemmellikte değildir. Yayımlanmayan doktora tezlerinden birer örneğin Meclis kütüphanesine gönderilmesini zorunlu kılacak hukuki

<sup>27</sup> Ahmet İyimaya, Anayasa Mahkemesinin Karar Gerekçelerinin Normatif Etkisi, Prof. Dr. Fikret Eren'e Armağan, Ank. 2006, s. 1185 vd.); sözü geçen makalede sorun, yürürlükteki hukukumuz, doktrin ve mukayeseli hukuk bağlamlarında ayrıntılı olarak değerlendirilmiştir.

<sup>28</sup> Yrd. Doç. Dr. Ozan Ergül, *a. g. e.*, s. 268 ve civ.

<sup>29</sup> Prof. Dr. Seyfullah Edis, *Medeni Hukuka Giriş ve Başlangıç Hükümleri*, Ank. 1987, s. 186 ve civ.; Prof. Dr. Baki Kuru, *İçtihatların Birleştirilmesi*, Ank. 1977, s. 11 ve civ.; YHGK, 20.02.1963 t, 71/21-E/K. *Adalet Der.*, 1963/5, s. 766.

düzenleme mevcut olmadıktan başka mevzuata göre gönderilmesi gerekli yayınların Meclise noksansız gönderildiği de söylenemeyecektir. Ayrıca aynı konuda işleyişin denetlenmediği, böyle bir mekanizmanın oluşmadığı hatırlanmalıdır.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Anayasa Komisyonu Başkanlığında, 1996 tarihinde Anayasa hukuku ve yasama ile ilgili yayınlanmamış doktora tezleri, YÖK aracılığıyla tarafımdan Meclis'e getirilmiş ve kütüphanemize kazandırılmıştır.

Noksan kitaplardan iki adet örnek vermek isterim: Yasama çalışmaları bakımından gerekliliği tartışmasız Dr. Aslan Gündüz'ün "Yabancı Devletlerinin Yargı Bağışıklığı ve Milletlerarası Hukuk" adlı değerli doktora tezi, "Hukuk Muhakemeleri Usulü, 2001 yılı basısının iki cildi" kütüphanemizde yoktur.

Yayınlanmamış doktora tezlerini de Milli Kütüphane ve Meclis Kütüphanesi'ne gönderilmesini zorunlu kılan 15.1.1997 t ve 2/650 sayılı Kanun Teklifi, kadükler envanterindeki uykusuna devam etmektedir. Teklifin üç ana maddesi ve genel gerekçesi şöyledir:

"MADDE 1.- 4.11.1981 tarihli ve 2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kanununun 59 uncu maddeden sonra gelmek üzere aşağıdaki hüküm, 59/A maddesi olarak eklenmiştir:

"MADDE 59/A.-Akademik unvanlar için zorunlu yüksek lisans, doktora, doçentlik tezleri ve benzeri bilimsel ürünlerden birer adedi -yayımlanmış olmasalar dahi-, kabullerinden itibaren en geç üç ay içinde, ilgili enstitü veya fakülte tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Kütüphanesine ve Milli Kütüphaneye gönderilir".

MADDE 2.- 13.10.1983 tarihli ve 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Teşkilat Kanununun 15 inci maddesine aşağıdaki hüküm, ikinci fıkra olarak eklenmiştir:

"Akademik unvanlar için zorunlu yüksek lisans, doktora, doçentlik tezleri ve benzeri bilimsel ürünlerden birer adedi -yayımlanmış olmasalar dahi-, kabullerinden itibaren en geç üç ay içinde ilgili enstitü veya fakülte tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Kütüphanesine gönderilir"

GEÇİCİ MADDE.- Cumhuriyetin ilanından bu kanunun yayımı tarihine kadar kabul edilmiş tezlerden birer adedi, en geç bir yıl içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Kütüphanesine ve Milli Kütüphaneye gönderilir.

#### GENEL GEREKÇE

Parlamentonun asli fonksiyonu, kanun yapmaktır. Kanunlar, toplumun ihtiyaçlarını karşılayan önemli kurallardır. Mükemmel kanunun vazgeçilmez iki temel aracı: ihtiyaçlara vücut veren olaylarla bilgidir. Olayın tahliline ve bilimsel birikime önem vermeyen bir yasama faaliyeti, daime yanlışlıklar ve noksanlıklar taşıyacaktır.

Üniversitelerimizde yapılan ilmi çalışmalar, hazırlanan tezler -maalesef- büyük ölçüde yayımlanmamaktadır. Yasamaya ışık tutacak ve bilgi ham maddesi teşkil edecek çok değerli ve fakat yayımlanmamış tezlerin varlığı müşahade olunmuştur. Nitekim Anayasa Komisyonu için oluşturulacak ihtisas kütüphanesi kurulması girişiminde yayımlanmamış çok yararlı bilimsel ürünler tespit olunmuş ve fakat hukuk boşluğu sebebiyle temini cihetine gidilememiştir.

**4. Siyasal İradenin Ortaya Konması:** Büyük Meclis erk olarak “*kimsesiz varlık*” görüntüsündedir. Siyasetinin bütün dinamiklerinin, Meclis konusundaki görüntü ve algılardan sonuç çıkarmaları, alt çizgilerden önem eksenine sıçrama yapmaları gerekir. İktidar-muhalefet ikileminin demokratik zarureti ve rol farklılığı bir gerçektir. Bu gerçeklerin yasama zemininde hayat buldukları da bir başka gerçektir. İki gerçeği denkleştiren büyük reform, güncel kaygıların ötesinde, verimlilik ve etkinlik şartıdır. Bu reform konusunda ortak siyasal iradenin ortaya konması, hem siyaset kurumunun, hem bu kurumun bir parçası olan yasamanın ve hem de toplumun lehinedir. Yeterliğin gerisinde kalmış olsalar bile, kimi reform projelerinin şu ana kadar yaşama geçirilememiş olmasının ardında yatan temel sebep, ortak siyasal iradenin ortaya konamamış olmasıdır.

Vizyonu; iktidar veya muhalefet verimiyle sınırlı tutmak, onu konjonktürün dar ekseninde hapsedmek; gelecek zamanları ıskalamak, bir siyaset patolojisidir. Yasama organını konumuyla denk bir yapıya kavuşturacak ve zamanların kara deliğe akmasını önleyecek ortak reform iradesi, arzulanan rasyonel vizyonun kaçınılmaz gereğidir.

**5. Bazı Reform Konularında Meclis Araştırması Yöntemine Başvurulması:** Büyük dönüşümler, tabiatları gereği zordur. Yapıların olagelen özellikleri, kökleri derinlere uzanan ön kabuller oluştururlar. Bu durum, reforma karşı dirençler üretir. Kimi siyasal partilerden veya toplum katmanlarından yükselen bu dirençler, reform enerjisinin boşa akması sonucunu doğurabilir. Yasama reformuna konu olabilecek sorunların önemli bir bölümü, bu tür duyarlılıkları bünyelerinde fazlasıyla taşıyabilecek özelliktedir.

Temel sorunlar için üretilebilecek çözüm modellerinde “*Meclis Araştırması*” yöntemine başvurmanın getireceği fayda tartışılmaz. Gerilim, yerini tefekkür serinliğine bırakacak, bilim ve mukayeseli aklın birikimini reform kuruculuğuna akıtacaktır. Araştırma yöntemiyle ulaşılan sonuçlar, siyasal ve toplumsal benimsemeyi kolaylaştıracaktır.

---

Yayımlanmamış tezler de kültürün ve bilginin önemli kaynaklarından. Aynı ürünlerin -her hal-ü karda- Milli Kütüphaneye ve Meclis Kütüphanesine kazandırılması zorunludur.

Teklif bu nedenlerle hazırlanmıştır.”

*“Vesayet yapılarının rasyonelleştirilmesi”(I), “darbe ve muhtıra dönemleri tahribatı ve giderilme yolları”(II), “toplum mühendisliğine karşı yasama organının geçirimsizliği/ önlemler”(III), “Anayasayı Anayasa Mahkemesine karşı koruyacak anayasal mekanizmalar”(IV), “yasama organı ile siyasi partiler ilişkisinin yeniden yapılandırılması”(V), “Milletvekili statüsünün küresel standartlarda gözden geçirilmesi”(VI), “sivil toplumla yasama organı etkileşiminde yeni yöntemler”(VII), “örtülü çok hukukluktan tek Yüksek Mahkemeli yapıya geçiş (birden fazla Yüksek Mahkemenin yol açtığı çok hukukluğu tasfiye)”(VIII) ve benzeri sorunlar, farklı derecede hassasiyet gösteren sorunlardır.*

Meclis araştırmasının diyalektik süreçle üretebileceği argümanlar, reform dirençlerini kaynağında söndürür. Bilinmelidir ki reformlar, çoğu kez irade yokluğundan değil, direncin şiddetinden dolayı hayata geçirilememektedir. Süreçler ve kademeli mantık tezahürleri, zamana yayılan dirençleri de dönüştürürler. Sürekli dönüşümleri dışlayan hiçbir yapı, fosilleşmekten kurtulamaz. Sürekli yenileşme, araştırma, üretme, yalnızca hayatın değil, reformun da bir şartıdır. Özü koruyan sürekli değişim... Bu konularda başlatılacak Meclis araştırmaları, varlığı özlenen *“ortak siyasi irade”* koşuluna giden bir yol olduktan başka, değişen Türkiye hedefine atılmış büyük ve fakat ortak adım niteliğini taşıyacaktır. Reform konusundaki Meclis araştırma önergelerinin bütün partilerimizce ortak imza ile verilmesi, amaca daha uygun olacaktır.

Yasama organının gerçekleştirdiği kimi araştırma raporlarının zihniyet dönüşümü, demokratik bilinç ve toplumsal kanaat oluşumu bakımından etkili sonuçlar doğurduğu hatırlanmalıdır. Sözcüleri, Susurluk Raporu olarak ünlenen Meclis araştırması, derin devlet yapılanmasına tutulan demokrasi projektörü karakteri ile bu yoldaki önemli bir sıçramaya işaret eder.<sup>31</sup>

## **6. Ortak Siyasi İradeyi Kolaylaştıracak Bir Unsurun Siyaset Kurumuna Sunulması:** Siyasal rekabet, derhal yürürlüğe girecek -kimi-

<sup>31</sup> TBMM 3.4.1997 t., 301 sıra sayılı Meclis Araştırması Raporu. 800 Sahifelik bu rapor, -derin yapıların delil alanındaki bütün karartmalarına ve bu sebebe dayalı yetersizliğine rağmen- arşiv değerinde tarihsel bir belgedir. Meclis Araştırmasının işlevleri için bkz. Prof. Dr. Erdal Onar, *Meclis Araştırması*, Ank. 1977 özellikle, s. 6 vd.

yasama reformlarının gerçekleştirilmesini önleyebilir. Fiili gerçek ile pozitif rekabet beklentisi birbirine karıştırılmamalıdır. Muhalefet, gerekli de olsa düzeltimlerin bir fırsat olarak iktidara sunulmasını istemeyebilir. Bu, bilhassa içtüzük reformları bakımından böyledir. Bunun çaresi, şimdinin doğrularını, geleceğin doğruları olarak öngörmektir. Çünkü uzak dönem geleceklerin aktörlerinin konumları, demokrasi ve süreç dinamizmi içinde kestirilemez. Gelecek seçimlerde hangi partinin iktidara geleceği, hangisinin veya hangilerinin muhalefette kalacağı genellikle belirsizdir. Belirsizlik, konjonktürün beslediği reform isteksizliğini yahut reform direncini pozitif talebe çevirebilir. Demek istenen odur ki, reform projesinin kimi hükümlerinin yürürlüğü, bir veya iki dönem sonraya ertelenebilir. Gelecek dönemleri kazanma amacı (yararı), şimdiki zamanları kaybetme riskine (zararına) tercih olunabilir. Aksi bir durum, şimdi olduğu gibi tüm zamanların kaybı sonucunu doğurur. Böyle bir dinamik, verimli çalışma için yayla ve tefekkür serinliği ortamını da sağlayabilir.

**V. REFORMA GENEL BİR YAKLAŞIM (Yahut Ham Bir Deneme):** Kapsamlı bir yasama reformunun anatomisi, bu incelemede değinilen çalışmaların tamamlanması ile ancak ortaya çıkabilir. Biz bu bölümde, reform bütünüünün bazı kesitlerini ele almaya çalışacağız.

