



KKTC'de Yasa Hazırlama ve Yasa Yapma Süreci

Kurumsal ve Fonksiyonel Analizi



T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği
Yardım Heyeti Başkanlığı

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı



Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
Başbakanlık

SUNUŞ

Yasalar, hem kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşları, hem de yurttaşları bağlayan temel hukuk kurallarını içeren hukuksal belgelerdir.

Yasa denince kuşkusuz ilk akla gelen organ, yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak yetkisine sahip Cumhuriyet Meclisidir. Gerçekte, yasa, yalnızca yasama organının bir ürünü değildir. Başta hükümet olmak üzere, yasa yapma süreci, hazırlık aşamasından yasalaşma aşamasına kadar, çeşitli aktörlerin katıldığı, katkı koyduğu, biçimlendirdiği ve etkilediği karmaşık bir süreçtir. Yasa, bu aktörler arasındaki işbirliğinin, karşılığın ve etkileşimin bir sonucudur. Yasa Yapım Süreci ise, yasa tasarılarının hazırlanması aşamasından başlayarak Cumhuriyet Meclisi Genel Kurulunca görüşülüp kabul edildiği ve Cumhurbaşkanınca Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konduğu tüm görüşme aşamalarını ve tüm işlemleri kapsar.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde, toplumsal yaşamın düzen içinde gelişmesi için yürürlüğe konan yasaların hazırlanmasında izlenen süreci, sürecin aşamalarını ve bu süreci biçimlendiren hukuk kaynaklarını irdelemeden önce, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde uygulanmakta olan hukuku ve bu hukukun kaynaklarını irdelemek gerekmektedir. Böyle bir yöntem, bir yandan sürecin doğru ve sağlıklı bir zemine oturtulmasına yardımcı olacak ve bir yandan da sürecin tarihsel sürece koşut olarak biçimlenişini gözler önüne serecektir.

Süreci doğru algılamak ve doğru saptamalar yapabilmek açısından, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetindeki Hukuk Sisteminin ve yürürlükteki mevzuata kısaca değinmek zorunlu bir gerekliliktir. Bu nedenle, Raporda öncelikle, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinin Hukuk Sistemi ile yürürlükte olan mevzuat konusunda özlü bilgi verilmesi yönüne gidilmiştir.

Raporda, esas olarak, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde yasaya duyulan gereksiniminin belirlenmesinden başlayarak, yasaların bakanlıklarda veya bakanlıklara bağlı hizmet birimlerinde hazırlanması, Merkezi Mevzuat Dairesi ile Hukuk Dairesinin Anayasal, hukuksal ve teknik denetiminden geçirilmesi, Cumhuriyet Meclisinde görüşülmesi ve yürürlüğe koyulması sürecinin nasıl işlediği, bu süreçteki belli başlı aktörlerin rollerinin açıklığa kavuşturulması konuları incelenmiştir.

Ayrıca, Rapor Ekinde Yabancı Ülkelerde Yasa Yapma Süreçleri kapsamında, başta Amerika Birleşik Devletleri ile bazı Avrupa Birliği Ülkelerinde ve Türkiye’de yasa yapma süreçleri ile ilgili özlü bilgiler verilmiş, aynı zamanda Kıbrıs Rum Kesimindeki uygulamalar ve yapısal oluşumlara da özetle de olsa değinilmeye çalışılmış ve bu ülkelerin uygulamalarından, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti için dersler çıkarılmaya çalışılmıştır.

Raporda ayrıca, mevcut yapılanmalar, işleyiş kaynaklık eden yasalar, işleyişte karşılaşılan ve gözlemlenen aksaklık ve yetersizlikler, daha iyi yasa yapmak açısından yapılması gerekenler, bu bağlamda alınması gereken yasal, hukuksal, idari ve yapısal önlemler irdelenmiş ve öneriler yoluyla gelecekteki yasa yapma sürecinin biçimlendirilmesi açısından yaklaşımlar da sergilenmiştir.

Rapor hazırlanırken, kuşkusuz, daha iyi yasa yapma konusunda bugüne kadar yapılan çalışmalar gözardı edilmemiş, üretilen sonuçlara ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetindeki

yasa yapma süreci konusunda İngiliz Yasama uzmanı Sayın Mark Wilson tarafından yapılan araştırma ve gözlemler sonucunda hazırlanan ve Bulguları, Sorunları ve Çözümler ile Tavsiyeleri içeren Rapora ve Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezinin öncülüğünde hazırlanan Mevzuat Hazırlama Rehberi ile Başbakanlığın Mevzuatla İlgili Önergelerin Düzenlenmesine İlişkin Genelgesi, mevcut çalışmalar bağlamında, ayrı bir bölümde irdelenmiştir.

Raporda, Giriş'ten sonra, okuyucuya kolaylık olması açısından, Raporda irdelenen konuların türüne uygun olarak biçimlendirilen İç düzenini yansıtan ve de Raporun Dört Ana Bölüm ve Ana Bölümler başlığı altında alt bölümlerden oluşan bir Bölümlemeye bağlı tutulduğunu gösteren İÇİNDEKİLER'e yer verilmiştir.

Bu Raporun olgunlaştırılmasında ve biçimlendirilmesinde, bilgi ve deneyimleri ile görüş, düşünce ve önerilerini benimle paylaşan, Cumhuriyet Meclisi Başkanı Sayın Hasan Bozer'e, Yüksek Mahkeme Başkanı Sayın Nevvar Nolan'a, Başsavcı Sayın Aşkan İlgen'e , emekli Yüksek Mahkeme Başkanı Sayın Taner Erginel'e, emekli Başsavcılar, Sayın Zaim Necatigil ile Sayın Akın Sait'e, Emekli Başsavcı Yardımcısı Sayın Yaşar Boran'a, Baro Konseyi Başkanı Sayın Hasan Sözmener'e, Yasama Uzmanı arkadaşım Füsun Üçok'a, değerli dostlarım Av. Erol Muhtaroglu ile Romans Mapolara ve bütün çalışmalarında yanımda olan ve her türlü desteği esirgemeyen Avrupa Koordinasyon merkezinden sayın İzge Arısal'a, Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreteri arkadaşım Sayın Füsun Aksun ile Yasalar, Kararlar ve Tutanaklar Müdürü Sayın Seral Fırat ile, Başbakanlık ve Merkezi Mevzuat Dairesi hukukçuları ile Bakanlık Hukukçularına teşekkürü bir borç bilirim.

MEHMET ÖNER EKİNCİ
(Tema Uzmanı)

Emekli Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreteri /Hukukçu.

İçindekiler

GİRİŞ	6
1. KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ'NDE UYGULANMAKTA OLAN HUKUK SİSTEMİ VE YÜRÜRLÜKTE OLAN GEÇERLİ MEVZUAT	9
1.1 Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Uygulanmakta olan Hukuk Sistemi	9
1.2 Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Uygulanmakta Olan Geçerli	10
1.3 Mevzuat Derlenmesi, Türkçeleştirilmesi, Birleştirilmesi ve Toplu Baskısının Yapılmasının bugüne kadar Yapılan Çalışmalar.	15
1.4. Hukuk Sisteminin ve Mevzuatın Karmaşık Yapılmasından Kaynaklanan Sorunlar İle Mevzuatın Genel Sorunları.....	16
1.4.1. İngiliz Sömürge Döneminden Kalan ve Halen Yürürlükte ve Geçerli Olan Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar	16
1.4.2. Mevzuatın Ayıklanmasından Güncelleştirilmesinden ve Birleştirilmiş Baskılarının Yapılmamasından Kaynaklanan Sorunlar	19
2. YASALARIN HAZIRLANMASINDA GÖZETİLMESİ GEREKEN ANAYASAL VE EVRENSEL İLKELER İLE UYULMASI ZORUNLU İLKE VE ÖLÇÜTLER VE YASALARIN YORUMLANMASINDA VE UYGULAMASINDA GÖZETİLMESİ GEREKEN KURALLAR	21
2.1 Yasa Hazırlamada Gözetilmesi Gereken Anayasal ve Evrensel İlkeler	21
2.2 Cumhuriyet Meclisi İç Tüzüğünde Ön Görülen Yasaların Yapılmasında Uygulanması Zorunlu İlke ve Ölçütler ile İçtüzüğün Yasa Tasarı ve Önerilerinde Aradığı Diğer Temel Gereklilikler	23
2.2.1 İçtüzüğün 82'nci Maddesinde Öngörülen İlke ve Ölçütler:	23
2.2.2. İçtüzüğün Yasa Tasarı ve Önerilerinde Aradığı diğer Temel Gereklilikler:.....	36
2.3 Tefsir Yasasında Öngörülen Yasaların Yorumlanmasına ve Uygulanmasına İlişkin Kurallar	41
3. YASA YAPMA SÜRECİ, SÜRECİN AŞAMALARI, SİSTEMİ DÜZENLEYEN MEVZUAT VE SÜRECE KATILAN KURUMLARIN ANAYASAL, YASAL VE İŞLEVSEL ANALİZİ	48
3.1 Yasa Yapma Süreci ve Sürecin Aşamaları	51
3.1.1. Hazırlık Aşaması/Süreci:	51
3.1.2. Yasama Aşaması/Süreci:.....	53
3.2 Hazırlık Aşaması ve Bu Aşamada Sürece Katılan Kurumların Anayasal, Yasal ve İşlevsel Analizi	53
3.2.1. Bakanlık Aşaması;	53