**1. Yeni Bir Yapı Olarak Yasama Akademisi:**<sup>32</sup> Yasama organının hukuk kuruculuğu işlevinde yüksek standarda ulaşılması için yasama akademisinin kurulması şarttır. Yasa taslaklarının hazırlanması aşaması birinci süzgeç, hükümet kanadından gelen öneriler (tasarılar) için

<sup>32</sup> Yasama Akademisi fikri, -bilebildiğim kadarı ile- ilk kez, Genel Kurul'un 17.12.1997 tarihli oturumunda, Meclis kürsüsünden tarafımdan dile getirilmiştir. Öncü telaffuz olarak bu konuda şunlar söylenmiştir: *"Bugünkü konuşmamda, Parlamentomuzun bilinen veya saklı sorunlarından bazıları üzerinde durmaya çalışacağım. Parlamentoyu gerçek ve itibarlı bir güç haline getirmek, bu uğurda öneri ve görüşleriyle katkıda bulunmak, düşünen ve üreten herkesin, ulusal ve hukuküstü görevi olsa gerektir. Bu önerilerimden birincisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı olarak Parlamento enstitüsü veya akademisinin kurulması önerisidir"* (TBMM TD, D: 20, C: 40, B: 29, s. 28). Akademi modellemesinde var olan kimi akademi ve enstitü yapılanmalarından ve iç hukuklarından da yararlanılabilecektir. Kuşku yok ki, modelin asıl ilham kaynağı, yasama sorunlarının mahiyetleri ve somut ihtiyaçlar olacaktır.

bakanlar kurulu aşaması ikinci süzgeç işlevini görür. Yasaların komisyon ve genel kurullarda görüşülme aşamasından evvel akademideki değerlendirme süreci üçüncü süzgeç özelliği ile hukuk kalitesini artırıcı bir işlev görecektir.

Parlamente sistemde, hükümet ile iktidar partisi veya koalisyon partileri ekseninde yumuşak bir güçler birliğinin varlığı göz ardı edilemez. Ancak ne güç (kuvvet) birliği, ne de kuvvetler ayrılığı, yüksek düzeyli hukuk normu üretmek için süreçlerin önemini görmezlikten gelemeyiz. Kural koyma süreçlerinin gereği gibi işlememesi yahut bazen bilinçli olarak işletilmemesi, yasama itibarını pörsüten en önemli bir patolojidir. Yerindelik ve siyasal takdir elbette ki iktidarındır. Ancak siyasal takdiri bozmayacak ve normu mükemmelleştirecek yöntemlerden biri de, süreçlerdeki ihtisas çalışmalarına ağırlık tanımadır. Akademi, norm projesine; evrim, bilim ve mukayese aklını şırınga edecek temel dinamiktir. Yasamayı, defolu kural imalatı ve çıplak parmakların metinleri olmaktan kurtarmak, gerçek bir reformun inşasına bağlıdır.<sup>33</sup>

Akademi, yasamanın iç hukukunda kurumsallaşmayı, evrimi ve dönüşümü sağlayan ve sürekliliği ifade eden rasyonel bir yapı özelliğini de taşımaktadır. Akademi, hukuk reformu ihtiyaçlarını belirleme ikincil işlevi ile de donatılabilir.<sup>34</sup> Akademi ile komisyon ve Genel Ku-

<sup>33</sup> Ünlü sözdür: “Parmakların akılları olsa idi, demokrasiyi yutan ejderhalar türemezdi.” Darbelere karşı yasama suskunluğuna yergi vurgusu yapan özdeyiş, rasyonel mesajların yüklenmediği oyları (parmakları) eleştirmektedir.

3056 sayılı Kanun (m. 8), tasarı taslaklarının hazırlanmasında, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü yetkilendirmiştir. Bakanlar Kurulunun 19.12.2005 tarihli kararı ile yürürlüğe konan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, yasama öncesi sürecin rasyonel işleyişi bakımından önemli bir hukuk metnidir (17.2.2006 t ve 26083 sayılı *Resmî Gazete*).

Başarılı kodifikasyon örneği olan yönetmelik düzeninin yasama organını bağlayan bir yönü yoktur (Any. m. 95, m. 88). Ancak TBMM İçtüzüğü’nde, yasama işlevinin niteliği sınırında paralel düzenlemelere gidilebilir. Ancak yönetmelikte yargı kararlarının gözetileceği yönündeki hükmün (yönetmelik, m. 4/(1)c), yargı kararlarını da dönüştürecek aksi doğrultuda yasa kuralı koyabilme iktidarı (Any. m. 7) karşısında, tam doğruyu yansıtmadığı açıktır. Ayrıca görüş istemine cevap vermeyen kurum ve kuruluşların, “olumlu görüş vermiş” sayılmaları da doğru değildir (yönetmelik m. 7/(2)).

<sup>34</sup> Bu konuda bkz. “Legislative and Regulatory Reform Act-2006” (İngiltere) adlı yasa metnindeki reform modellemesi. Esasen reform, koşulların oluşması şartına bağlı

rul etkileşiminin bilgi ve seçenek eksenlerinde modellenmesi, yasama-  
nın etkinliğini ve verimliliğini artıracaktır.

Kütüphane ve araştırma hizmetleri ile kanunlar dairesi işlevleri-  
nin akademiye aktarılması düşünülebilir.

Bilim kadrosu, veri/arşiv birikimi ve yayınları ile AKADEMİ, ya-  
sama organının adeta extra-politik (siyaset ötesi) saf aklı olacaktır. El-  
bette ki son söz, siyaset kurumunun (komisyon ve Genel Kurul'un)  
dur. Ancak seçenek zenginliği, son sözün isabetinde vazgeçilemez bir  
pusula işlevini görür. Araştırma / Dokümantasyon / Kütüphane / Ka-  
nunlar Dairesi / Komisyon uzmanları labirentlerinde AKADEMİ'nin  
ortaya koyacağı performansı, onsuz yakalayabilmek, hayal sınırların-  
da seyreden bir iyimserlik anlamına gelir.

Yasama akademisinin yapı, işlev ve işleyişini modellendirme  
konusunda ciddi bir araştırma ihtiyacı açıktır. Bu konuda hem Meclis  
Başkanımıza, hem de kurucu başkana büyük görevler düşmektedir.  
Akademi Başkanında aranan nitelikler ve başkanının bilim ve yönet-  
me yeteneği, sözgelimi saygın hukukçuluğu göz ardı edilmemelidir.  
Şurası kesindir ki AKADEMİ, sistemimiz yönünden hayli geç kalınmış  
bir reform koordinatıdır.

**2. Yasama Reformunun Ön Koşulu Olarak Anayasa Operasyo-  
nu:** Gerek 1961 ve gerekse 1982 anayasaları, parlamento hukuku bağ-  
lamında içtüzük nitelikli anayasalardır. İchtüzük ile düzenlemesi ge-  
rekli sorunlar, darbe hukuku modellemesinde anayasa sorunu olarak  
ele alınmıştır. Kuşkusuz bu durum, anayasa mühendisliği açısından  
bilinçli birer inşa kusurunu oluşturur. Darbeci kurucular, içtüzük hü-  
kümelerini anayasa seviyesine çıkarmayı, birer çıkış garantisi<sup>35</sup> olarak  
görmüşlerdir. Amaç, demokratik yasamaya esnek bir iç hukukun ve-  
rimliliğini sunmak yerine, yoruma elverişli anayasal tüzük normlarını  
zamanı geldiğinde toplum mühendisliği ihtiyacını karşılayacak araç-  
lara dönüştürmektir. Çünkü birden fazla anlam taşıyan bu kurallar,

---

bir sürekliliği ifade eder. Reformda gecikme, uygarlık bileşimini geciktirme ile  
eşdeğerdir. *Sumenin altına süpürülen pörsük kural tozları, sistemi astım yapabilir.*

<sup>35</sup> Çıkış garantisi için, bkz. Prof. Dr. Serap Yazıcı, *Türkiye'de Askeri Müdahalelerin  
Anayasal Etkileri*, Ank. 1997, s. 24 vd., s. 188 ve civ.

anayasa niteliğinde olduğu için –bir kanun, bir içtüzükte olduğunun aksine– kolayca değiştirilemeyecektir (Any. m. 175). Toplantı ve karar yeter sayısı yoluyla Cumhurbaşkanlığı seçiminde –Çankaya, Askeri Bürokrasi, siyaset kurumu ve Anayasa Mahkemesi’nin örtülü dayanışması ile– yürütülen 367 operasyonu, yakın geçmişin bize sunduğu taze bir örnek olarak belleklerimizdedir.<sup>36</sup>

Yasama organının denetim ve yasama işlevi ile ilgili içtüzük karakterli anayasa normlarının temel metinden önemli ölçüde tasfiyesi gerekir. Sözgelimi, mevcut anayasa hükümleri dura dura özel yasama usullerinin içtüzük veya Danışma Kurulu yoluyla modellenmesi, tamamen imkânsızdır (Any. m. 88 ve diğerleri). Anayasa Mahkemesi’nin sorunun doğasına yabancı, kimi reform girişimlerini reddedici yaklaşımı karşısında yapılabilecek başka bir şey yoktur.

Toplantı ve karar yeter sayılarının içtüzük sorunu olmaktan anayasa sorunu olmaya nasıl terfi ettirildiğini –çıkış garantisi dışında– açıklayacak mantıklı bir gerekçe bulunamaz. Toplantı yeter sayısı, geçerliğini yitirmiş bir paradigma olarak görülebilir.

<sup>36</sup> Sözü geçen ittifak, Cumhurbaşkanlığını yitirilmemesi gereken bir mevzi olarak görmüş, Abdullah Gül’ün seçilmesini önlemek için TBMM’nin toplantı yeter sayısının, anayasadaki kesin hükmün aksine 184 değil, 367 olduğunu ileri sürmüştü, bu eksenle kurgulanan toplum mühendisliği, Anayasa Mahkemesinin kararı ile son noktasına ulaşmış; ne var ki seçim (demokrasi), kısa metrajlı toplum mühendisliği projesini buharlaştırmış, önlenmeye çalışılan sonuç (Abdullah Gül’ün Cumhurbaşkanı seçilmesi) gerçekleşmiştir (bkz. Any. Mah. 1.5.2007 t., 45/55 –E/ K. Ahmet İyimaya, *a. g. e.*, s. 511). Anayasa Mahkemesi’nin bu kararı, mahkemenin hukuk imajı bakımından bir kırılma noktasını oluşturur. Cumhurbaşkanlığı seçimleri, demokrasi standardımızın temel göstergelerindendir. Ayrıca bu seçimler, yasama organlarının kuşatıldığı dönemler olarak tarihimize geçmiştir. 2007 reformu ile benimsenen “halk tarafından seçim” modeli, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde toplum mühendisliği tekniklerinin önünü büyük ölçüde kesmiştir. 367 kararının analizi için bkz. Prof. Dr. Cem Eroğul, 2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler, *AÜSBFD, Yavuz Sabuncu’ya Armağan Özel Sayısı*, Temmuz-Eylül 2007, S: 62/3, s. 141 vd.; Prof. Dr. Mehmet Turhan, Anayasanın Hak Temelli Yorumu ve Anayasa Yargısı, *AÜSBFD*, s. 379 vd.; Yrd. Dr. Nur Uluşahin, Cumhurbaşkanlığı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması, *Ankara Barosu Dergisi*, Bahar 2007, s. 18 vd.; Doç. Dr. Zühtü Arslan, Gerekçeli 367 Kararının Düşündürdükleri, *Zaman Gazetesi*, Yrd. Doç. Dr. Ozan Ergül, *a. g. e.*, s. 260 vd.; Prof. Dr. Sami Selçuk, 2007’nin Hukuk Olayı Anayasa, *Türkiye Günlüğü*, S. 89-Yıl 2007, s. 5-16.; Keza, Ahmet İyimaya, Geçici 19 ncu Madde Ekseninde Cumhurbaşkanının Anayasal Konumu, *Terazi Hukuk Dergisi*, 2007, S. 16, s. 21 vd.

Yasama reformu için zorunlu anayasa dönüşümünü, esasen özünü vesayetçi ruhun oluşturduğu 1982 Anayasasını yürürlükten kaldırma ve toplumsal irade (sözleşme) temelli büyük anayasa reformunun bir parçası olarak görmek gerekir. Siyaset kurumu, bu büyük dönüşümü artık erteleyemez, engelleyemez; asıl misyonu ile daha fazla çatışamaz. Çünkü bu konudaki toplumsal talebin hedefe odaklanmış kararlılığı, darbelerin anlık etkilerinden daha derin, kalıcı ve sonuçlandırıcıdır. 12 Eylül 2010 referandum sonuçları, demokratik anayasa yapımı için bütün partilere verilmiş *“toplumsal bir buyruktur/milletin emridir”*. Bu ortak görev, doğru okunmalı, doğru algılanmalıdır. Özünü, toplumsal taleplerin oluşturduğu, partilerin en geniş zeminde uzlaşmalarına dayalı yeni bir anayasa, geleneksel itiyatların aksine artık ertelenemez. Siyaset kurumu yahut ilgili parti, gecikmenin tasfiye edici demokratik bedelini behemehâl öder. Bu konudaki toplumsal bilinç ve talep derinliğini görebilmek için uyanık olmak da gerekmez.

**3. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Çalışma Düzeninde Değişim, Özellikle Yeni Bir İçtüzük İnşar:** Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu çalışma düzeni ile gündemdeki işleri sonuçlandırmaktan çok; zaman tüketen ve obstrüksiyon (engelleme) üreten organ konumundadır. Uzlaşma sağlanamayan işlerde spontane veya iradi olarak gelişen gerilim, milletin bu güzide kurumunu gözden düşürmekte, itibarını eritmekte, güveni sarsmaktadır.

Gündemle doğrudan ilgisi olmayan konuşmalar, günün tamamına yakın süreyi kaplayan tekrarcı müzakereler, -bırakınız verimi- milletvekilleri için bir tür eziyete dönüşmektedir. İnsan haklarına aykırı olan bu durumu, verimli ve zarif çalışma düzenine dönüştürmenin zor bir tarafı da yoktur. Gerekli olan, asgari ortak aklın reforma aktarılmasıdır.

Çalışma düzeni ve iç hukuk reformunda genel bir bakışla şunlar söylenebilir:

a. İhtisas Komisyonları ve Genel Kurul çalışmalarındaki geleneksel paradigma sökülüp savrulmalı ve *“HUKUK, KOMİSYONDA; SİYASET, GENEL KURULDA YAPILIR”* paradigması benimsenmelidir. Mevcut çalışma düzeni ile büyüyen, gelişen ve çoğullaşan Türkiye’nin talep ve ihtiyaçlarını karşılayacak çıktıların üretilmesi olanaksızdır.

İhtiyaçlar, kendi çözümünü üretir. Marifet, bu gerçeği görebilmek ve yeni paradigmanın verimli zeminini gelecek nesillere armağan etmektir.

“Genel kurulda herşeyi tek tek görüşme, çalışma” düzeninden (paradigmasından) vazgeçilmelidir. Bu düzen, yalnızca zaman savurganlığına değil aynı zamanda arka plan çalışmasından yoksun önergelerle hukuk bozuculuğuna yol açmaktadır.<sup>37</sup> Yasama verimini omurgasından yaralayan unsur, bu çalışma düzenidir. Yeni paradigma, “iş ve önerilerin ayrıntılı değerlendirilme işlevini ihtisas komisyonlarına aktarmak”tır. Önerilerin hamurlanacağı, mayalanacağı, yeniden inşa edilip mimari bütünlüğe kavuşacağı yer, komisyonlardır. Bu paradigma, komisyonların insan unsuru ve hukuki modellenmesi bakımından esaslı bir yenden yapılandırılmasını zorunlu kılar. Başka bir anlatımla, bu reformun rasyonel temellere oturtulması, komisyon yapılarının başarılı şekilde modellenmesine bağlıdır. Üyelerde ihtisas şartının aranması(I), komisyonlar arası ilişkinin iş bölümü değil görev esasına oturtulması(II), komisyonlara havale sisteminin gözden geçirilmesi(III), Akademi ve yardımcı uzman donanımının işler kılınması(IV), verime ve gündeme odaklanan müzakere usulü(V), bütün görüşmelerin tutanağa bağlanmasının zorunlu kılınması(VI), ölçülülükle bağdaşmayan engelleme tavırlarının önlenmesi(VII), komisyon sürecini bloke edecek ve hukuk verimini engelleyecek aceleci baskılar için usuli bariyerler öngörülmesi(VIII) ve benzeri unsurlar, yeni paradigmanın zorunlu kıldığı yöntemleri ima eder.

Genel Kurul; Büyük Meclis’in merkezidir; demokrasimizin atan kalbidir. Yeni paradigmaya göre, *komisyonda hukuk, genel kurulda siyaset yapılır*. Genel Kurul, yapılan hukuku müzakere eder ve oylar: reddeder veya kabul eder yahut ortaya koyduğu rezervlerin komisyonda yeniden görüşülmesini emreder (yasama buyruğu).

Genel Kurul, görüşülmekte olan teklif/tasarı raporlarının geneli üzerinde partiler ve üyeler öznesinde hukuki ve siyasal değerlendirmelerde bulunur. Nihai oylama iradesinin teşekkülü ve gündem üzerindeki rezervlerin açığa çıkması için yüksek çaba gösterir. Geneli üzerindeki konuşma ile sınırlı Genel Kurul müzakerelerinde sürelerin

<sup>37</sup> Hukuk bozuculuğu için, bkz. bu incelemenin 9 no.’lu dipnotu

uzun tutulması gereği açıktır. Oylama öncesi soruların, bir denetim değil, yasa projesine yorum malzemesi oluşturacak yasama sorusu olduğu unutulmamalıdır.

Bu tür bir paradigma değişikliği, meclise, siyaset kurumuna ve millete nefes aldırır. “İşte benim Meclisim” kanaati toplumun vicdanında ma’kes bulur. Bu paradigma değişimi için Anayasanın 95 ve 88 inci madde hükümlerinin ve bağlantılı temel normların da değiştirilmesi şarttır.<sup>38</sup>

Hukuk yapıcılığını Genel Kurul’dan komisyonlara aktaran ve Genel Kurul’da *madde bazında müzakereyi ortadan kaldıran* yeni paradigmanın yüksek bir direnç göreceği, ortak kabul görmesinin çok zor olacağı rahatlıkla söylenebilir. Yüzyılı aşan usul geleneğinin oluşturduğu zihniyet ve kültür katılaşmasını ve itiyadı bir anda terk edebilmek, yüksek dereceli arınmayı ve çok boyutlu değerlendirmeyi zorunlu kılar.

Anayasa Mahkemesi’nin temel kanun özel yasama yönteminde geliştirdiği engelleyici sınırlandırmaların ve o sınırlandırmalar kapsamında oluşturulmuş temel kanunun görüşülmesine ilişkin tüzük kurallının (m. 91) uygulandığı üç temel kanunun (TBK, HMK, TTK) Genel Kurul’daki 11, 12 ve 13.01.2011 tarihlerinde gerçekleşen görüşme süreci, reform bakımından uyarıcı ve teşhir edici bir pratik oluşturmuştur.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Bkz. Bu makalenin 41 no.’lu dipnotu.

<sup>39</sup> Neden bölümü bir bütün olarak değil de, her maddeyi -üstelik okumadan-rakkam numarasıyla oylamak? Eğer anlam (metin) oylanmayacaksa, rakkam oylamasının mantığı nedir? Eğer anlam (metin) oylanacaksa, birden fazla cümleden, birden fazla fıkradan oluşan maddelerdeki bu alt parçalar (cümleler, fıkralar) niçin oylanmamaktadır? Küçük parçaların (cümle, fıkra) oylanmasından vazgeçilebiliyorsa, diğer parçalardan vazgeçerek teklif / tasarı bütünü için tek oylama niçin yeterli olmasın? Aslolan, Yüksek Meclis’in iradesi (onayı) olduğuna göre, komisyon çalışması ile netleşmiş ve geneli üzerindeki müzakerelerde hakkındaki görüşler ortaya konmuş teklif / tasarının bütününe oylanması yöntemi neden yetersiz sayılsın? 1926, 1927 ve 1956 tarihlerindeki temel kanun tecrübelerini (küll halinde müzakere ve tek oylamayı) ve mukayeseli hukuku yok sayabilir miyiz? Bu soruların bırakınız bilimsel olanını, mantıksal bir cevabı olmalı değil midir? Son üç temel kanunun müzakere ve oylama pratiği, TBMM İçtüzüğü’nün (m. 91) mantıksal tutarsızlığını, mizah üretme yeteneğini ve hurufiyecilik görüntüsünü teşhir etmiştir. Sürecin görüntülü kayıttan izlenmesi, hem sanat ve hem de rasyonellik adına hayli ilham verici ve öğretici olacaktır. Büyük Meclisi bu gibi sekillere muhatap kılma hakkımızın olmadığını düşünüyorum.

Yeni paradigma, Genel Kurul'daki tekrarcı ve konu dışı müzakerelerin Meclis itibarını sarsıcı etkisini ortadan kaldıracaktır. *Yasa projelerinin sosyal ve politik sonuçları, iktidar ve muhalefetin perspektiflerinde ayrıntılı değerlendirilecek, eleştiri ve yeni seçenekler ekseninde proje gerekirse komisyona geri çekilerek olgunlaştırılabilir ya da kabul veya reddedilecektir.*

Yeni paradigmanın büyük Genel Kurul'a kazandırdığı zaman, etkili siyasal işleyiş için dönüştürücü imkanlar olarak ortaya çıkacaktır. Genel Kurul; genel görüşme, Meclis araştırması yoluyla sorunların somut olarak tartışıldığı, siyasal stratejilerin geliştirildiği, uluslararası ilişkiler kritiğinin yapıldığı Millet platformuna dönüşecektir. Nefes aldırmayan, ıstırap verici sonuçsuz müzakereler, yerini pozitif siyasaların ve şeffaflık ve denetim pratiklerinin icra edildiği zeminlere bırakacaktır. Yeni paradigma; partiye, milletvekiline ve siyaset kurumuna özgül ağırlığı ile bağdaşır bir güvenilirlik değeri katacaktır. Siyaset kurumu, parti ve milletvekili, haklı bir itibar ve güç kazanacaktır. Tasarruf edilen zaman, milletvekiline seçmen taleplerini takip için fırsat sağlayacak ayrıca ilgilendikleri konularda norm projesi üretebilme olanağı kazandıracaktır.

**b.** İşlev ve ruhunu yitirmiş içtüzüğün yeniden inşası için tarihsel çizgide gerçekleştirilmiş saygın çalışmalar, yeterliğin çok gerisindedir. *Ratio legis* (ruhu), felsefesi ve ilkeleri ile özgün hukuk yapıtları topluluğunda (dünyada) emsal olarak gösterilebilecek içtüzük mimarisini başarabilme yeteneği ve birikimi ülkemizde fazlasıyla mevcuttur. Büyük Meclis, adil bir içtüzük koduna en az su ve hava kadar üstelik ivedilikle muhtaçtır.

*Yüksek hukuk mimarisi yanında iç hukuk inşasının en zor sorunu, iktidar, muhalefet ve milletvekili haklarını koruyacak altın dengenin bulunabilmesidir.* Yeni yapıda bu iş, daha çok komisyon alanını ilgilendirmektedir. İchtüzük kodunun bu sorunla ilgili bölümlerinin gelecek dönemlerde yürürlüğe girmesi dinamiği, tüzük kurucuları için serin bir çalışma ortamını ve olabilirlik kapasitesini sunmuş olacaktır. Bu ortam, modellenmenin sağlığı bakımından önemlidir. Öznesi belli olmayan gelecekteki çıkarlar, öznesi belli hali hazır çıkarlar gibi tahrikkâr olmazlar.

**c.** İchtüzük mimarisinde behemehâl iki usul benimsenmelidir: Genel yasama usulü, özel yasama usulü. Gerekirse ayırım, anayasa seviyesinde modellenerek dokunulmazlığa kavuşturulmalıdır. İchtüzükler,

yapıları gereği genel yasama usulünü (genel usulü) düzenlerler. Özel usuller, şartları gerçekleştiğinde uygulanabilecek, ihtiyaca tekabül eden modellerdir. Mukayeseli parlamento hukuku, bu konuda çok sayıda özgün örnekler sunmaktadır.<sup>40</sup> Bizde Anayasa Mahkemesi'nin müdahalesi ile kuşa döndürülmüş temel kanunların görüşülmesine ilişkin hükümler, özel yasama usulüne örnek oluşturur.<sup>41</sup> Uzlaşma hal-

<sup>40</sup> Bkz. bu makalenin 24 no.'lu dipnotundaki referans.

<sup>41</sup> Anayasa Mahkemesi, 31.01.2002 t, 129/24- E/K.; 29.04.2003 t, 30/38- E/K; 26.10.2005 t, 74/73- E/K sayılı kararları.