3.2.2. Başbakanlık Aşaması:	55
3.2.3. Hukuk Dairesi (Başsavcılık)'nin Anaysal, Yasal ve İşlevsel Analizi.....	62
3.2.4. AVRUPA KOORDİNASYON MERKEZİNİN İŞLEVSEL ANALİZİ	66
3.2.5. Personel Dairesinin Yasal ve İşlevsel Analizi.....	69
3.2.6. Devlet Planlama Örgütünün Yasal ve İşlevsel Analizi	70
3.3 Yasama Aşaması	72
3.3.1. Sunuş Aşaması - Tasarı ve Önerilerin Komitelere İletilmesi	73
3.3.2. Görüşme Aşaması.....	74
3.3.3. Kabul Aşaması.....	78
3.3.4. Yayımlama Aşaması.....	78
3.4 Cumhuriyet Meclisinin ve Meclis Genel Sekreterliği Örgütünün Yasa Yapma Açısından Anayasal, Yasal ve İşlevsel Analizi ve Yasama İşlemlerinde Karşılaşılan Sorunlar	78
3.5. Yasaların Yayımlanması Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderilmesi ve Cumhurbaşkanlığının Anayasal, Yasal ve İşlevsel Analizi	85
3.6 Anayasa Mahkemesinin Yasalara İlişkin İşlevi	87
3.7 Yasa Yapma Sürecinin Genel Sorunları.....	91
3.8. Yasa Yapma Süreci ile İlgili Olarak Yapılan Çalışmalar	98
3.8.1. MARK WILSON RAPORU	98
3.8.2. MEVZUAT HAZIRLAMA REHBERİ	103
3.8.3. BAŞBAKANLIK GENELGESİ.....	105
3.9 Bazı Yabancı Ülkelerde Yasa Yapma Süreçleri	107
4. MEVZUATA VE YASA YAPIM SÜRECİNE İLİŞKİN SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNE İLİŞKİN ÖNERİLER	108
4.1. Hukuk Sisteminin ve Mevzuatın Karmaşık Yapısından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri	108
4.2. Mevzuatın Ayıklanmasından Güncelleştirilmesinden ve Birleştirilmiş Baskılarının Yapılmamasından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri	110
4.3. Yasa Hazırlama Sürecinin Genel Sorunları ve Çözüm Önerileri.....	113
EKLER	151
EK I: KKTC VE TC ANAYASA MAHKEMELERİNİN TÜZÜK YAPMA YETKİSİ KONUSUNDA VERDİĞİ KARARLAR.....	151
EK II: BAZI YABANCI ÜLKELERDE YASA YAPMA SÜREÇLERİ	153
EK III: SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ ÖZET TABLOSU	202

GİRİŞ

Bir ülkede hukukun oluşması, bilinir ve uygulanabilir kılınması bakımından, Yasaların, genel, sürekli, bilinir, anlaşılır olması; geçmişe yürütülmemesi; birbiriyle çelişir olmaması; uygulanmasının ve onlara uyulmasının olanaksız olmaması gerekir.

Yasa koyma ve bu yolla toplumun siyasal, hukuksal ve ekonomik beklenti ve gereksinimlerine yanıt verme konusunda izlenmesi gereken esas, ilke, usul ve yöntemler, tüm siyasal toplumlarda ve yapılarda üzerinde önemle ve özenle durulan bir konuyu oluşturmaktadır.

Parlamento hukuku dünyada hızla gelişmektedir. Avrupa’da yasama sürecine destek veren, yasama araştırmaları yapan çeşitli merkezler vardır. Bunların bir kısmı üniversiteler bünyesinde, bir kısmı hükümetle bağlantılı, bir kısmı da bağımsız yapıya sahiptir. Hollanda Yasama Akademisi bunların en bilinenlerinden bir tanesidir. Bu gelişmelere paralel olarak yasa yazım tekniği de önem kazanmaktadır. İngiltere’de ve İngiliz ekolünün geçerli olduğu ülkelerde yasa tasarıları başbakanlık bünyesindeki yasama danışmanlığı bürosu tarafından hazırlanmaktadır. Örneğin bir bakanlık bir tasarı hazırlamak isterse istemini detaylı bir şekilde yazılı olarak bu büroya iletmekte ve taslak metin bu bürodaki yasama uzmanları tarafından hazırlanmaktadır. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde ise süreç ilgili bakanlıkta başladıktan sonra, Merkezi Mevzuat Dairesi ile Hukuk Dairesinin denetiminden geçirilmekte ve ilgili bakanlıkta son şeklini alarak Bakanlar Kuruluna gönderilmektedir. Bakanlar Kurulunca onaylanan Yasa Tasarıları ise, gerekçeli olarak Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına sunulmaktadır. Dolayısıyla hem yasa yapım hem de yasa yazım sürecine farklı aşamalarda farklı aktörler katılmaktadır.

Ülkemizde yasa yapım süreci incelendiğinde, çeşitli sorunların öne çıktığı görülmektedir. Hızlı yasama süreci, yasalarda sürekli ve çok sayıda değişiklik gereksinimi, kurumlar arasındaki işbirliği ve eşgüdüm eksikliği, tasarıların hazırlık aşamasına sivil toplumun yeterince katılamaması, yasa yazımının her bakanlıkta farklı birimler ve kişiler tarafından yapılması ve iktidar değişikliklerinde bu kişilerin de büyük ölçüde değişmesi, iktidarın yasaları hızlı bir şekilde Meclisten geçirme isteği ile muhalefetin engelleme girişimleri arasında denge kurmanın zorluğu bunlardan birkaçıdır. Uygulamaya baktığımızda ilginç örneklerle karşılaşmaktayız. Örneğin siyasal parti grupları arasında uzlaşma olduğunda, yasalar, büyüklük ve uzunluklarına bakılmaksızın çok kısa sürede kabul edilmekte; fakat uzlaşma olmadığı zaman da yalnızca bir kaç maddeden oluşan kısa yasa tasarılarının görüşülmesinde olduğu gibi görüşmeler çok uzun süre devam edebilmektedir.

Mevzuattaki karmaşa, karışıklık, önceki yasa ile sonraki yasa arasındaki bağlantı ve ilişkinin kurulamaması, bir kısım hizmetlerin, bir kısım düzenlemelerin gözden kaçırılması, beraberinde bir hukuksal karmaşa, uygulama karmaşası da getirmektedir. Bu da devlete karşı olan ilgide, yurttaşın devlet hizmetlerinden memnuniyetinde olumsuz bir rol oynamaktadır.

Yasama sürecinde, artık, günümüz dünyasında sivil toplumların çok önemli rolü var. Daha şeffaf, katılımcı ve etkin bir yasa yapım süreci için yasama bürokratlarının hem kendi aralarında hem de sivil toplumla bir araya gelip sürekli görüş alışverişinde bulunmaları gerekir.

Mutlaka yasa yapmanın her kurum tarafından dikkate alınacak kriterleri ve standartları olmalıdır. Her kurum kendi anlayışına göre yasama süreçlerine katkıda bulunursa bir birliktelik sağlanmasına olanak yoktur. O nedenle birtakım pürüzlerin ortaya çıkması, birtakım olumsuzlukların ortaya çıkması, bir noktada ortaya çıkan bir olumsuzluğun tüm süreç boyunca devam ettiğini gözlemlemek mümkün duruma gelmektedir.

Yasa yapma süreci yeteri kadar örgütlenemedi ülkemizde. Yasa yapma sürecinde kriterlerimizi ve standartlarımızı henüz tam anlamıyla belirleyemedik. Aynı alanda faaliyet gösteren kurumlarımız çoğu kez birbirinden bağımsız, farklı yöntemler uygulamaktadırlar. Gerçi son dönemlerde süreci standartlaştırma ve işleyişi kurumsallaştırma amacıyla yapılan çalışmalar ve üretilen belgelerle (Başbakanlığın Yasaların Düzenlenmesine ilişkin Genelgesi gibi), belirli düzeyde de olsa süreç disiplin altına alınıyor gibi görünmekte olsa da, sorun köktenci bir çözüme kavuşturulmuş değildir..

Yasa yapım süreçlerinin yönetim ve eşgüdümünü sağlayacak birimlerin saptanması ve başvuru ve bağlantı noktaları için, Merkezi Mevzuat Dairesi, Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi ve Cumhuriyet Meclisinden hukukçuların ortaklaşa hazırladığı, ancak yaygın bir şekilde uygulamaya konulamayan, Mevzuat Hazırlama Rehberi gibi, bir rehber oluşturulmalıdır. Ancak, bu tür belgelerin zorlayıcılığı, yaptırım gücü olmadığından, süreci tüm öğeleriyle düzenleyecek bir Yasa Hazırlamada Uyulacak Usul ve Esaslar Yasasının çıkarılması gerekmektedir.

Bir Bakanlıkça hazırlanan taslaklar, taslağa gereksinme duyan merkez birimleri ya da bağlı kuruluşlar tarafından bağımsız olarak hazırlanmaktadır. **Tasarılarla ilgili her bakanlıkta, kurum ve kuruluşta mevzuat hazırlıkları çalışma grubu oluşturulmalıdır.** Bu konuda hazırlanmış olan Mevzuat Rehberi benzer saptama ve önermeler içermektedir. Başta tasarı sahibi birim olmak üzere ilgili birimlerin personelinin de bu çalışma grubunda yer alması, iç ve dış eşgüdüm bağlantı noktası ile ilişkilendirilmesi, bu süreçte yasa yapım sürecinin kurumsal hale getirilmesi yararlı olacaktır.