Özel usul ve çalışma düzeninin yapısal dönüşümü ve kimi içtüzük sorunlarını arındırması bağlamında taraftan geliştirilen iki maddelik anayasa değişikliği taslağı ve gerekçesi şöyledir:

**"Kanun ve İçtüzüklerin teklif edilmesi ve görüşülmesi**

**Madde 88-** Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu, *siyasi parti grupları* ve milletvekilleri, *İçtüzük teklif etmeye ise yalnızca milletvekilleri* yetkilidir.

Teklif ve tasarıların Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir.

*İçtüzük, teklif ve tasarıların ihtisas komisyonlarında ayrıntılı olarak değerlendirilmesi, genel kurulda ise komisyon raporlarının genelinin görüşülmesi ve oylanması esasına göre düzenlenir.*

*Anayasanın değiştirilmesine ilişkin teklifler saklıdır.*

*İçtüzük, özel yasama usulleri öngörebilir.*

**GEREKÇE**

Kanun teklif edebilme yetkisi Bakanlar Kurulu, siyasi parti grupları ile milletvekillerine aittir. Hükümet tarafından verilen kanun önerileri, tasarı olarak adlandırılmıştır. İçtüzük teklif edebilme, milletvekillerine tanınan münhasır yetkililerdendir.

Teklif ve tasarıların görüşülme usulleri, İçtüzükte düzenlenecektir.

Teklif ve tasarıların ihtisas komisyonlarında derinlemesine incelenmesi; önergelerin komisyon aşamasında verilmesi, değişiklik önergelerinin teklifin amacı, bütünlüğü ve hukukun üstünlüğü içinde komisyonlarda değerlendirilip sonuçlandırılması asıldır.

Genel kurul, komisyon raporu temelinde görüşmesini yürütecektir. Genel kurul aşamasında önergelerin verilebilip verilemeyeceği hususu, tüzük koyucusunun takdirindedir. Ancak bu halde dahi önergeler genel kurulda oylanıp kabul edilmek yerine, behemehal komisyonda değerlendirilip sonuçlandırılacaktır. Önergelerin genel kurulda oylamayı durdurabilmesi yahut raporun geri çekilmesi komisyonun kabulüne bağlıdır. Raporun kısmen geri çekilmesi, bir veya birden çok maddenin komisyona alınması anlamındadır.

Büyük kodifikasyonlarda, temel kanunlarda, kapsamlı anayasa değişikliklerini izleyen uyum yasalarını çıkarma süreçlerinde ve benzeri durumlarda özel yasama usulleri öngörülebilir. Bu usuller dahi genel esasları ile İçtüzükte gösterilir. Aynı şekilde diğer kanunlar için genel kurulda, geneli üzerinde görüşme yapılması, maddelerin tamamının veya bir kısmının görüşülmeksizin okunup oylanması özel yöntemi dahi benimsenebilir.

lerinde dahi genel usulün uygulanma mecburiyeti gerçeği de özel usul ikamesini zorunlu kılmaktadır.<sup>42</sup> Bu özel usul yanında bütün grupların

Anayasa değişikliklerinde madde temelinde müzakere ve oylama, istisna tanımayan bir esas olarak değerlendirilmiştir.

Yeni düzenleme ile, sanayelik önergelerin yol açabileceği hukuk bozuculuğunun önüne geçmek ve usulü rasyonelleştirmek amaçlanmıştır.”

**“İçtüzük, siyasi parti grupları ve kolluk işleri**

**Madde 95-** Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür.

*İçtüzük yapım usulüne göre oluşmamış hiçbir Meclis kararı, İçtüzük olarak nitelendirilemez.*

İçtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir. Siyasi parti grupları, en az yirmi üyeden meydana gelir.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütün bina, tesis, eklenti ve arazisinde kolluk ve yönetim hizmetleri Meclis Başkanlığı eliyle düzenlenir ve yürütülür. Emniyet ve diğer kolluk hizmetleri için yeteri kadar kuvvet ilgili makamlarca Meclis Başkanlığına tahsis edilir.

**GEREKÇE**

Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüğünün yapım usulü, Anayasa ve İçtüzükte gösterilmiştir. İçtüzük adı ile yayınlanmış bulunan ve yürürlükteki hukukumuzun bir parçası olan İçtüzüğün dışında, Meclisin hiçbir işlem ve kararı içtüzük olarak adlandırılmaz ve onunla eşdeğer görülemez. Maddenin 2 nci fıkrası hükmü, bu muhtevasıyla, Anayasa Mahkemesinin İçtüzük dışında kalan kimi Meclis kararlarını denetleyebilme yönündeki uygulaması konusunda yaşanan görev sorununa kurucu iktidar yetkisiyle çözüm getirmeyi amaçlamaktadır. Eylemli İçtüzük değişikliği yahut ihdası nitelemesi yoluyla soyut norm denetiminin yapılamayacağı benimsenmiştir.”

<sup>42</sup> 22.Dönemde komisyonda kabul edilip Genel Kurul gündeminde yer alan üç temel yasa olan Türk Borçlar Kanunu, Türk Ticaret Kanunu ve Hukuk Muhakemeleri Kanunu Tasarılarının görüşülüp yasalaşması için tarafımdan geliştirilen “özel usulü içeren geçici içtüzük modeli” teklif örneği ve gerekçesi, aşağıdaki şekildedir:

**“TÜRK BORÇLAR KANUNU, TÜRK TİCARET KANUNU VE HUKUK MUHADEMELERİ KANUNU TASARILARININ TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ GENEL KURULUNDA GÖRÜŞÜLMESİNE İLİŞKİN GEÇİCİ İÇTÜZÜK TEKLİFİ**

**MADDE 1-** Türk Borçlar Kanunu, Türk Ticaret Kanunu, Hukuk Muhakemeleri Kanunu tasarıları ile bunların yürürlük ve uygulama şekli hakkındaki kanun tasarılarının Genel Kurulda ayrı ayrı müzakeresinde tümü hakkında görüşme açılır.

Siyasi parti grupları ile komisyon ve hükümete ikiyeşer saat, her gruptan birer milletvekili ile iki bağımsız milletvekiline yirmişer dakika söz verilir.

Konuşmalardan sonra, bir saat süre ile soru-cevap işlemi yapılır.

Maddelere geçilmesi oylanır.

Siyasi parti grupları, ancak birlikte önerge verebilirler. Üyelerinin oybirliğine dayanmayan komisyon önergeleri ve komisyonunun katılmadığı hükümet önergeleri işleme konamaz. Önerge verebilecek olanlar, burada sayılanlarla sınırlıdır.

ittifakına dayalı, Danışma Kurulu Kararı ile belirlenmiş, olayına özgü

Önergelerin sonuçlandırılması dışında madde görüşmeleri, madde oylamaları ve hiçbir halde maddelere ilişkin soru-cevap işlemleri yapılmaz.

Bu suretle görüşmeler tamamlandıktan sonra tasarının tümü oylanır.

Bu maddede sayılan tasarlardan görüşülmesine başlanmış olanların görüşül-meyen kısımları hakkında dahi bu İçtüzük hükümleri uygulanır.

**MADDE 2-** Bu İçtüzükte hüküm bulunmayan hallerde, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü hükümleri kıyasen uygulanır.

**MADDE 3-** Bu İçtüzük, yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

**MADDE 4-** Bu İçtüzük, Türk Borçlar Kanunu, Türk Ticaret Kanunu ve Hukuk Muhakemeleri Kanunu ile bunların yürürlük ve uygulama şekli hakkındaki ka-nunların yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükten kalkar.

**MADDE 5-** Bu İçtüzük, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yürütü-lür.

### GENEL GEREKÇE

Türkiye, modern hukuk devletlerinde varlığı zorunlu ana kanunları, Cumhuri-yetin başlangıcında yürürlüğe koymuştur.

Aradan geçen yüzyıla yakın süre içinde, dünyada ve Türkiye’de yaşanan ve gelişen çok boyutlu değişimler, ana kanunların da değiştirilmesini zorunlu kıl-mıştır. Kara Avrupası ülkelerinde 2 nci dalga temel kanun değişimleri, aşağı/yu-karı tamamlanmıştır. Türkiye’de 2 inci dalga reform çalışmalarının *birden fazla iktidar sürelerini aşan uzun ve yoğun bir hazırlık çalışması dönemi* vardır. Türk Me-deni Kanunu ile Türk Ceza ve Ceza Muhakemesi Kanunları alanında geliştirilen reformlar, çeşitli tarihlerde yürürlüğe girmiştir.

Uzun zamanlı çalışmaların, farklı projelerin sentezinden oluşan ve *farklı dönem-lerdeki siyasal iktidarların kurucu katkılarının ortak ürünü* olan Türk Borçlar Kanunu, Türk Ticaret Kanunu ve Hukuk Muhakemeleri Kanunu tasarıları, Genel Kurul aş-a-masında beklemektedir.

*Bu temel ya da ana kanunların yaygın ve geciktirilemez toplumsal bir ihtiyaca tekabül ettiği, hukuk ve adalet kalitemizi yükselteceği kuşkusuzdur. Aynı derecede kuşkusuz olan bir başka husus, “bu kanunların konjonktürel siyasetin sıcak gündeminin dışında kaldığı ve gelecek nesillerin de ortak hukukunu oluşturduğu”dur.*

Sözü geçen kanunların bu karakteri, onların Genel Kurulda ayrı ayrı görüşül-mesinde, Anayasaya aykırı olmayan, mukayeseli hukuk verileri ile çatışmayan, belki de o anlamda küresel müktesebata katkıda bulunan bir model inşaanı gerekli kılmaktadır. Teklifimiz, bu amaca yöneliktir. Teklif, yasama sürecinde pozitif katkılarla daha da olgunlaşabilecektir.

Önerdiğimiz özel yasama yönteminin üzerinde oturduğu temel felsefenin kimi kesitleri, şu şekilde ortaya konabilir:

**1-** Teklif ile kurulması amaçlanan İçtüzük, geçici ve sürelidir. Sözü geçen ka-nunların yürürlüğe girdiği tarihte, yürürlükten kalkacaktır. Geçici İçtüzük düzen-lemesi, parlamento hukukumuzda bir ilktir. Yöneldiği işe uygulanmakla tükenen kural karakteri, gerilimli-sıcak gündemlerin kapsamı dışında kalan yasama alanla-rında siyasal partilerimize uzlaşma (konsensüs) kolaylığı sağlayacak (I), kurumsal İçtüzüğümüzün özel yasama yöntemindeki (m.91) zorlayıcı usulün baskısından (II) ve temel yasa mimarisinin bozulmasından (III) koruyacak bir imkanı ortaya koymaktadır.

ve değişken bir üçüncü usul de düşünülebilir. Bu tür esneklikler, ya-

2- Ana yahut temel veya kod kanun olarak adlandırdığımız düzenleme alanlarında özel yasama yöntemi, mukayeseli ve milli parlamento hukukuna yabancı bir yöntem değildir [Bkz. "Parliaments of the world" adlı derleme. Ayrıca, Yapıcı, Havvana. Özel Yasama Yöntemleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği (yayınlanmamış uzmanlık tezi), "Küll halinde (bütünü) müzakere", *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: 2, İçtima Senesi: 3. Cilt: 20.B.54. T.11.2.1926, s. 152-153.]. Özel yasama yönteminin türünü ve hatta birden fazla özel yasama yöntemini belirleyecek temel dinamikler: O ülkenin hukuk kültürü, yasama gelenekleri, karşılaşılan sorunun doğası ve benzeri yapı ve olgulardır. "İhtiyaç, kendi hukukunu üretir" (Any. m. 7, 2, 88, 95).

a) Temel kanunlara özgü olarak "geneli üzerinde görüşme ve genelinin oylanması" ikilisi ile sınırlı, yani madde görüşmelerini, maddelere geçiş ve madde oylamalarını, önerge verilmesini mümkün kılmayan görüşme modeli, parlamento hukukumuzda uygulanmıştır. Medeni Kanun ve diğer temel kanunlar bu usul ile kanunlaşmıştır [Dr. İba, Şeref, *TBMM İçtüzük Değişikliklerinin anlamı*: 1996 sonrasında Bakış, *Yasama Dergisi*, Yıl: 2007, Sayı: 6, s. 85 ve dev.). 1956 t.'li Türk Ticaret Kanunu dahi aynı yöntemle: tümü üzerinde görüşme ve tümünü (tek) oylama usulü ile yasalaşmıştır (*TBMM Zabıt Ceridesi*, C: 12/2, İ.83. T.29.6.1956. s.571-572)].

b) Anayasamızın 148/2 hükmünün, üretilebilecek özel yasama yöntemleri bağlamında anlam ve işlevinin şimdiye değin ayırtına varıldığı söylenemeyecektir. Gerek Anayasa Mahkemesi ve gerekse siyaset dinamikleri, m.148/2 hükmünü bu eksende okumamışlardır.

Sözü geçen hüküm "Kanunların şekil bakımından denetlenmesi; son oylamanın ön-görülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı... ile sınırlıdır" biçimindedir.

Bu hüküm, farklı özel yasama yöntemlerinin üretilmesine imkan sağlayacak anayasal zemini oluşturmaktadır. Son oylamada aranan karar nisabı dışında geliştirilecek herhangi bir özel yasama yöntemine göre sonuçlandırılan yasaların bu sebeple (şekil açısından) Anayasaya aykırılıkları ileri sürülemeyecektir. Özellikle uzlaşma ile oluşturulacak özel yasama yönteminin anayasal dayanağı olarak bu hükme yaslanılabilir. Sözgelimi, temel kanunlarda genel oylanması ile yetinilmesinin Anayasa ile çatıştığı söylenemeyecektir.

**3- Mukayeseli Hukuk Yaklaşımı:** Genel yasama usulü içinde özel yasama yönteminin olmadığı ülke sayısı çok azdır [Avrupada özel yasama ve genel usulü sınırlandırma yönteminin uygulandığı ülkeler olarak: Norveç, Hollanda ve İsveç gösterilmektedir (Dr. Ergül, Ozan, *Anayasa Mahkemesinin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış*, *AÜHFD*, C. 51, S. 4, Yıl 2000, s. 99-130)]. Hiç görüşme ve oylama yapılmaksızın güvenoyunun kabulü şartına bağlı olarak tamamlanan (yasanın görüşmesiz ve oylamasız kabul edildiği sayıldığı ve yürürlüğe girdiği) usullerden diğer usullere kadar farklılık gösteren özel yasama yöntemlerini gözlemek mümkündür [Ayrıntı için bkz. Danimarka Yöntemi, Yapıcı Havvana, *a. g. e.*, s. 145; Fransa yöntemi, *a. g. e.*, s. 99, 142; Almanya Yöntemi, *a. g. e.*, s. 115.

Dr. Ergül, mukayeseli hukuk ekseninde şu örnekleri vermektedir:

" -Bir kanun tasarı veya teklifinin komisyon aşaması atlanabilir veya hızlandırılabilir,

- Bir tasarı veya teklifin kabul edilmesi için belli bir süre sınırı getirilebilir,

sama işlevi pratiğine rasyonellik kazandırırılar. Doğaldır ki, bu üçüncü

- Bir tasarı veya teklifin görüşülmesinde yer alan bir çok aşama bir güne sığdırılabilir,

- Acil işlerde teklif veya tasarının ayrıntılarının önceden basılması, üyelere dağıtılması ve duyurulmasına gerek olmayabilir,

- Gündemin oluşturulmasında acil işlere öncelik verilebilir,

- Usul kurallarında daha hızlı görüşmeyi sağlayacak düzenlemeler yapılabilir”

(Dr. Ozan Ergül, *Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi*, Ank. 2007, s. 268).].

**4- Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı:** Anayasa Mahkemesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün 91. maddesinde farklı tarihlerde gerçekleşen değişiklikleri denetlerken kurduğu kararlarda, bu bağlamda bazı sonuçlara ulaşmıştır [Anayasa Mahkemesinin 31.1.2002 t, 129/24 – E/K; 29.4.2003 t, 30/38- E/ K; 26.10.2005 t, 74/73- E/K sayılı kararları.].

a) Maddelerin ayrı ayrı okunması ve görüşülmesi gerekli değildir.

b) Her madde için önerge verilme hakkının tanınması ve her maddenin oylanması zorunludur.

Anayasa Mahkememizin kararında, özel yasama yönteminin amacı dışında ve aşırı şekilde gerçekleşen uygulama pratiğinin etkisini göz ardı edemeyiz.

Yasama Organı, karşı karşıya kaldığı süreç sorunlarını ve Anayasayı farklı açılardan yeniden okuyarak Anayasa Mahkememizin ulaştığı sonuçlardan başka sonuçlara ulaşabilir. Yeter ki Yasama Organının oluşturduğu gerekçeler, Anayasamızın birden fazla olan anlam-kuşağı içinde kalmış olsun [Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ve gerekçelerin bağlamazlığı yönünde analitik ve mukayeseli bir inceleme için, bkz. İyimaya Ahmet, *Anayasa Mahkemesi Karar Gerekçelerinin Normatif Etkisi*, Prof. Dr. Fikret Eren’e Armağan, Ank. 2006, s. 1185 vd.].

Doktrin ve mukayeseli hukuk, temel yasalarla ilgili olarak tümünü birden görüşme ve genel oylama ile yetinilebileceğini ortaya koymaktadır. Özellikle Anayasa Mahkememizin bu kararları üzerine kritikte bulunan Dr. Ergül aynen şöyle demektedir. “*Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi’nin kabul ettiğinin aksine özel yasama yöntemleri parlamenter demokrasilerle bağdaşan yöntemlerdir. Bu yöntemlerin çok sık uygulanmaması gerektiği kabul edilebilir. Ancak, özel yasama yöntemi bulunmamasını savunmak da mümkün değildir. Gerçekten de, bazı hallerde iktidar ile muhalefet uzlaşabilir ve meclis genel kurulunun zaman kaybetmemesi için bir kanunun özel bir yöntemle görüşülmesine karar verilebilir.*” (Dr. Ozan Ergül, *a. g. e.*, s. 269 ve civ).

Teklif ile sunulan model bir bütün olarak düşünüldüğünde,

Milletvekillerinin ve grupların komisyon aşamasında görüşmelere katılmaları, genel kurulda tanınan uzun konuşma hakları ve soru-cevap işlemleri, yasaya iştiraki (kurucu ve demokratik katılımı) sağlayan mekanizmalar olarak görülebilir. Bu görüşme aşamalarında ortaya çıkan inşâ kusurları veya daha ileri öneriler, benimsenmediği oranda tasariya yansıtılabilecektir.

Önerge verilmesinde getirilen koşullar, görüşülen temel kanun üzerinde uzlaşmayı ve katılımı zorunlu kılan unsurlardır. Amaç, onlu yılları alan uzun ve yoğun çalışmanın inşâ ettiği kod-projenin mimarisinin olabildiğince korunması ve bozulmamasıdır.

Yürürlüğe konan yasaların, görüşme usulleri (şekil) bakımından Anayasaya aykırılığını son oylama (karar nisabı) ile sınırlayan anayasal çatının bu tür- modeli dışlamadığı açıktır.

usul de içtüzükte genel çerçevesi ile koşullandırılmalıdır.

**d.** Teamül hukuku ile kabul edilmiş “*Uzlaşma Kurulu Komisyonu*” geleneği, içtüzüğe aktarılmalı ve kurumsallaşması sağlanmalıdır. Eşit temsil ve oybirliği esaslarında kurgulanacak böyle bir yapı, *ak saçlılar, bilgiler kurulu* olarak siyaset kurumunun adeta regülatörü olabilir. Bu kurul, çoğu zaman muhtaç olunan makul/ortak akıl komisyonu işlevi görebilir. Gerilim üreten gündemlerde, kutuplaştırıcı ülke sorunlarında bu tür komisyonlar, kimi zaman tarihi değerinde işlev görebilirler.

**e.** İçtüzük temel düzenlemesinin yapısı, sistematigi, özellikle normların muhtevaları, düzenleme konuları ve hukuk alanları bu incelemede yapılmasına işaret olunan ayrıntılı çalışmalarla belirlenebilecektir. Bu bağlamda –çok kısa olarak– şunlar söylenebilir:

**aa.** Grubu bulunan siyasal partilere de kanun teklif hakkı tanınmalıdır.

**bb.** En az bir haftalık genel kurul çalışmasının kesin gündeme bağlanması gerekir.

**cc.** Teklif ve tasarı görüşmelerinde, yürürlükteki hükme aykırı olarak denetim sorusu sorma uygulaması terk olunmalı, ancak normun yorum ve içeriği ile ilgili olarak soru sorulabilmelidir.

---

*Aslanan, yasama iradesinin, serbestçe ve usulüne göre ortaya çıkmasıdır. Sayısal büyüklük ve hacim sebebiyle, esasın, olağan usulün labirentinde zaman karadeliğine akması riski var ise, özel bir usul üretmek, saf (pür) aklın ve rasyonel siyasetin kaçınılmaz görevidir. Önerilen model, tam da bu görev zemininde konumlanmıştır.*

**5-** Teklifin yasama sürecindeki görüşmelerinde;

-Bu tür bir modelin yürürlükteki içtüzüğe geçici bir madde olarak eklenmesi,

-TBMM İçtüzük m.91 hükmündeki bölüm bölüm görüşme yönteminin benimsenmesi (bölümlerin, yasanın kendi bölümleri gözetilerek belirlenmesi kaydı ile),

-Yürürlükten kalkmayı en son tasarının Resmi Gazetede yayımlanmasına bağlama ve benzeri öneriler,

ayrıca değerlendirilebilir.

Bu temel kanunun yürürlük ve uygulanması hakkındaki kanun tasarılarının dahi aynı usul ile yasallaşması, normların zaman bakımından uygulanması ve “*eş/izleyen zamanlılık ilkeleri*” bağlamında önemlidir.

Teklifin yöneldiği temel amaç, Türk hukukunun ve toplumun muhtaç olduğu temel kanunları gecikmeden yürürlüğe koymaktır. Esasen bu amaç, hiçbir ayırım yapılmaksızın siyaset kurumunun ve tüm siyasal partilerimizin ortak amacıdır.” Teklif, Anayasa Komisyonu’nun 2/752 no.’lu esas kaydında sırasını beklemektedir.

**dd.** Alt komisyon teamülü, yazılı kurala bağlanmalıdır.

**ee.** Toplantı yeter sayısı kaldırılmalı, karar yeter sayısı gözden geçirilmelidir. Belirtilen özel haller dışında, bu konuda taban yeter sayısı sisteminden vazgeçilmelidir.

**ff.** Teklif ve tasarılar, ayrıntılı olarak ihtisas komisyonlarında değerlendirilmelidir. Zorunlu haller dışında, komisyonlardaki olağan süreci kısaltacak hız girişimlerinden kaçınılmalıdır.

**gg.** Genel Kurul'da, komisyon raporlarının genel değerlendirilmesi yapılmalı, madde okunması, madde müzakeresi, madde oylaması sisteminden vazgeçilmeli, raporunun (teklif veya tasarının) genelinin oylanması (küll halinde oylama) ile yetinilmelidir.

**hh.** Norm projesine genel kurul aşamasında önerge ile müdahale edilememeli / gerektiğinde bu tür müdahaleler komisyon tasarrufuna bağlanmalıdır.<sup>43</sup>

**İi.** Farklı komisyonların görev alanlarına giren birden çok yasada tek öneri ile değişiklik (çerçeve kanun) modelinden vazgeçilmeli, bu yönleme aynı komisyonun görev alanındaki yasalar bakımından ve istisnaen başvurulabilmelidir.

**ii.** Kanun tasarı ve tekliflerinin oylamalarının, görüşme gününün dışında, başka bir güne bırakılmasını kolaylaştıracak bir yapı öngörü-

<sup>43</sup> Genel Kurul'da önerge verilmesini tasarruf ilkesinin gereği saysak ta bu konuda sınırlamaya gitme zorunluluğu açıktır. Genel Kurul, önerinin geneli üzerindeki görüşmesinde teklif yahut tasarıya müdahale ihtiyacını hissedebilir. Bu gibi hallerde müdahale ihtiyacını ihtisas temelinde değerlendirecek ve hukuk bozuculuğuna mahal vermeyecek bir önerge tipini üretecek olan, komisyondur. Özellikle temel kanun veya kapsamlı kanunların Genel Kurul'daki görüşmelerinde önerge verilmesi, seviyeli hukuk normu üretilme amacı ile bağdaşmaz. O alanda ihtisası tartışılmayan bir üye dahi, yasamanın ruhu, sistemi ve mimarisine uzaklığı karşısında, hazırladığı önerge ile hukuk bozuculuğuna sebebiyet verebilir. Genel Kurul aşamasında, partilerin anlık uzlaşmalarına dayanan önerge ile projeye müdahaleleri de aynı tür etkinin çarpıcı örnekleri sayılabilir. Bu gibi hallerde komisyon şartı, kural (kanun) için kuruluş aşamasında sigorta işlevini görmektedir. Sonuçta, oy ve kabul tekeli Genel Kurul'undur. Amaç, hukukun üstünlüğüne yaraşır bir kural yapısının gerçekleştirilmesidir. Ayrıca bu tür bir modelleme, ani şekilde kurgulanan ve -kimi zaman- yolsuzluğa zemin hazırlayan yasama manipülasyonlarını da önleme işlevini görebilir.

lebilir. Görüşme ve oylama süreçlerinin farklı günlerde gerçekleştirilmesi, rasyonellik ilkesi ile de uyumludur.

jj. Sivil toplum etkileşimi için mevcut hükümleri işler kılacak yöntem ve mekanizmalar... konularında çalışmalar derinleştirilmelidir.

f. Çalışma düzenindeki reformun tamamlanabilmesi, yasama organının idari yapılanmasının gözden geçirilmesini zorunlu kılar. Değinkenle yetindiğimiz bu sorun, inceleme konumuzun dışında kalmaktadır.