Cumhuriyet Meclisi İktüzüğünde belirlenen usul ve esaslara gerekli özen gösterilmemektedir. Yasa hazırlama usul ve esaslarına ilişkin standartları ve uygulama birliğini sağlamak için yasa yapım sürecinde görev alan personele yönelik ortak sürekli eğitimlerin düzenlenmesi gerekmektedir.

Yasa yapım süreçlerinde, kamuoyunun, sivil toplum kuruluşlarının ve yurttaşların katkısı yeterince alınamamaktadır. Tasarıyla ilgili olarak, tasarıyı hazırlayan bakanlık, kurum ve kuruluşların web sayfalarında forum açılmalı, kamuoyunun görüşünün alınması ve tüm

tarafların katılımını mümkün kılmak suretiyle tasarıların hazırlanması kamu yönetiminde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasına önemli katkılar sağlayacaktır.

Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünde öngörülen ve halkın bilgisine sunulan yasa tasarı ve önerileri konusunda, ivedi olanlarda yedi günlük, ivedi olmayanlarda ise en geç 21 günlük süreler, sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınmasında yetersiz kalınmaktadır.

Kamu yararını gözeterek toplumun gereksinimlerine yanıt vermek amacıyla oluşturulan yasaların toplum içerisinde kabul görmesi ve uygulanabilmesi kalite düzeyi yüksek yasa olup olmamasına bağlıdır. Bir yasanın kalite düzeyini her şeyden önce o yasanın hazırlanış şekli ve süreci belirlemektedir. Katılımcı, paylaşımcı, şeffaf, tutarlı ve hedef odaklı bir yaklaşım içerisinde, iyi eğitilmiş, yasa yapma ve yazım tekniğini uygulamaya dönüştürebilecek yetenek ve yeterliğe sahip uzmanlarca hazırlanan yasalar yüksek standartlarda hazırlanmış bir yasanın temel öğelerini oluşturmaktadır. Bu açıdan, mevcut personelin hizmet gereklerine uygun olarak eğitilmesi kadar, hizmete bundan sonra alınacak personelin seçimi de önem arz etmektedir. Bilinmeli ki yasa yapma bir sanattır, teknik bir iştir; uzmanlık işidir.

Mehmet Öner Ekinci

(Tema Uzmanı)

Emekli Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreteri /Hukukçu.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ'NDE UYGULANMAKTA OLAN HUKUK SİSTEMİ VE YÜRÜRLÜKTE OLAN GEÇERLİ MEVZUAT

1.1 Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde Uygulanmakta olan Hukuk Sistemi

Kıbrıs Hukuk Sistemi ve onun bir parçasını oluşturan Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hukuk Sistemi, tarihsel gelişim süreci içinde tek bir devlet çatısı altında kesintisiz bir şekilde oluşmamış, Adada egemenliği eline geçiren her yönetim, doğal olarak kendi hukukunu Adaya taşımış, Kıbrıs Hukuk Sistemi bu sistemlerin etkisi altında şekillenmiş ve değişime uğramıştır. Ancak, ada hukukunun şekillenmesinde, 1571'den 1878'e kadar egemen olan Osmanlı Hukuk Sisteminin, bugünlere taşınan etkisi çok sınırlı olmasına karşın, 1878-1960 yılları arasında bir İngiliz Kolonisi olan Kıbrıs'ın hukuk sistemi, temelde İngiliz Hukuk Sisteminin etkisi altında kalmıştır.¹

Bir başka söylemle, 1960 yılına Kadar Kıbrıs'taki Hukuk Sistemi, İngiliz Hukuk sistemi ile çok yakın bir ilişki içinde olmuş ve bu ilişki, sistemin şekillenmesinde etkili olmuştur. 1960 Yılında Kıbrıs Cumhuriyetinin Kurulmasıyla birlikte, her bağımsız devlette olduğu gibi, hukuk sistemi önemli ölçüde değişime uğramıştır.²

Kıbrıs Cumhuriyeti Döneminde, Devletin iki toplumlu yapısı gereği yaratılan hukuk, temelde İngiliz hukuk sisteminin devamını niteliğinde olmuş, sadece Anayasa ve Yönetmelik yargının işlerliği ile kara avrupası hukukuna doğru az da olsa bir kayma kendini göstermiştir. Bunun nedeni, 1960 Anayasasının, Kara Avrupasında, özellikle Yunanistan ve Türkiye'de yürürlükte olan yönetsel yargı sistemine benzer bir sistemi Kıbrıs'a getirmiş olmasıdır.³ Ancak bu kayış, temel hukuk sisteminin İngiliz hukuk sistemine dayandığı gerçeğini ortadan kaldırmamaktadır.

1963 Aralığından sonra, Kıbrıs Türk Toplumunun kendi kendini yönetme adına oluşturduğu yönetimlerin, yürürlüğe koyduğu yasalarla yaratılan hukuk kaynaklarının biçimlendirdiği hukuk sistemi, her ne kadar da İngiliz Hukuk Sisteminden kopuşu ve temelli uzaklaşmayı göstermese de, Türk Hukuk Sisteminin etkisiyle, sistemden Kara Avrupası Hukukuna doğru bir kayma olduğu görülmektedir.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetine gelinceye kadar, Kıbrıs Türk Toplumunun yönetim yapısındaki değişimler ile bu dönemlerde yaratılan hukuka kısaca göz atılacak olunursa, hukuk sisteminde nasıl bir dönüşümün, nasıl bir yönelişin yaşandığı görülür. 13 Şubat 1975

¹ Zaim M. Necatigil, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Anayasa ve Yönetim Hukuku, İstanbul 1988, Sy.1

² Glafkos Clerides, Introduction to Cyprus Law kitabındaki Önsöz'den, Andreas Nucleous, Limasol 2000

³ Zaim M. Necatigil, Kıbrıs Türk Hukuk Dosyası (Şubat 1999), Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara 1999, sayfa126.

Federe Devletin ilanıyla başlayan ve 15 Kasım 1983 tarihine kadar devam eden Kıbrıs Türk Federe Devleti Döneminde, kısmen 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasından, esas itibarıyla de 1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasından esinlenerek hazırlanan ve kabul edilen Kıbrıs Türk Federe Devleti Anayasasının öngördüğü yapısal düzenlemeler, Kıbrıs Türk Hukuk Sisteminin, bazı yasalar hala İngiliz Döneminden kalmış olsa bile, yavaş yavaş Türkiye Cumhuriyeti Hukukundan da etkilenen kendine özgü bir sisteme doğru kaydığını göstermektedir.⁴

1985 Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasasının öngördüğü Devlet yapılanması, tam anlamıyla olmasa da, Türkiye Cumhuriyeti Devlet yapılanmasına doğru bir kayma olduğunun işaretlerini taşımaktadır. Nitekim, Anayasanın öngördüğü yasalar yapılırken, Türkiye’de yürürlükte olan yasalardan büyük ölçüde yararlanılması, hatta zaman zaman Türkiye Cumhuriyeti yasalarının doğrudan kopyalanması sonucunda yaratılan hukuksal yapının ve sistemin, Türkiye Cumhuriyetindeki Hukuk Sisteminin, bir başka deyişle Kara Avrupası Hukuk sisteminin, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hukuk Sisteminin dönüşümünde ve yeniden şekillenmesinde etkili olduğunun açık göstergesidir.

Sonuç itibarıyla, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde bugün uygulanmakta olan hukuk sistemi, Anglo-sakson hukuk sistemi ile kara avrupası hukuk sistemlerinin karışımından oluşan kendine özgü, bir hukuk sistemidir. Sistemin karmaşık yapısı, doğallıkla, bir takım sorunları da kendi içinde barındırmaktadır.

1.2 Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde Uygulanmakta Olan Geçerli

Mevzuat, bir ülkede *yürürlükte bulunan* yasa, tüzük ve yönetmeliklerin tümü veya Anayasa ve yasaların yetkili kıldığı otoriteler tarafından çıkarılan nesnel, bağlayıcı ve *yürürlükte bulunan* yazılı kurallar bütünü olarak tanımlanabilir

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde geçerli ve yürürlükte olan Mevzuat, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasasının yürürlüğe girdiği tarihte mevcut ve yürürlükte olan mevzuat ile, o tarihten bu güne yetkili organlarca yürürlüğe konan mevzuattan oluşmaktadır. Çünkü, Anayasanın geçici 4’üncü maddesi, “Bu Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte olan mevzuat , bu Anayasa kurallarına aykırı olmadığı ölçüde yürürlükte kalır” amir kuralını içermektedir.

Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihte geçerli ve yürürlükte olan mevzuatı saptamak açısından, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinin kuruluşuna ve Anayasanın yürürlüğe konmasına kadar geçen tarihsel süreç içinde Devletin geçirdiği evrelere ve bu evrelerde yürürlüğe konan mevzuata bakmak gerekmektedir.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Kıbrıs Türk Federe Devletinin yerine; Kıbrıs Türk Federe Devleti, Kıbrıs Geçici Türk Yönetimini dönüşüme uğratan Otonom Kıbrıs Türk Yönetiminin yerine; Kıbrıs Geçici Türk Yönetimi ise, Kıbrıs Cumhuriyetinin yerine değil ama onun dışında, Kıbrıs Türk Toplumunun kendi öz yönetimi olarak kurulmuştur. Kıbrıs

⁴ Prof.Dr.Turgut Turhan, aynı eser, sayfa 305.

Cumhuriyeti ise, İngiliz Sömürge Yönetiminin yerine, Türk ve Rum toplumlarının ortaklığına dayalı bağımsız bir devlet olarak kurulmuştur.

Her Devletin ve her kuruluşun dayandığı bir Anayasa veya Anayasal nitelikli Belgenin bulunması kaçınılmazdır. Bu nedenle, geriye doğru giderek, Yönetmelik yapılarındaki temel oluşturan Anayasalarda, yürürlükteki mevzuat konusunda yer alan ve kendinden önceki yönetimlerin yetkili organlarınca yürürlüğe konan mevzuatın ne ölçüde korunup korunmadığına bakmak, doğru saptama yapabilmek açısından kaçınılmazdır. Çünkü, 1960 yılından bugüne, yönetmelik yapıdaki değişiklikleri yansıtan ve yeni yapıları öngören Anayasaların hemen hepsinde, o tarihe kadar yürürlükte olan mevzuatı koruma yönünde kuralları bulunmaktadır

1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası

16 Ağustos 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasının 188'inci maddesinin (1)'inci ve (2)'nci fıkraları, yeni kurulan Devlet'te geçerli olacak mevzuat konusunda açık ifadeler içermektedir. Bu fıkralarda yer alan kuralları, Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte olan bütün yasaların veya bu yasaların herhangi bir kuralının, Anayasanın herhangi bir kuralına aykırı veya onunla uyumsuz durumda olmadıkları takdirde yürürlükte kalacağını, aksi takdirde, yani Anayasaya aykırı veya onunla bağdaşmadığı durumda, yürürlükte kalamayacağını öngörmektedir. Anayasanın 188'inci maddenin 5'inci fıkrasında, "kanun"a, bu Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihten önce böyle bir kanun gereğince yapılan her nevi amme enstrümanları dahildir;" dendiğinden, Munzam Mevzuat olarak tanımlanan bu alt hukuk kaynakları da, yürürlük açısından Anayasa ile yürürlükleri korunan mevzuat kapsamındadır.

1967 Temel Kuralları

21 Aralık 1963 olaylarından sonra Kıbrıs Cumhuriyeti'nin Anayasal yapılandırması dışında, yeni bir yönetmelik yapının temel taşlarını atma yönünde adımları atma gereği duyan Kıbrıs Türk Toplumı, 28 Aralık 1967 tarihinde Kıbrıs Geçici Türk Yönetimini kurmuş ve Yürütme, Yasama ve Yargı işleri, Yönetimin yapılandırmasını öngören Anayasası niteliğinde Temel Kuralları hayata geçirmiştir.

Temel Kuralların, 5'inci maddesi ile de, 21 Aralık 1963 tarihine kadar, 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasına uygun olarak kabul edilmiş yasalar ile 21 Aralık 1963-28 Aralık 1967 tarihleri arasında Kıbrıslı Türklerin her türlü gereksinimini karşılamak amacıyla kurulan ve ilk Kıbrıs Türk Yönetimi olma özelliğini taşıyan "Genel Komite" tarafından isdar edilmiş bulunan tüzük ve kararları da geçerli ve yürürlükte saymıştır.

1975 Kıbrıs Türk Federe Devleti Anayasası

1975 Kıbrıs Türk Federe Devleti Anayasasının "Mevzuat Kurallarının Geçerliliği" başlıklı Geçici 1'inci maddesi de, kendinden önceki Anayasalar gibi, aynı yöntemi izleyerek, Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihten önce yürürlükte olan mevzuatın yürürlük ve geçerliliğini korumuştur. Maddenin (1)'inci fıkrasına göre:

- 16 Ağustos 1960 tarihli Anayasanın ve bu Anayasaya uygun olarak , 21 Aralık 1963 tarihine kadar kabul edilmiş mevzuatın;

- 28 aralık 1967 tarihli Kıbrıs Türk Yönetimi temel kurallarının ve tadillerinin ve bunlara uygun olarak kabul edilmiş mevzuatın ;
- Otonom Kıbrıs Türk Yönetimi yürütme kurulu ve meclisinin 13 ve 18 Şubat 1975 tarihlerinde birleşik olarak yaptıkları toplantılarda alınan kararların ve bunlara uygun olarak kabul edilmiş mevzuatın ;

Anayasanın kurallarına veya anayasa uyarınca koyulacak kurallara aykırı olmayanları, yürürlükte kalacaktır.

1985 Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası

1985 Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası da, geçici 4'üncü maddesinde, “Bu Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte olan mevzuat , bu Anayasa kurallarına aykırı olmadığı ölçüde yürürlükte kalır” diyerek, KTFD Anayasasının yaptığı gibi, Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte olan mevzuatın, bu Anayasa kurallarına aykırı olmadığı ölçüde yürürlükte kalacağını öngörmektedir.

Yukarıda mevzuatın geçerliliği ile ilgili kuralları özetle belirtilen Anayasalarla geçerlilik ve yürürlükleri korunan ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde geçerli ve yürürlükte olan mevzuatı, aşağıda öngörüldüğü biçimde saptamak mümkündür:

1. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası;
2. Kıbrıs Cumhuriyeti Döneminde onaylanan uluslararası Sözleşmeler ile Federe Meclis ve Cumhuriyet Meclisi Tarafından onaylanan Uluslararası Andlaşmalar ve Sözleşmeler ve Türkiye Cumhuriyeti ile KKTC Arasında İmzalanan Andlaşmalar ve Protokoller;
3. Yasalar:
 - (A) İngiliz Sömürge Döneminden kalan ve 6 Ciltte toplanan Yasalar (Fasıl 1'den Fasıl 354'e) ile Derleme kapsamına alınmamakla birlikte halen Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Uygulanmakta olan Deniz Hukukuna ilişkin Yasalar ve Sivil Havacılık Yasaları ile ;
 - (B) 1960-1963 Kıbrıs Cumhuriyeti Döneminde, Temsilciler Meclisi tarafından kabul edilip yürürlüğe konan yasalar ile Türk Cemaat Meclisi tarafından kabul edilip yürürlüğe konan yasalar;
 - (C) 1964-1975 Türk Yönetimleri Döneminde Yürürlüğe Konan Olağanüstü Dönem Yasaları:
 - (a) Türk Cemaat Meclisi tarafından kabul edilip yürürlüğe konan yasalar
 - (b) Temsilciler Meclisinin Türk Üyeleri tarafından kabul edilip yürürlüğe konan yasalar;
 - (c) Kıbrıs Geçici Türk Yönetimi Meclisince kabul edilip yürürlüğe konan yasalar
 - (d) Kıbrıs Türk Yönetimi Meclisince kabul edilip yürürlüğe konan yasalar;
 - (e) Otonom Kıbrıs Türk Yönetimi Yasama Meclisince kabul edilip yürürlüğe konan yasalar;
 - (D) 1975-1983 Kıbrıs Türk Federe Devleti Döneminde Yürürlüğe konan yasalar:

- (a) Kıbrıs Türk Federe Devleti Kurucu Meclisince kabul edilip yürürlüğe konan yasalar;
- (b) Kıbrıs Türk Federe Meclisince kabul edilip yürürlüğe konan yasalar ;
- (E) 1983 Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Döneminde yürürlüğe konan Yasalar:
 - (a) Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Kurucu Meclisi Döneminde yürürlüğe konan yasalar;
 - (b) Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhuriyet Meclisi tarafından yürürlüğe konan yasalar.
- 4. Yukarıda belirtilen Yasalar çerçevesinde yürürlüğe konan Tüzükler, Yönetmelikler ve Diğer Düzenleyici İşlemler (Munzam Mevzuat - Subsidiary Legislation):
 - (A) İngiliz Sömürge Döneminden kalan Munzam Mevzuat (2 Cilt) ile Derleme Kapsamına alınmayan Deniz Hukuku ile Sivil Havacılıkla ilgili Munzam Mevzuat;
 - (B) 1960-1963 Kıbrıs Cumhuriyeti Döneminden kalan Tüzükler ve diğer sürekli düzenleyici işlemler;
 - (C) 1964-1975 Türk Yönetimleri Döneminde Yürürlüğe Konan Tüzükler ve diğer sürekli düzenleyici işlemler;
 - (D) 1975-1983 Kıbrıs Türk Federe Devleti Döneminde yürürlüğe konan Tüzükler ve diğer sürekli düzenleyici işlemler; ve
 - (E) 1983 Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Döneminde bugüne kadar yürürlüğe konan Tüzükler ve diğer sürekli düzenleyici işlemler.