Bu bölümün sonunda önemle ve vurgu ile belirtelim ki: Partiler arası uzlaşmaya dayanmayan içtüzük işlevli bir yasa veya içtüzük değişikliği girişimi, gerilimi tetiklemekte, usul adaletini bozmakta ve sonuçsuz bir çaba olmaktan öteye gidememektedir. Parlamento tarihi, bu konuda ders verici kötü örneklerle doludur.<sup>44</sup> Ancak primitif amaçlarla uzlaşmayı önlemeye yönelik taktiklerin cirit atacağı zeminlerde, yeter sayıyı elinde bulunduran çoğunluğun reform girişimini, demokrasinin kaçınılmaz gereği olarak kabul etmek gerekir. Taktiklerin getirdiği oyalamalara karşı miyoplaşma lüksü siyaset kurumundan beklenemez. Makul olanı görmek ve makul olmak hepimize düşen ortak görevdir.

<sup>44</sup> Bu konuda verilebilecek iki adet uç örnekten biri 1960 tarihli Tahkikat Komisyonu'nun yapısına yönelik müdahale, öbürü ise, 7.2.2001 tarih ve 713 sayılı İçtüzük değişikliğidir. Birinci girişim, 1960 askeri darbesine gerekçe malzemesi olarak kullanılmış, ikinci girişim, Meclis kürsüsü önünde meydana gelen büyük kavgada bir arkadaşımızın ölümüne yol açmıştır. Tartışmalar, değerlendirme ve iptal için bkz.27.4.1960 t., 7468 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Tahkikat Encümenlerinin Vazife ve Salahiyetleri Hakkındaki Kanun'un Meclis'teki müzakerele-ri: *TBMM Zabıt Ceridesi*, 27.4.1960 I:61, C: 1-4, s. 274 vd. Sözcüler: İnönü, Feyzioğlu, Ortakçioğlu, İleri, Yardımcı... görüşleri. Keza, M. Kemal Biberoğlu, *Yassıada Kararları ve Tahkikat Komisyonunun Bilinmeyen Gerçekleri*, Ank. 1996; *TBMM Tutanak Dergisi*, 26.1.2001, 30.1.2001, 7.2.2001 tarihli birleşimler. Ölümle sonuçlan kavganın tutanağı, Birleşim: 51, s.83-86. Bu toplantılarda üretilen içtüzüğün iptali yönünde, Any. Mah. 31.01.2002 t., 129/24-E/K Sayılı Kararı. (Dava dilekçesi, İyimaya / Şahin ortak çalışması ile hazırlanmıştır).

Aynı hengamelî tutanakta yer alan uzlaşma çırpınısı olarak Merhum Ayvaz Gökdemir'in hitabından bir pasaj şöyledir: "Millet, kendini lüzumsuz sayan insanları layık oldukları yere oturtmayı başaracaktır. Millet hancı, biz hepimiz yolcu-yuz. Kimler geldi, kimler geçti..."

Son bir sağduyu kırıntısı kaldıysa, şunu hatırlatmak istiyorum: Derhal bu teklifi geri çekiniz. Hangi kanununuz varsa, millet yararına hangi kanun varsa, getirin, uzlaşarak, beraber geçirelim; ama siz bilirsiniz... Allah akıbetinizi hayır etsin!.."

**4. Yasama Organı-Anayasa Mahkemesi Çatışmasına Kurucu İktidar Yetkisini Kullanma Çözümü (Son Belirleyicinin Milli İrade Olması İlkesini Hayata Geçirme Modeli):** Anayasa Mahkemesi, yasama organının hukuk bozuculuğuna karşı tasarlanmış, anayasayı koruma ve bağlayıcı karar organıdır. Yasama organının hukuk bozuculuğuna karşı geliştirilen önleyici mantık ve mekanizmanın, *"Anayasa Mahkemesinin hukuk bozuculuğuna (anayasa ihlaline) karşı geliştirilemez mi?"* sorusu ve cevabı; cesaret, derinlik ve tahammül isteyen bir problem olarak ortadadır. Özellikle anayasaya aykırı olduğu ilk bakışta anlaşılabilen, kamu vicdanının sezgilediği ve akademik duruluk içinde aykırılık kabulü zorunlu Anayasa Mahkemesi kararlarına karşı, bir mekanizma geliştirilmez mi? Yüksek Mahkeme kararının *"açıkça anayasaya aykırı olması"*(I), *"dürüst yorum ilkeleri ile bağdaştırılamaması"*(II), *"temel normun birden fazla anlam içermesi (Mahkemece benimsenmeyen nesnel anlamın Meclis tarafından tercih edilmesi)"*(III), *"Anayasa Mahkemesince kanun veya anayasa koyucu gibi davranılmış olması"*(IV) hallerinde ortaya çıkan ihlallerin hukuk dünyasında yaşatılması, anayasanın ve hukukun üstünlüğü ile bağdaştırılabilir mi? Elbette ki kısır döngü anlamına gelen, üst yargının bir başka üst yargı ile zincirleme denetimi düşünülemez. Burada çözüm, koşulları oluşmuş ihlallerde, yasama organının olaya özgü tali kurucu iktidar yetkisi ile donatılmasıdır (Any. m. 175). Bu yetki, özü itibarı ile Yüksek Mahkeme'nin denetimi dışındadır (Any. m. 148/1). Askıya alıcı veto olarak adlandırılan ve tarafımdan 1996 yılında Meclis Genel Kurulu'nda dile getirilen, kimi ülkelerde benimsenen böyle bir mekanizma, yasama organı-Anayasa Mahkemesi denetim dengesini sağlayacak; Anayasa Mahkemesi-Anayasa çatışması sorununu çözecektir. Bu incelemenin elverdiği sınırdaki, özetle değinilen model, muhalefetin de katılmasını zorunlu kılan ve ancak anayasayı değiştirme nisabına ulaşmış çoğunluk şartı ile demokrasiyi ve meclisi güçlendirici etki doğuracaktır. Yapısı gereği mekanizma, çok istisnai hallerde kullanılabilir, belki de hiç kullanılmayacaktır (Kanada örneği). Yüksek Mahkeme, anayasaya aykırılık ölçümünde, olası askıya alıcı veto sebeplerini ve bu yetkinin Meclis tarafından kullanılma potansiyelini elbette ki gözetecektir. Kurucu iktidar yetkisini kullanmanın hesap verici demokratik bir maliyetinin olduğu da unutulmamalıdır.

Mekanizma, yasama reformunun erkler çatışmasında denge sağlayıcı karakteri ile bir reform özelliği taşımaktadır. Tartışılması ve geliştirilmesi gerekli taslak model şöyledir:<sup>45</sup>

<sup>45</sup> “Askıya alıcı veto” mekanizmasını Türk Anayasa hukukunda ilk dile getiren, Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu olmuştur (bkz. Prof. Dr. İbrahim Kaboğlu, *Anayasa Yargısı*, Ank. 2007, s. 149) (1994 tarihli ilk basıda da vardır.). Siyaset alanında ilk olarak, TBMM Genel Kurulu’nun 10.12.1996 günlü oturumunda, “...Örtülü anayasa değişikliği anlamına da gelebilecek ve hiçbir kuvvetin öbürünün üstünde olmaması esprisine dayalı bu gibi hallerde, hiç olmazsa, mevsuf çoğunluk kararıyla, önleyici veya askıya alıcı yasama vetosu düzenlemesine gidilmelidir. Anayasa Mahkemesi kararını kaldırmak, değiştirmek veya teyit etmek seçeneklerini içerecek bu tür bir veto, nihai karar yetkisinin milletin seçimiyle oluşan yasama organında saklı kalması ve temsili egemenlik düşüncelerinde temel bulmaktadır.” sözleriyle tarafımdan dile getirilmiştir (TBMM TD, D: 20.YY:2 B:29, s. 24).

09.06.2008 tarihinde kamuoyu ile paylaşılan askıya alıcı veto teklif taslağının, 2010 Anayasa değişikliğinden önce kaleme alınmış gerekçesi, aynen şöyledir:

#### “GEREKÇE

Anayasa yargısı, yasama gücünün hukuk bozuculuğuna karşı tasarlanmış önleyici bir kurumdur. Küresel demokrasinin derinleşmesinde kimi anayasa mahkemelerinin dönüştürücü rolleri ve çözümleri unutulamaz. Türk Anayasa Mahkemesi, bu yargı kolunun ve Anayasamızın kendisine yüklediği misyonun çoğu zaman gerisine düşmüştür.

Zor zamanların kritik sorunlarında, anayasa direncini cesaretle ortaya koyan ve sistemi dönüştüren “anıtsal bir kararı” gösterememek, düşündürücüdür. Verilerin ortaya koyduğu sonuçlar, Türkiye’nin adı konmamış bir Anayasa Mahkemesi krizini yaşadığını göstermektedir. Anayasa Mahkememiz, vesayetçi demokrasinin hiç zorlanmadan kullanabildiği bir mekanizma görüntüsü içindedir. Bu uğurda, yoruma elverişli olmayan açık normlar, çeşitli ve aykırı yöntemlerle askıya alınabilmek, gerekirse karar çoğunluğundaki bir küçük sayı ile anayasa koyuculuğu üstlenilebilmektedir. Anayasanın özel normunun, partiye ve adaya göre farklı okunduğu hallere de rastlanabilmektedir.

Hukukun üstünlüğünün ve özgürlüklerin sigortası konumundaki Yüksek Mahkememiz, bu üstün değerlerin vatani olan Anayasa’ya nerede ise yabancılaşmıştır.

Anayasa Mahkememizi hukuk ve demokrasi uygarlığının doğal ve dönüştürücü zeminine çekecek bir büyük reform kaçınılmazdır. Anayasa Mahkemesi’nin belli kararlarına karşı yasama organına tanınacak askıya alıcı veto yetkisi, ciddi bir reformun parçasını oluşturur. Böyle bir modelde, yasama organının veto ettiği kararlar yürürlüğe giremeyecek, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin kabul ettiği norm (veya karar), hukuki varlık ve etkinliğini sürdürecektir.

Askıya alıcı vetonun kullanabileceği karar kategorilerinin çok iyi belirlenmesi gerekir. Örneğin yasama organı üyelerinin statü ve özlük haklarına ilişkin düzenlemelerde böyle bir yetki tanınmaz. “Anayasa ile çatıştığı açık kararlar” (I), “dürüst yorum ilkelerinin çiğnendiği kararlar” (II), “birden fazla anlam içeren anayasa normuna dayalı kararlar”, (karşıt anlamın daha üstün gerekçe ile, yasama orga-

*"Madde X- Anayasa Mahkemesi kararlarının askıya alınması*

Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tam sayısının en az üçte birinin yazılı teklifi ve beşte üçünün gizli oyu ile, Anayasa Mahkemesinin iptal ve itiraz davalarına ilişkin kararları ile yürürlüğü durdurma kararlarını askıya alabilir.

Askıya almak için, Anayasa Mahkemesi kararının Anayasaya açıkça aykırı olması, dürüst yorum ilkeleri ile bağdaştırılamaması, temel normun birden fazla anlam içermesi yahut kararda kanun ya da anayasa koyucu gibi davranılmış olması hallerinden birinin gerçekleşmesi şarttır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin özlük hakları ile Anayasanın ikinci kısmının ikinci ve dördüncü bölümlerinde ve usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalarda yer alan Temel Hak ve Hürriyetlerin geliştirilmesine ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları askıya alınamaz.

Askıya alma teklifinin, Anayasa Mahkemesi kararının yayımını izleyen on gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması ve en geç üç ay içinde sonuçlandırılması gerekir.