Yürürlükteki mevzuatı bu şekilde saptadıktan sonra, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Yargı organı tarafından uygulanmakta olan mevzuata da bakmak gerekmektedir. 9/1976 sayılı Mahkemeler Yasasının 38'inci maddesinde yer alan düzenlemeyle, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti **yargı örgütünün uygulayacağı mevzuat, aşağıda öngörüldüğü biçimde saptanmıştır. Bu saptamayı, yukarıdaki saptamayı tamamlayıcı nitelikte bir saptama olarak kabul etmek gerekmektedir. Buna göre uygulanacak mevzuat:**

- a) Anayasa
 - b) Anayasaya aykırı olmadığı sürece yürürlükteki mevzuat (Yukarıda dökümlenmiş olan mevzuat),
 - c) Anayasaya aykırı veya onunla bağdaşmazlık halinde olmadıkça ahkam-ı umumiye (Common Law) ve nisfet hukuku(Equity) ilkeleri,
 - d) Temel Evkaf kuralları (Ahkamül Evkaf) ve,
 - e) 21 Aralık 1963 tarihinde yürürlükte olan Deniz Hukukuna ilişkin mevzuat,
- olarak sıralanmıştır.

Ahkam-ı Umumiye (Common law):

Yargı organınca yürürlükteki mevzuat kapsamında değerlendirilen Ahkam-ı Umumiye, ilk önce İngiltere, daha sonraları ise Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanan ve yazılı yasa metinlerinden kaynaklanmak yerine, yargı kararları ile gelişmiş olan hukuk kurallarını içermektedir. Bu kurallar ilgili toplumun gelenek ve görenekleri esas alınarak yargıçlar tarafından oluşturulmuş ve geliştirilmiştir. "Common law" çoğu kez "civil law" (medeni hukuk) ile karşılaştırılmaktadır. Batı Avrupa ülkelerinin birçoğundaki sistem medeni hukuk sistemidir. Medeni hukuk yazılı yasa metinlerinden kaynaklanmaktadır. Diğer yandan, "common law" ilkeleri yargıçların vermiş olduğu kararlardan kaynaklandığından bunlara yargıçların yaptığı hukuk kuralları ("judge-made law") da denilmektedir. "Common law" ilkeleri adalet ve mantık ölçülerine uygun olarak düzenlenmiştir ve toplumun değişen sosyal ve ekonomik gereklerine göre ayarlanabilmektedir.⁵

Yine Yargı organınca yürürlükteki Mevzuat kapsamında sayılan ve üzerinde durulması gereken diğer bir konu da "nisfet hukuku" kurallarının ne anlama geldiği konusudur. Mahkemeler Yasası'nın "nasfet" olarak ifade ettiği ancak doğrusunun "nisfet" veya "nesafet" olduğu sözlüklerde yer alan bu kavram da İngiliz Hukuku kökenli bir kavram olup, genel kullanılışıyla "adalet (equity)" anlamına gelmektedir. Kavram İngiliz hukukunda Common Law uygulamalarında meydana çıkan adaletsizlikleri gidermek amacıyla "Court of Chancery" tarafından geliştirilmiş olup, Kıta Avrupası hukuk çevresindeki tam karşılığı, hâkimlerin "adalet ve hakkaniyete" uygun olarak da karar verebileceğidir. KKTC hâkiminin de bu imkânı vardır⁶..

Kıbrıs'ta uygulanan Deniz Hukukuna gelince, (Kıbrıs'ta Deniz Hukuku, 1893 Cyprus Admiralty Jurisdiction Order (Kıbrıs Deniz Hukuku Yetkisi Emri) ile düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu emrin 237. Maddesine göre, söz konusu emirin kapsamadığı konularda mümkün olduğu oranda, İngiltere'deki mevzuat uygulanmaktadır. Bazı konular "Cyprus Admiralty Rules" ile düzenlenmiştir.⁷ .

Görüldüğü gibi, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde muhtelif kökenli yasalar vardır. Bir taraftan kişiyi günlük hayatında yakından ilgilendiren ceza ve hukuk alanlarında Anglo-Sakson hukuku hakim iken, beri yandan Anayasa ile İdare hukuku sahalarında Türkiye Anyasa Mahkemesi ve Danıştayının içtihatları vasıtasıyla mevcut jeopolitik ve sosyo-ekonomik gerçeklerin varlığı ışığında halkın gereksinimlerine yanıt vermeyi amaçlayan yasalarla, yasalarımızın oldukça ilginç bir mozayici oluşturduğunu söylemek herhalde yanlış olmaz.⁸

⁵ Zaim M. Necatigil, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Anayasa ve Yönetim Hukuku, 1988, Sayfa 12.

⁶ Prof.Dr. Turgut Turhan, Ada Yazıları (2007-2009), Ankara 2010, Yetkin Yayınları, Sayfa315.

⁷ Zaim M. Necatigil, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Anayasa ve Yönetim Hukuku, 1988, sayfa 11.

⁸ Salih Dayıoğlu, Yüksek Mahkeme Başkanı, Kıbrıs Türk Hukuk Dosyası (Şubat 1999) (TC-KKTC Hukuk Forumu Tutanakları) , Kıbrıs Türk Kalkınma Platformu, Ankara 1999, sayfa:73.

1.3 Mevzuat Derlenmesi, Türkçeleştirilmesi, Birleştirilmesi ve Toplu Baskısının Yapılmasının bugüne kadar Yapılan Çalışmalar.

RESMİ ÇALIŞMALAR:

Birleştirme, Türkçeleştirme ve Toplu Basım Çalışmaları:

(A) 1959 Yılında Yapılan Birleştirme ve Tek Metin Baskı çalışmaları:

Kıbrıs Cumhuriyeti Kuruluş Hazırlıkları kapsamında, 24/1959 sayılı Yasasının verdiği yetkiye dayanılarak, İngiliz Sömürge Döneminde yürürlüğe konan ve uygulanmakta olan Yasaların derlenmesi, ayıklanması ve tek metin halinde basımı yönünde çalışmalar, Başsavcı Tornaritis'in öncülüğünde başlatılmış ve halen ülkemizde de uygulanmakta olan 354'den Bölümden (Fasıl) oluşan 6 Ciltlik Yasalar derlenerek Bastırılmıştır.

(B) 1965-1976 Dönemi Yasalarının Derlenmesi Çalışmaları:

1977 Yılında içinde, olağanüstü Dönem Yasaları diye tanımlanabilecek 1964-1974 Dönemini kapsayan tüm Yasalar Bir Ciltte; 1975-1976 Dönemini kapsayan yasalar ise bir başka Ciltte toplulaştırılarak, İndeksi ile birlikte Devlet Basımevinde Bastırılmış ve hizmete sunulmuştur.

(C) 1977 Yılında Yapılan Yasaların Türkçeleştirilmesi ve Birleştirilmesi Çalışmaları

1977 yılında yürürlüğe konan 24/1977 sayılı yasanın verdiği yetki ile görevlendirilen emekli Cumhurbaşkanlığı Müsteşarı Nidai Koralp ile emekli Cumhurbaşkanlığı Tercüman/Mütercimi Hasan Fehmi beyler tarafından, öncelikle İngiliz Sömürge Yönetimi Döneminden kalan 6 Ciltlik yasaların türkçeleştirilmesi ve birleştirilmesi yapılmış ve Meclis yayını olarak 6 cilt bastırılarak hizmete sunulmuştur. Aynı şekilde, sökonsu dönemden kalan 2 Ciltlik Munzam Mevzuat (Subsidiary Legislation)'ın çeviri ve birleştirmesi de yapılmış, ancak yapılan çevirilerin baskısı yapılmamıştır.

(a) 2001 Yılında Yapılan Tüm Yasaların Türkçeleştirilmesi ve Birleştirilmesi Çalışmaları

Meclis Başkanlığının Girişimiyle, Av. Ümit Özdil, Avukat Yaşar Boran ve Avukat Mehmet Öner Ekinci tarafından 2001 yılına kadar yürürlüğe konan ve Anayasalarla yürürlükte oldukları kabul edilen tüm yasalar(6 Ciltlik İngiliz Döneminin yeniden Türkçeleştirilmesi ve birleştirilmesi dahil) birleştirilmiştir. 6 Ciltlik İngilizce yasalarının Türkçeleştirilmiş ve birleştirilmiş metinleri Meclis Yayını olarak TBMM Basımevinde bastırılmasına ve hizmete sunulmasına karşın, nedense geriye kalan Birleştirilmiş Yasaların Bastırılması yönüne gidilmemiştir.

(E) Mevzuatın İnternet ortamında Güncelleştirilmesi Çalışmaları

Meclis Başkanlığınca yaptırılan Birleştirme çalışmalarının sonuçları, Meclis Başkanlığınca, Yüksek Mahkeme Başkanlığı ile paylaşılmış ve önce Yüksek Mahkemenin web sayfasına, sonra da Cumhuriyet Meclisini Web sayfasına aktarılmıştır. Yüksek Mahkeme, daha sonra da birleştirme çalışmalarını sürdürmüş ve internet ortamında birleştirilmiş yasa metinlerini tüm yurttaşların paylaşımına sunmaya devam etmektedir.

Bunun yanında, Yüksek Mahkeme, Tüzüklerin birleştirilmesi çalışmalarını da başlatmıştır ve bu çalışmalar gerektiği düzeyde olmasa da devam ettirilmektedir.. Bugün bazı tüzüklerin birleştirilmiş metinleri, Yüksek Mahkemenin Web sayfası olan mahkemeler.net’de bulunabilmektedir.

Merkezi Mevzuat Dairesi de, Mahkemeler Sitesinden de yararlanarak Birleştirilmiş Yasalar yanında, kendi birleştirdiği Tüzükleri sürekli olarak, birleştirme çalışmaları tamamlandıkça Web sayfasında paylaşmaktadır. Ancak, bu Site, Mahkemeler Sitesinde olduğu gibi, metinlerden alıntı yapma olanağı tanımamaktadır.

GAYRİ RESMİ/HÜKÜMET DIŞI ÇALIŞMALAR:

Hükümet Dışı çalışmalar kapsamında, 2006 yılında mevzuat ile ilgili bir Rehber Kitap, bir de Fihrist yayımlanmıştır.

- (1) MEHMET ÖNER EKİNCİ: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Mevzuat Rehberi, Devlet Basımevi, 2006 (Kitapta yer alan Önsöz ve Sunuş yazıları Raporu Ek I ve II’de yer almaktadır.)
- (2) RİFAT COŞKUN: Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hukuk Mevzuatı, Amme Enstrümanları (Yasa Referansları) I-II, 2006

1.4. Hukuk Sisteminin ve Mevzuatın Karmaşık Yapılmasından Kaynaklanan Sorunlar İle Mevzuatın Genel Sorunları

1.4.1. İngiliz Sömürge Döneminden Kalan ve Halen Yürürlükte ve Geçerli Olan Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar

(1)İngilizce Yasaların, Türkçeleştirilmelerine karşın, İngilizce Metinlerin Uyuşmazlıklarda Başvurulacak Yasa Metni Olarak Kabul Edilmelerinden Kaynaklanan Sorunlar:

İngiliz Sömürge Döneminden Kalan 6 Ciltlik Yasalar, iki kez Türkçeleştirilmiş ve Bastırılmış olmalarına karşın, Türkçeleştirilmiş Metinlerinin Parlamentoca kabul edilmemiş olması nedeniyle, İngilizce metinleri uyuşmazlıklarda ve Mahkemedeki yargısal işlemlerde başvurulacak metin olarak kabul edilmektedir. Bu da, Devletin resmi dili olan Türk dili yanında İngiliz Dilinin de ülkede egemen olan dil olmasına yol açmakta ve özellikle avukatlar ve uygulayıcılar açısından, İngilizce bilmeyenler ile İngilizce bilenler arasında, haksız rekabeti öne çıkarmaktadır.

(2)Derleme Kapsamına Alınmayan Bazı İngiliz Yasalarının Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Uygulanmasından Kaynaklanan Sorunlar:

24/1959 sayılı Kıbrıs Yasaları (Gözden Geçirilmiş Baskı) Yasası uyarınca derlenen ve 6 Ciltte toplulaştırılarak basılan 354 adet İngiliz Dönemi Yasaları kapsamına alınmadıkları halde, halen Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde de geçerli ve yürürlükte olan mevzuat kapsamında, İngiliz Deniz Ticaret Yasaları 1894-1954 ile **Koloni Sivil Havacılık (Yasaların Uygulanması)Emri, 1952 uyarınca Kıbrıs'a uygulanan** İngiliz Sivil Havacılık Yasası,1949 **(Civil Aviation Act, 1949)** bulunmakta ve uygulanmaktadır.. Ancak, bu Yasalar hakkında, sınırlı sayıda yargıç, savcı ve uygulayıcı dışında bilgi sahibi olan yoktur. **Bunun da nedeni, bu yasaların Türkçeleştirilip, iç hukukun bir parçası haline getirilmemiş olmasıdır. Yukarıda (1)'de değinilen sorun, bu açıdan da sorun olmaktadır.**

(3)İngiliz Sömürge Döneminden Kalan Bazı Yasaların Yorumlanmasında İngiltere'de uygulanmakta olan Aynı Konudaki Yasaların Gözetilmesinden Kaynaklanan Sorunlar:

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde geçerli ve yürürlükte olan bazı Yasalarda, İngiltere'deki Yasalara gönderme yapılmakta ve geçerli ve yürürlükte olan Yasalar yanında, sözkonusu İngiliz Yasalarının da Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde uygulanacağı öngörülmektedir.

(A)Fasıl 9 Şahadet Yasasının 3'üncü maddesinde, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetindeki "bütün Mahkemelerin herhangi bir hukuk veya ceza işleminde yargı yetkisini kullanırken koşulların izin verdiği ölçüde, 5 Kasım 1914 tarihinde İngiltere'de yürürlükte bulunan şahadet hukukunu ve kurallarını uygulayacağı" öngörülmektedir.

(B)Fasıl 148 Haksız Filler Yasasının 2'nci maddesinin (1)'inci fıkrasında, Fasıl 149 Sözleşmeler Yasasının 2'nci maddesinde ve Fasıl 154 Ceza Yasasının 3'üncü maddesinde, aynı ifadeler yer almakta ve "bu Yasaların, İngiltere'de geçerli olan hukuki yorum ilkeleri uyarınca yorumlanacağı ve Yasalarda kullanılan deyimlerin, metinle bağdaştığı ölçüde ve açıkça başkaca öngörülmedikçe, İngiliz Hukukunun onlara verdiği anlamda kullanılmış sayılacakları ve ona göre yorumlanacakları" öngörülmektedir.

(C)Fasıl 155 Ceza Muhakemeleri Usulü Yasasının 3'üncü maddesinde, "Yasada veya ilgili zamanda yürürlükte olan mevzuatta ceza muhakemeleri usulü konuları ile ilgili olarak özel bir kural olmadığında her Mahkeme, cezai işlemlerde, İngiltere'de ilgili zamanda yürürlükte bulunan ceza muhakemeleri usulü ile ilgili yasa ve usul kurallarını uygular" denilmektedir.

(D)Fasıl 264 Telif Hakkı Yasasının 4'üncü maddesinde, "İngiltere'nin 1911Telif Hakkı Yasası (I.ve 2.Geo. V., Fasıl 46) bu Yasa İle yapılan değişiklik ve ilavelerle birlikte okunur" denmektedir.

(E)Fasıl 293 Deniz Ticaret (Telsiz Telgraf) Yasasının 1'inci maddesinde, "Yasanın, 1894-1916 İngiliz Deniz Ticaret Yasalarının Kıbrıs'a uygulandıkları veya

uygulanacakları ölçüde o Yasalarla birlikte okunup yorumlanacağı “
öngörülmektedir.

- (F) 45/1963 sayılı Deniz Ticaret (Gemilerin Kaydı, Satış ve İpotekler) Yasası ile 46/1963 sayılı Deniz Ticaret (Kaptanlar ve Gemiciler) Yasasının 1’inci maddesinde, “Yasanın, Birleşik Krallığın 1894 ile 1954, Deniz Ticaret Yasaları ile birlikte okunup yorumlanacağı” öngörülmektedir.

Bu öngörüler, bu kadar açık olmamakla beraber, İngiliz Döneminden kalan başkaca yasalarda da yer almakta ve bu da, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde geçerli ve yürürlükte olan yukarıda belirtilen yasaların uygulamasında, gönderme yapılan İngiliz Yasalarının, tamamlayıcı birer düzenleme olarak gözetilmesi gerekliliğini ve sözkonusu İngiliz Yasalarının İçhukukun birer parçası olduğunu göstermektedir. Böyle olmakla birlikte, **bu Yasaların veya gönderme yapılan yasalar yerine konan İngiliz yasalarının iç hukuka kazandırılmamış, Türkçeleştirilmemiş ve tüm yurttaşların yararlanımına sunulmamış olması, gönderme yapan yasaların uygulamasında sorunlarla karşılaşılmasına neden olmakta ve dil sorunu bu yasalar bakımından da ortaya çıkmaktadır.** Özellikle Telif Hakları Yasası açısından sorun çok daha karmaşık ve çok daha büyüktür. Çünkü mevcut yasa sadece İngiliz Yasasında iki konuda değişiklik yapılmasını öngörmektedir. Dolayısıyla esas Yasa, İngiltere’de uygulanmakta olan Telif Yasasıdır.

(4)Ahkam-ı Umumiye (Common Law) ile Nesafet Hukuku (Equity)’nun İngilizce olmasından ve sürekli yenilenmesinden kaynaklanan sorunlar:

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde geçerli mevzuat kapsamında uygulanmakta olan Ahkam-ı Umumiye ile Nesafet Hukuku, İngiltere’de sürekli yenilenen ve güncellenen bir yapıya sahiptir ve oldukça kapsamlıdır. Özellikle temel hak ve özgürlükler açısından İngiltere’de çağdaş ve ileri demokrasinin kurumlaşması ve gelişmesinde Common Law ile Equity Law’un önemli bir yeri vardır. Bu iki hukuk, birbirini tamamlayıcı özelliklere sahiptir.