---

nınca benimsenmesi) (III), Yüksek Mahkemenin yasa veya anayasa koyucu gibi davrandığı (IV) kararlar... vetonun konusu kılınabilir.

*Bu yetki, anayasa değişikliğini gerçekleştirebilecek bir yasama çoğunluğuna ancak tanınabilir.* Bu sayı, 330 milletvekiline tekabül etmektedir (Any. m. 175/1). Tali kurucu iktidar yetkisi olarak da ortaya çıkan askıya alıcı veto, esasen negatif yasayıcı olan (yarı-siyasal) Anayasa Mahkemesi'ne karşı bir denge ve fren dinamiğidir.

Yasama vetosu, Anayasa Mahkemesi'ni zor zamanların ve vesayetin baskısından korur. Askıya alıcı vetonun Anayasa Mahkemesi krizine değilse bile, bu mahkememizin ürettiği krizlere çözüm oluşturacağı açıktır. Sistem krizlerinde son sözün, meşruiyetin ana kaynağı olan milletin temsili organına verilmesi, demokrasi bakımından da anlamlıdır.

Şaşırtıcı her reform, geleneğin ve var olanın ördüğü zihin duvarlarını aşmak, yapıcı eleştirilerden beslenmek, geçiş sürecinin deneyleri ile gözden geçirilmek zorundadır. Önerinin kuvvetler ayrılığı ilkesi ile çatışan bir yönü yoktur. *Yargıçlar devletini çağrıştıran bozulmaları önlemek, siyaset kurumunun görevidir.*

Önerinin temel amacı, Anayasa Mahkemesini anayasanın geniş anlam coğrafyasının dışına taşmasını önleyecek bir mekanizmanın, kurucu iktidar yeteneğine sahip bir güç ve yöntemle üretilmesini sağlamaktadır. Bu yönüyle askıya alıcı veto, kullanımını bedellendirme yetkisi millete ait olan demokratik bir denge ve fren sistemidir."

Askıya alma teklifinin sonuçlandırılmasına ilişkin TBMM kararları, resmi gazetede yayımlanır.

Askıya alma kararı, Anayasa Mahkemesi kararını bütün hüküm ve sonuçları ile ortadan kaldırır. Mahkeme kararında denetlenmiş olan kanun ve kanun hükmünde kararname -hiçbir işlem gerekmez- yürürlüğünü sürdürür.

Askıya alma kararının üzerinden beş yıl geçmedikçe, Anayasa Mahkemesi aynı kuralı yeniden denetleyemez.

*Anayasa Mahkemesi kararları, resmi gazetede yayımından itibaren on gün geçmedikçe yürürlüğe giremez. Süresinde verilen askıya alma teklifinin üç ay içinde sonuçlandırılmaması yahut reddi halinde Anayasa Mahkemesi kararı derhal yürürlüğe girer."*

Kapsamlı bir içtüzük reformunun olası yargısal denetiminde koşulların oluşması halinde, askıya alıcı veto mekanizması denge dinamiği olarak devreye girebilir.

Modelin, en azından bu makale yoluyla literatür envanterine aktarılmasıyla gelecek nesillere seçenek zenginliği kazandırılmaktadır.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> 1996 yılında Büyük Meclis'in kürsüsünden dile getirildiğinde hiçbir tepkiye yol açmayan bu model, yaklaşık 12 yıl sonra ve fakat Adalet ve Kalkınma Partisi'nin kapatılmasına yönelik davanın görüldüğü günlerin gerilim sürecinde dile getirildiğinde, slogan düzeyini aşmayan sert tepkilerle karşılaşmıştır. Özellikle Anayasa Mahkemesi'nin yürürlüğü durdurma yetkisini, normun yürürlüğe girmesinden önce kullanılmasını mümkün kılan ve sorunu koruma hukukunun gerekleri içinde ayrıntılı düzenleyen kanun teklifiyle askıya alıcı veto modelinin çatıştığı, bu itibarla ahlakla bağdaştırılamayacak çelişkili bir davranış içinde olduğum söylenmiştir (bkz. Anayasa Komisyonu'nun 05.04.2001 t., 2/726 esasında kayıtlı teklif). Oysa hem askıya alıcı veto, hem yürürlüğü durdurma kararları, Anayasa'nın üstünlüğü temel prensibini koruyan yapılardır. Birincisinde Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'yı ihlal etmesi, ikincisinde Meclis'in Anayasa'yı ihlal etmesi önlenmeye çalışılmaktadır. Kişisel görüşüm, yürürlüğü durdurma yetkisinin de anayasal temele kavuşturulması gerektiği yönündedir (Any. m. 148/son, m. 149/5). Yürürlüğü durdurma konusundaki kanun teklifimin amacı, normun yürürlüğe girdiği tarih ile durdurma tarihi arasındaki sürede yolsuzluk dahil, kimi hukuk sorunlarının ortaya çıkışını önlemektir. Çünkü bu ara zaman kesiti içinde anayasaya aykırı norm, uygulama etkisini doğurmaktadır. Söylemin aksine her iki teklif, hukuku güçlendiren ve anayasayı, TBMM'ye ve Anayasa Mahkemesi'ne karşı koruyan ve birbirini tamamlayan uyumlu bir teklif manzumesidir.

Askıya alıcı veto modelini, sistem ahengi ve erkler ilişkisi ekseninde geliştirilmiş farklı seçenek olarak görmek yerine, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nın

**5. Diğer Alanlar ve Özellikle Arşiv:** Reforma dönük hazırlık çalışmaları, bir bütünlük içinde operasyon alanlarını ortaya çıkaracaktır. Bu konuda irade, kararlılık ve araştırma derinliği belirleyici olacaktır. Bağlantılı sorunlar ve bağlantılı reformlar olarak, partiler ve seçim rejimleri, siyasal etik ve dokunulmazlık alanları ihmal olunamaz. Ancak kurumlaşmanın ön koşulu olarak, arşiv reformuna özel olarak değinmek gerekir.

Büyük Meclis, egemenliğin anayasal merkezidir; milletin konuşan dili ve kararıdır. Bu büyük iradenin önemli tezahürlerinin sabitlendiği kayıt, bilgi ve verilerin ayrılıp korunması; ulusal ve küresel geleceğe aktarılması, hayati bir görevdir. Denmek istenen odur ki Meclisin kurumsal aklı yanında, kurumsal hafızası olan arşiv, hiçbir şekilde ihmal olunamaz.

Yasama reformu, Büyük Meclis'in arşiv yapılanması konusunda rasyonel bir operasyonu zorunlu kılmaktadır. Sorunun önemini ortaya koymak için konu ile yakından bağlantılı üç hususa değinmek gerekir. Yasama organının varlık unsurları olan bütün siyasi partilerin evrakı, 12 Eylül 1980 askeri rejiminde, kağıt üretimine malzeme oluşturmak üzere SEKA'ya gönderilmiştir(I). Meclis'in ve siyaset kurumunun ha-

---

parti kapatma nedeni olarak değerlendirmesi -kuşkusuz- bir demokrasi ve hukuk komedisidir (bkz. *Akşam Gazetesi*, 17.02.2008 t., *Yeni Şafak Gazetesi*, 03.07.2008 t., *Radikal Gazetesi*, 03.07.2008 tarihli nüshalar. Görevdeki ve önceki savcıların beyanları). Yasama reformu, bu tür vesayet atmosferlerinin buharlaştırılmasını zorunlu kılar. En temel önerileri dahi öfke boşalması içinde karşılayan bir tavrın demokratik olgunluğa dönüşmesini bekleyerek önerilen modelin bilim dünyasında inceleme ve tartışma konusu kılınmasını dileyeğim (tepki türleri için bkz. o günkü görüntülü ve yazılı medya kayıtları).

Bir Anayasa değişikliğinin Anayasa Mahkemesi'nce, Anayasa'nın 148. maddesi aşılarak esastan iptal edilmesi üzerine, askıya alıcı veto modelini kamuoyu ile paylaştığım basın bildirisi (aynen) şöyledir:

*"Anayasa Mahkemesinin anayasa değişikliklerini esastan iptal etmesi kararı, Türkiye'de varolan Anayasa Mahkemesi krizini bütün boyutları ile somut şekilde görünür kılmıştır.*

*Anayasanın Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne tanıdığı "tali kurucu iktidar yetkisi", Yüksek Mahkemenin bu kararı ile pratik olarak sona ermiştir.*

*Krizin asli muhatabı, iktidarı ve muhalefeti ile siyaset kurumudur. Siyaset kurumunun ortak bir refleks geliştirmesi, suçlayıcı demeçlerle yetinmemesi; demokratik ve anayasal sorumluluğunun kaçınılmaz gereğidir.*

*Tanımlanan görev tarifleri içinde egemenlik (yasama-yargı) çatışması, kabul edilebilir ve makul bir durum olarak nitelenemez.*

*Aynı anayasa ve adalet vatanında yaşayan sorumlu bir kişi olarak, çözüm yolunda geliştirdiğim bir öneriyi: "askıya alıcı veto"yu kamuoyu ile paylaşıyorum.09.06.2008"*

fızasına indirilmiş bu darbenin ikliminde hangi uygarlıktan ve kurum-sallaşmadan söz edebiliriz?! Tanzimat fermanının orijinal nüshası halen mevcut olmasına karşın, Cumhuriyete giden yolun başlangıcı olan “*Misak-ı Milli*”nin asıl nüshası kayıptır(II). Bu milli ayıbı telafi edemeyecek sistemin “*arşiv övünmeciliğine*” soyunmaya hakkı yoktur.<sup>47</sup> Ne büyük Meclis’in, ne de Türkiye’nin kodifiye edilmiş bir arşiv hukuku bulunmamaktadır(III). Kanunun bir maddesi (2919 S. K. m. 3/g), İçtüzüğün iki maddesinde yer alan terim tekrarları (m. 48,71) ve yetersiz bir yönetmelikle yetinmek zorunda kalan Büyük Meclis’in bu hukuk varlığına karşı Türkiye’nin arşiv malzemelerinin imhasını(!) düzenleyen özel yasa dışında temel bir norm düzeni bulunmamaktadır. Üstelik kanunun adı, -kör körün gözüne- “*Muhafazasına Lüzum Kalmayan Evrak ve Malzemenin Yok Edilmesi Hakkında Kanun*”dur (28.09.1988 t, 3743 S. Kanun).

Ulusal ve tarihsel arşiv doluluğumuzu tevdi edeceğimiz arşiv mevzuatı boşluğunu gidermek, bir reform konusudur. Meclis arşivi ve ulusal arşiv reformunun tüm unsurlarına nüfuz edici bir anlayışla ele alınması zorunluluğu açıktır. Bu konuda Meclis’e sunulan ve fakat sonuçlandırılmayan Milli Arşiv Kanun Tasarısı, geliştirilerek yasalaştırılabilir.<sup>48</sup>

Ulusal, küresel ve insani değer olan arşiv konusunda topyekun sahiplenme bilinç ve duyarlılığının oluşması, hepimize ve özellikle eğitime düşen ortak bir görevdir.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Meclis arşivinde aslı bulunmayan “*Misak-ı Milli*” belgesinin Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü’nde, Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü’nde, Genelkurmay Askeri Tarih ve Stratejik Etüt Başkanlığı’nda da bulunmadığı anlaşılmıştır. Bu belgenin Cumhurbaşkanlığı arşivinde bulunması, bizi hem sevindirir; hem üzer. Elde bulunması sevindirici, Meclis’te olmaması üzücüdür. Hiçbir anlayış ve hiçbir sâik, milletvekillerinin (mebusanın), Meclis’te (Meclis-i Mebusan’da) kabul ve cihana ilan ettikleri irade belgesinin Meclis’in hariminden başka yüksek makama naklini meşru kılamaz. Belgenin Cumhurbaşkanlığı arşivinde mevcudiyeti halinde, Meclis Başkanımızın, bir yönüyle Meclis’in de tarihi sayılan bu belgeyi Meclis arşivine iadesini sağlaması gerekir.

<sup>48</sup> Bkz. TBMM, 2007 t., 1363 sıra sayılı Plan Bütçe Komisyonu Raporu.