Anayasanın 2’nci maddesine göre, Devletin Resmi Dili Türkçe’dir. Bu ilke, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde uygulanmakta olan geçerli mevzuatın Türkçe olmasını gerektirir, hatta zorunlu kılar. **Yasa dili açık, sade ve kolayca anlaşılır olmalıdır.** Yasaların Türkçe olması, aynı zamanda Hukuk Devleti ilkesinin de bir gereğidir. Yurttaşların anlamadıkları bir dildeki yasalara uymalarını beklemek, Hukuk Devleti ilkesi ile bağdaşmaz. Devlet, Yurttaşları, hatta avukatları ve hukukçuları, İngiliz dilini öğrenmeye ve İngilizce yasaları anlamaya zorlamak yerine, yasaların Türkçe olarak geçerliliğini sağlamakla yükümlüdür. Ancak, kabul etmek gerekir ki, yukarıda (1),(2) ve (3)’de belirtilen yasaların Türkçe çevirilerinin yapılması olanak dahilinde olmakla beraber, Ahkam-ı Umumiye ile Nesafet Hukuku kurallarının Türkçeye çevrilmesi kolay bir iş değildir. Bu durumu, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde uygulanan Hukuk Sisteminin çeşitliliğinden kaynaklanan bir zenginlik olarak kabul etmek ve olaya yalnızca dil açısından bakmamak gerekmektedir.

Prof.Dr. Mümtaz Soysal, Common Law’un çevirisi konusunda şunları söylemektedir: “Common Law dendiğine göre, her zaman yasa metinlerine dayanılmıyor; İngiltere’de falanca tarihteki falanca mahkeme kararına da dayanmak gerekiyor. Onların hepsini çevirmek zor olabilir. Belki Kıbrıs Hukukunun

özelliklerinden biri de bu. Ama tabii ki, varsa sık sık kullanılan yasa metinleri, onların çevrilmesi zorunludur.”⁹

1.4.2. Mevzuatın Ayıklanmasından Güncelleştirilmesinden ve Birleştirilmiş Baskılarının Yapılmamasından Kaynaklanan Sorunlar

Yasaların Ayıklanması ve Güncelleştirilmesi Çalışmalarının Yetersizliği:

1963-1974 yıllarını kapsayan olağanüstü koşullarda kabul edilip yürürlüğe konan yasalar, hem hukuk tekniği ve hem de uygulanabilirlik açısından yetersizdir. Bu Yasalardan bazılarının bugünün koşullarında uygulanma olanağı yoktur. Bunların ayıklanması ve yürürlükten kaldırılması gerekir.

Öte yandan, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde yürürlükte olan geçerli mevzuatın, özellikle 1975 Kıbrıs Türk Federe Devleti Anayasasından önceki döneme ait olanların bir çoğu, Anayasaya aykırı kurallar içermektedir. Yasal dayanaktan yoksun olmaları nedeniyle, Anayasa karşısında Yürürlükleri tartışmalı olan tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici metinlerden kaynaklanan sorunlar yanında, Anayasanın özellikle yasa ile düzenlenmesi gerektiğini öngördüğü konularda, mevcut yasalarda yürütme organına tanınan tüzükle düzenleme yetkisinden kaynaklanan, Anayasal aykırılıkların giderilmesi ve mevzuatın güncelleştirilmesi yönünde bu güne kadar ciddi anlamda bir tarama ve mevzuatı Anayasal aykırılıklardan arındırma yönünde ciddi bir çalışma yapılmış değildir.

Yasaların Anayasaya Tabi ve Ona Uygun Olarak Okunması İlkesi:

Her ne kadar, Anayasa Mahkemesinin, D.8/88 - AM.19/87 sayı ve 28 Haziran 1988 tarihli kararına göre, “**Genel ilke odur ki yasalar Anayasaya tabi ve ona uygun olarak okunur**”sa da, yürürlükteki mevzuat arasında öyleleri vardır ki, Anayasa ile birlikte okunup yorumlansa ve bu çerçevede uygulansa dahi, Anayasal aykırılıklardan arındırılmasına olanak bulunmamaktadır.

Birleştirilmiş Mevzuatın Toplu Basımının Yapılmamış Olması ve Tüm Mevzuatın İnternet Ortamında Hizmete Sunulamaması:

Toplumu düzenleyen, özellikle de yazılı olan kurallar, devletin temelini oluşturan kurallardır. Yasaya olan saygı aynı zamanda Devlete olan saygıyı yansıtır. Bu saygının ve saygınlığın korunması için yasaların aranıldığında bulunabilir, bulunduğu da anlaşılır olması gerekir. KKTC’de maalesef, yasalar, o da güvenilirlikleri tartışılabilen yapılarıyla, Cumhuriyet Meclisi ile Mahkemelerin ve Merkezi Mevzuat Dairesinin web sayfalarında bulunabilmekte, fakat basılı olarak bulunamamaktadır. Yasaların ve diğer mevzuatın sık sık değiştirilmesi, bu Yasaların ve Tüzük ve yönetmelik gibi diğer mevzuatın birleştirilmiş metinlerine gereksinimi çoğaltmaktadır. Mevcut Sitelerde birleştirilmiş yasa metinlerine yer

⁹ Kıbrıs Türk Hukuk Dosyası (Şubat 1999) (TC-KKTC Hukuk Forumu Tutanakları) , Kıbrıs Türk Kalkınma Platformu, Ankara 1999, sayfa:101.

verilmiş olmasına karşın, tüzük ve yönetmeliklerle diğer sürekli düzenleyici işlemlerin birleştirilmiş metinlerini bu Sitelerde tümüyle bulmak olanaksızdır.

Öte yandan, Yürürlükteki yasaları ve diğer mevzuatı toplu olarak bir arada içeren basılı metinler de maalesef bulunmamaktadır. Oysa ki, Fasl 1 Tefsir Yasasının 15'inci maddesinde, Bakanlar Kurulunun Değiştirilmiş Yasaların Değiştirilmiş Şekliyle Basılmaları İçin Direktif Verme Yetkisi" düzenlenmektedir.

Bu noktada Hükümete düşen görev, öncelikle yürürlükteki yasaların birleştirilmiş metinlerini ivedilikle ve öncelikle derlemek ve Meclis Yayını olarak yayınlanan İngiliz Sömürge Yönetiminden kalan 6 Ciltlik yasalar dışında kalan yasaların tümünü, yıllar esas alınarak, ciltler halinde baskılayarak hizmete sunmaktır. Sonraki aşamada da Tüzük, Yönetmelik gibi düzenleyici metinlerin baskılarını yapmaktır. Her yurttaşın ve hukukçuların gerektiğinde aradıkları mevzuatı bulabilmeleri önemli ve zorunludur; aynı zamanda hukuk devleti olmanın da bir gereğidir.

SONUÇ:

- (1)Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde geçerli ve yürürlükte olan mevzuatı toplu halde bir arada bulma olanaksızdır. Toplum yaşamında çok önemli yeri olan Ceza Yasası, Ceza Usul Yasası, Şahadet Yasası, Sözleşmeler Yasası, Haksız Fiiller Yasası gibi İngiliz Sömürge Döneminden kalan Yasaların tamamlayıcısı niteliğindeki İngiliz Yasaları hakkında bilgi sahibi olan kişilerin sayısı oldukça azdır. Avukatlar ve Hukukçular dahi bu Yasaları bilmemektedirler. Devletin Resmi Dili Türkçedir. Mevzuatının da Türkçe olması, Hukuk devletinin gereğidir.
- (2)Mevzuatın temel sorunlarından biri, İngiliz Common Law'u(Ahkam-ı Umumiye) ile Equity (Nesafet Hukukunun) Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde geçerli ve yürürlükte olan mevzuatın bir parçası olması ise, bir diğeri, İngilizce Yasaların Türkçeye çevrimiş metinlerinin Parlamentonun onayından geçirilmemiş olmasıdır; bir diğeri ise mevzuatın toplu halde derlenip bastırılmamış olmasıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. YASALARIN HAZIRLANMASINDA GÖZETİLMESİ GEREKEN ANAYASAL VE EVRENSEL İLKELER İLE UYULMASI ZORUNLU İLKE VE ÖLÇÜTLER VE YASALARIN YORUMLANMASINDA VE UYGULAMASINDA GÖZETİLMESİ GEREKEN KURALLAR

2.1 Yasa Hazırlamada Gözetilmesi Gereken Anayasal ve Evrensel İlkeler

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Yasa hazırlanırken, hazırlayıcıların gözetmesi gereken temel ilke, ölçüt ve kurallar, başta Anayasa olmak üzere, Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü ile Merkezi Mevzuat Dairesi Yasasında, yol gösterici ve yönlendirici kurallar ise Tefsir Yasasında düzenlenmiştir.

Raporun bu bölümünde, Yasaların hazırlanmasında gözetilmesi gereken, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasasında öngörülen Temel İlkelerle, başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere Yüksek Mahkeme kararlarında çoğu kez vurgulanan Hukukun Genel Kurallarına ve Evrensel Hukuk İlkelerine değinilecektir.

Yasa Hazırlayıcısı, aşağıda belirlenen ve tanımlanan Anayasal İlkeler ile Hukukun Genel İlkelerine uygun yasa hazırlamak, kabul etmek ve yürürlüğe koymak zorundadır.