<sup>49</sup> Bu konuda bkz. İsmet Binark, *Türk Arşivlerinin Kısa Tarihçesi*, Ank. 1994; A. Fikret Ar, *Arşivlerin Organizasyonu Hakkında Araştırma Raporu*, Ank. 1971; Aynı müellif, *Arşiv ve Arşivcilik Bibliyografyası*, Ank. 1978; Bruce W. Derstyn (Çevirenler: Prof. Dr. Mustafa Akbulut / Doç. Dr. Oğuz İçimsoy), *Arşivsel Girişim (Modern Arşivcilik İlkeleri, Uygulamaları ve Yönetim Teknikleri)*, İst. 2001; Uğurhan Demirbaş, *Belgelerle*

## VI. SONUÇ

1. Türkiye Büyük Millet Meclisi, çoğulcu ve katılımcı demokrasi-mizin –benzetmeci yaklaşımla ifade edelim ki– kalbi ve beynidir. Bir sistemin hukuk ve temel haklar kalitesinin ana göstergelerinden birisi de yasama organının yapı ve işleyiş düzeyidir.

2. Cumhuriyetin kurucusu sıfatıyla yasama organı, içinde bulunduğumuz zaman ve şartlar itibarıyla ciddi bir reform ihtiyacı ile karşı karşıyadır. Meclisin hukuk kurma ve denetim kapasitesini güçlendirecek yapısal dönüşüm, ertelenemez bir zorunluluk olarak ortadadır.

Reformun ruhu, genel kapsamı ve önemli parametreler, bu incelemede ortaya konmuştur. Parlamento reformunun en temel alanının –indirgemeci ve sadeleştirici bir dille– “*yasama akademisi*” ve “*iç hukuk/tüzük*” inşası sorunlarının oluşturduğu söylenebilir.

3. Reformun en az özü kadar proje üretiminde ve süreç yönetimi-nde izlenecek yöntem de önemlidir. Reformun olabildiğince tüm dinamiklerini kapsayan bir uzlaşma zemininde biçimlendirilmesi(I), milli tecrübemizden ve bilimden en üst seviyede yararlanılması(II) ve tasarımda yüksek dereceli bir özen gösterilmesi(III), yöntemi inşa edecek unsurlardır.

Gösterilen yüksek özene rağmen uzlaşmanın sağlanamaması halinde, koşulları oluşmuş ve toplumsal beklentiye dönüşmüş reforma girişmesi ise yasama çoğunluğunun demokratik bir hakkıdır. Sağlıklı demokrasilerde bu durum, genele ve kurala değil, özele ve istisnaya işaret eder. Bir kültür ve gelenek yoksulluğunu ima eden bu açık, demokrasimiz derinleştikçe zaman içinde kapanacaktır.

4. Uzlaşma sağlanmasında zorluk çekilecek içtüzük hükümlerinin reformun gerçekleştirildiği yasama döneminden sonra veya daha sonra yürürlüğe girmesinin öngörülmesi, sorun çözücü bir işlev görebilir.

---

*Arşivcilik Tarihimiz*, Ank. 2000. Geçmiş reddeden değişim ve kopuş dönemleri ile darbe rejimleri, kimi arşivlerin buharlaştığı deprem-etkili zaman kesitleridir. “Var olmak için dünü kötölemek yetmez, bazen de dünün hafızasını kazımak lazım” felsefesi, bu tür dönemlerin ortak klasiğidir. Dünü geleceğe aktarma tarih bilinci, bu dönemlerde kendine özgü ve otoriteyi kuşatan ihanet bilincine dönüşür. Süreklilik (ebed-müddet), tüm zamanları olduğu gibi benimsemeyi ve derin hoşgörüyü zorunlu kılar. Bu, çağdaş tarih anlayışının da bir gereğidir. Bu tür anlayışlar, kökleşmedikçe, arşivlerin zaman yolculuğu tehlikelerden korunamaz.

5. Reform merkezi olarak yasama organının, –kimi zaman– Büyük Meclis’in kapatılması ile sonuçlanan müdahaleleri besleyen zeminleri yok edecek normatif önlemler alması ve ara-rejimlerin tahribatını onaracak geçici hukuk üretmesi, bir demokrasi şartı olarak tezahür etmektedir. Sözü geçen alanın reform kapsamına alınması, kurumlarımızı da vesayet hurafeciliğinin bozucu etkisinden kurtaracaktır.

Çoğulcu demokrasi ve Meclis, çağdaş siyasal düzenin açık bir şifresidir.

### KAYNAKLAR

- Ahmet İyimaya, “Anayasa Mahkemesinin Üyelik Yapısında Yasama Organının Rolü”, *Türk Hukuk Kurumu Yirmibeşinci Kuruluş Yılı Armağanı*, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara 2005.
- Ahmet İyimaya, “Anayasa Mahkemesi Karar Gerekçelerinin Normatif Etkisi”, *Prof. Dr. Fikret Eren’e Armağan*, Yetkin Yayınevi, Ankara 2006.
- Ahmet İyimaya, “Geçici 19 ncu Madde Ekseninde Cumhurbaşkanının Anayasal Konumu”, *Terazi Hukuk Dergisi*, Sayı 16, 2007, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2007.
- Ahmet İyimaya, “Siyaset Hukuku Sorunları”, Ankara 2007
- Ahmet Yücekök, *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlatmentonun Evrimi*, AÜSBF Yayınları, Ankara 1983.
- Aslan Gündüz, *Yabancı Devletin Yargı Bağıışıklığı ve Milletlerarası Hukuk*, İstanbul 1984.
- Bakır Çağlar, “Türkiye’de Laikliğin Büyük Problemi”, *Cogito*, Sayı 1, 1994.
- Baki Kuru, *İçtihatların Birleştirilmesi*, AÜHF Yayınları, Ankara 1977.
- Bruce W. Dearstyne (Çev.: Mustafa Akbulut - Oğuz İçimsoy), *Arşivesel Girişim: Modern Arşivcilik İlkeleri, Uygulamaları ve Yönetim Teknikleri*, Eren Yayıncılık, İstanbul 2001.
- Bülent Tanör, *Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası*, Öncü Kitabevi Yayınları, İstanbul 1969.

Bülent Tanör, *Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu*, BDS Yayınları, İstanbul 1994.

Bülent Yücel, "Parlamentar Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği", Adalet Yayınevi, Ankara 2009.

Carl Schmitt (Çev.: A.Emre Zeybanoğlu), "Parlamentar Demokrasinin Krizi", Dost Kitabevi Yayınları, Ankara 2010.

Cem Eroğul, "2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler", *AÜSBFD*, Yavuz Sabuncu'ya Armağan Özel Sayısı, Temmuz-Eylül 2007, S:62/3, Ankara 2007.

Erdal Onar, Meclis Araştırması, AÜHF Yayınları, Ankara 1977.

Erdoğan Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, İÜHF Yayınları, İstanbul 1980.

Erdoğan Teziç *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, İÜHF Yayınları, Ankara 1980.

Erdoğan Teziç, "Milletvekili statüsü konusundaki makalesi", *Anayasa Yargısı Dergisi*, Ankara 1997.

Ergun Özbudun, *Parlamentar Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları*, AÜHF Yayınları, Ankara 1962.

Evren Balta Paker, İsmet Akça (derleyenler), *Türkiye'de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti*, Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul 2010,

Fahri Bakırcı, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 2000.

Fikret Ar, *Arşivlerin Organizasyonu Hakkında Araştırma Raporu*, TC Başbakanlık Türkiye vs Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 1971.

Fikret Eren, Veysel Başpınar, *Toprak Hukuku*, Yetkin Yayınevi, 3. baskı, Ankara 2007.

Havvana Yapıcı, "Özel Yasama Yöntemleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği", yayımlanmamış uzmanlık tezi.

Havvana Yapıcı, "Özel Yasama Yöntemleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği", yayımlanmamış uzmanlık tezi.

İbrahim Araç / Şeref İba, "Türkiye'de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine", *AÜSBFD*, Ankara 2003.

- İbrahim Kaboğlu, *Anayasa Yargısı*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 2007.
- İrfan Neziroğlu, *Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2008.
- İsmail Muştak, *Mufasssal Hukûk-u Siyasiyye* (Fransa Meclis-i Mebusan Katib-i Umûmisi Eugene Pierre'den çeviri), TBMM yayını, 1926-1927.
- İsmet Binark, *Arşiv ve Arşivcilik Bibliyografyası*, Başbakanlık Cumhuriyet Arşivi Dairesi Yayınları, Ankara 1978.
- İsmet Binark, *Türk Arşivlerinin Kısa Tarihçesi*, Ankara 1994.
- Kazım Öztürk, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*, Ajans-Türk Matbaası, Ankara 1966.
- Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa 2005.
- Mehmet Turhan, "Anayasanın Hak Temelli Yorumu ve Anayasa Yargısı", *AÜSBFD*, Ankara 2007.
- Meryem Erdal, *Demokratikleşme Sürecinde Basının Yargı Algısı*, TESEV Yayını, İstanbul 2010.
- Mithat Sancar / Eylem Ümit Atılğan, *Demokratikleşme Sürecinde Hâkimler ve Savcılar*, TESEV Yayını, İstanbul 2009.
- Mithat Sancar / Eylem Ümit Atılğan, *Demokratikleşme Sürecinde Toplumun Yargı Algısı*, TESEV Yayını, İstanbul 2009.
- Mithat Sancar, "Temel Hakların Yorumu", yayımlanmamış doktora tezi, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- M. Kemal Biberoglu, *Yassıada Kararları ve Tahkikat Komisyonunun Bilinemeyen Gerçekleri*, Demokratlar Kulübü Yayınları, Ankara 1996. TBMM
- Narcis Serra, (Çev.: Şahika Tokel), *Demokratikleşme Sürecinde Ordu*, İletişim Yayınları, İstanbul 2011.
- Nur Uluşahin, "Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması", *Ankara Barosu Dergisi*, Bahar 2007.
- Nükhet Turgut, *Siyasal Muhalefet*, Birey Toplum Yayınevi, Ankara 1984.

- Ozan Ergül, “Anayasa Mahkemesinin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yönetimine Bir Bakış”, AÜHFD, Ankara 2002.
- Ozan Ergül, *Türk Anayasa Mahkemesi ve Demokrasi*, Adalet Yayınevi, Ankara 2007.
- Ömer Faruk Gençkaya, “Türkiye’de Parlamento Reformu:Tarihsel Bir Değerlendirme”, (Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihi Bir Bakış), İlter Turan ve diğerleri, TBMM’nin Etkinliği (TBMM Verimlilik), TESEV Yayınları, İstanbul 2000.
- Önder Canbolat, *Hukuki Düzenleme Tekniği, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) ve Yasa Yapım Süreci*, Adalet Yayınevi, Ankara 2010.
- Sami Selçuk, “2007’nin Hukuk Olayı Anayasa”, *Türkiye Günlüğü*, S.89, 2007.
- Serap Yazıcı, *Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 1997.
- Servet Armağan, *Memleketimizde İçtüzükler*, İÜHF Yayınları, İstanbul 1972.
- Seyfullah Edis, *Medeni Hukuka Giriş ve Başlangıç Hükümleri*, Turhan Kitabevi Yayınları, 1. Bası, Ankara 1987.
- Sonay Bayramoğlu, “Parlamentonun Krizi”, yayımlanmamış tez, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- İba, Şeref, “TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasında Bakış”, *Yasama Dergisi*, Sayı 6, 2007.
- Şeref İba, *Parlamento Hukuku*, T. İş Bankası Yayınları, 2010.
- Şeref İba, *Parlamento İçtüzük Metinleri (Osmanlıdan Günümüze)*, T. İş Bankası Yayınları, 2009.
- Şeref İba, *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, T. İş Bankası Yayınları, 2009.
- Tarık Zafer Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul 1980.
- Tuncer Karamustafaoğlu, *Yasama Meclisinde Komisyonlar*, AÜHF Yayınları, Ankara 1965.
- Uğurhan Demirbaş, *Belgelerle Arşivcilik Tarihimiz*, TC Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Md., Ankara 2000.

- Yasemin Işıktas, *Hukuk Normunun Mantıksal Analizi ve Uygulaması*, Filiz Kitabevi Yayınları, İstanbul 1999.
- Yaşar Karayalçın, *Hukukta Öğretim – Kaynaklar - Metod (Problem Çözme)*, AÜ Bankacılık Enstitüsü Yayınları, Ankara 2008.
- Yılmaz Ali Efendioğlu, *Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi*, Yetkin Yayınları, Ankara 1996.
- Volkan Has, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin Çalışma Düzeni*, Adalet Yayınevi, Ankara 2009.
- Zeki Hafızoğulları, *Ceza Normu*, US-A Yayıncılık, Ankara 1996.
- Zühtü Arslan, *Anayasa Teorisi*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2005.
- Zühtü Arslan, "Gerekçeli 367 Kararının Düşündürdükleri", *Zaman Gazetesi*, 28.06.2007.