(1) Hukuk Devleti ilkesi/Yasal Yönetim İlkesi:

Anayasanın Başlangıcında ve 1’inci maddesinde, Devletin Nitelikleri arasında sayılan ve Devletin ve devlet organlarının, tüm eylem ve işlemlerinde hukuka uygun davranmakla yükümlü olduğu, “hukukun üstünlüğü” ilkesini uygulayan, yasaların üstünde, yasa koyucunun da uymak zorunda olduğu Anayasa ve hukukun üstün kurallarını hiç bir koşulda gözardı etmeyen, hukuksal ilkelerden ödün vermeyen ve her organ üzerinde hukukun mutlak üstünlüğünü sağlayan **“Hukuk Devleti ilkesi”ne**, bir başka deyişle, **Yasal Yönetim İlkesi”ne**;

(2) Anayasanın Üstünlüğü ve Bağlayıcılığı İlkesi:

Anayasanın 7’inci maddesindeki “Yasalar, Anayasaya aykırı olamaz. Anayasa Kuralları, yasama, yürütme ve yargı organlarını, Devlet Yönetimi makamlarını ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır” düzenlemesinde ifadesini bulan **“Anayasanın üstünlüğü ve Bağlayıcılığı İlkesi”ne**;

(3) Yasa Önünde Eşitlik İlkesi:

Anayasanın 8’inci maddesindeki “Herkes, hiçbir ayırım gözetilmeksizin, Anayasa ve Yasa önünde eşittir. Hiçbir kişi, aile, zümre veya sınıfa ayrıcalık tanınamaz” düzenlemesinde ifadesini bulan ve Devlete, bireyler arasında ayırım yapmama borcunu yükleyen, bireylere de kendilerine eşit davranılmasını isteme hakkı sağlayan, “**yasa önünde eşitlik ilkesi**”ne;

(4) Temel Hak ve Özgürlüklerin Yasa ile Kısıtlanabileceği İlkesi:

Anayasanın 11’inci maddesinde “Temel hak ve özgürlüklerin, özüne dokunmadan ancak yasalarla kısıtlanabileceği” kuralı ile biçimlendirilen “**Temel Hak ve Özgürlüklerin Yasa ile Kısıtlanabileceği ilkesi**”ne;

(5) Suç ve Cezada Yasallık İlkesi:

Anayasanın 18’inci maddesinde yer alan ve “Kimse, işlendiği zaman yasaca suç teşkil oluşturmayan bir eylem veya ihmalden dolayı suçlu sayılamaz; herhangi bir suç için, işlendiği zaman yasanın bu suç için koyduğu cezadan daha ağır bir cezaya çarptırılmaz. Hiçbir Yasa, suçun ağırlığı ile orantılı olmayan bir ceza koyamaz” amir kuralı ile şekillenen “**Suçta ve Cezada Yasallık İlkesini**”ne;

(6) Hukuk Güvenliği İlkesi:

Hukuk Devleti ilkesinin temel gereklerinden ve önkoşullarından ve hukukun genel ilkelerinden biri de “Hukuk Güvenliği İlkesi” dir. Anayasada öngörülen temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasının ve insan haklarının yaşama egemen kılınmasının önkoşulu olan Hukuk Güvenliği İlkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde kamu yönetimine ve devlete güven duyabilmesini, devletin yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu sarsıcı veya ortadan kaldırııcı tutum ve davranışlardan kaçınmasını gerektirir. Başta yasama organı yasama sürecinde ve yaptığı yasalarda, yürütme organı ve kamu yönetimi yaptığı düzenleme ve işlemlerde ve uygulamada, yargı organları da uyuşmazlıkları çözerken ve denetim görevini yerine getirirken “**Hukuk Güvenliği İlkesi**”ne uygun davranmakla yükümlüdür.

(7) Yasaların Geçmişe/Geriye Yürümezliği İlkesi:

Yasalar, kamu yararına ve kamu düzeninin gerektirdiği özel durumlar dışında, ilke olarak yürürlük tarihinden sonraki olay, işlem ve eylemlere uygulanmak üzere çıkarılması ve daha önceki olay, işlem ve eylemlerin yasanın etki alanı dışında kalması ve sonradan yürürlüğe giren yasaların, daha önceki ve kesinleşmiş hukuksal durumlara etkili olmaması, biçiminde tanımlanan ve hukukun genel ilkelerinden olan “**Yasaların Geriye/Geçmişe Yürümezliği İlkesi**”ne;

(8) Vergi ve Benzeri Mali Yükümlerinin Yasa ile Düzenlenmesi İlkesi:

Anayasanın 75’inci maddesinde yer alan ve “Vergi, resim ve harçlar ve benzeri mali yükümler, ancak yasa ile konulur” kuralında ifadesini bulan “**Verginin ve Benzeri Mali Yükümlerinin Yasallığı ilkesi**”ne; ve

(9) Kazanılmış Haklara Saygı İlkesi:

Kazanılmış hak, yürürlükteki yasaya uygun olarak elde edilmiş haktır. Kazanılmış bir haktan söz edebilmek için, bu hakkın, yeni yasadan önce yürürlükte olan kurallara göre bütün sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekir. Kişinin, bulunduğu statüden doğan, kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel niteliğe dönüşmüş olan “**Kazanılmış Hak İlkesi**”ne.

2.2 Cumhuriyet Meclisi İç Tüzüğünde Ön Görülen Yasaların Yapılmasında Uygulanması Zorunlu İlke ve Ölçütler ile İçtüzüğün Yasa Tasarı ve Önerilerinde Aradığı Diğer Temel Gereklilikler

2.2.1 İçtüzüğün 82’nci Maddesinde Öngörülen İlke ve Ölçütler:

Yasaların yapılmasında uyulması zorunlu ilke ve ölçütler, Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü’nün 82’inci maddesinde doğrudan ve buna paralel olarak, Başbakanlığa Bağlı Merkezi Mevzuat Dairesininin 4/1995 sayılı Kuruluş Yasasında dolaylı olarak öngörülmektedir.

Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü’nün 82’nci maddesinde yasaların yapılmasında uyulması zorunlu ilke ve ölçütler ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş olmasına karşın, bu düzenlemeler, kabul etmek gerekir ki çağın gereklerinin, özellikle OECD ve Avrupa Birliği Ülkelerinde uygulamaya konan ve yasa yapım sürecine katılan yeni bir yöntem olan Düzenleyici etki analizi, idarenin düzenleme faaliyetinden doğan etkilerin sistematik olarak incelenmesi ve bu inceleme sonucunda çıkan verilerin, karar alıcılara iletilmesini içeren bir düzenleme aracı olarak Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde yasa hazırlama yönteminin bir parçası haline getirilmesi, **daha iyi yasa yapma** açısından değer taşımaktadır.

(1) Yasaların Ana Başlığı ve Kısa İsmi:

Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü’nün 82’nci maddesinin (1)’inci fıkrasına göre, “Her tasarı ve önerinin, amacını özetle belirleyici ve tanıtıcı bir ana başlığı ve her başlığa koşut kısa ismi bulunur.” ((2)’inci fıkraya göre ise, “Her Tasarı ve önerinin birinci maddesi kısa isme ayrılır.”

Bazı yasalarda Ana Başlık ile Kısa isim aynı olmakla birlikte, bazı yasalarda farklı olabilmektedir. Bu durumda, böyle bir yasa değiştirildiği zaman, değişiklik Ana başlığa göre mi, yoksa Kısa İsme göre mi yapılacaktır. Bu konuda, İçtüzükte veya başka bir yazılı metinde herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak **uygulamada, değişikliklerin Kısa isim esas alınarak yapıldığı görülmektedir. Bu da doğru bir yöntemdir.** Yasalar Fihristinin Düzenlenmesinde Kısa İsmi’nin esas alınması, arama kolaylığı sağlamakta ve karışıklığa neden olunmasının önüne geçilmesine yaramaktadır.

Ana Başlık ve Kısa İsim uyuşmazlığına Örnek:18/1986 sayılı Yasanın Ana Başlığı, “Doğu Akdeniz Üniversitesi Kuruluş Yasası olmasına karşın, Yasanın Kısa ismi “ Kuzey Kıbrıs Eğitim Vakfı ve Doğu Akdeniz Üniversitesi Kuruluş Yasası” dır.

Ana Başlık ve Kısa İsim Uyuşmasına en çarpıcı Örneklerden biri ise, 26/1977 sayılı Emeklilik Yasası ile 9/1979 sayılı Jkamu Görevlileri Yasası gösterilebilir.

Hemen belirtmek gerekir ki, Ana Başlık ile Kısa İsim arasındaki Koşutluk, Esas Yasalarda, yani bir konuyu doğrudan doğruya ve bütünüyle düzenleyen yasalarda sözkonusudur. Değişiklik Yasalarında ise, Ana başlık ile Değişiklik Yasasının kısa ismi, hemen her zaman örtüşmektedir. Değişiklik Yasa Tasarılarının başlığı, Esas Yasanın başlığı ile aynı olmak zorundadır. Aksi takdirde, hangi Yasanın değiştirildiği konusunda uygulamada karışıklıklara yol açılabilmektedir.

Örnek: Emeklilik (Değişiklik) Yasası.

Ancak, son zamanlarda, özellikle Yasa Gücünde Kararnameler yoluyla yapılan ve yasaların belirli bir maddesini değiştirmeyi hedefleyen düzenlemelerin yasa haline dönüştürülmesinde bu ilkedden sapma olmaktadır. Bu da, hem Yasaların birleştirilmesinde ve tek metin halinde düzenlenmesinde sorunlar yaratmakta ve hem de, yasaların fihristinin düzenlenmesinde sorunlar yaratmakta ve uygulayıcıların yasa değişikliklerini izlemede zorlanmasına neden olmaktadır.

Birden fazla konuyu düzenleyen ve tümünün başlığa yansıtılması halinde çok uzun olacağı gerekçesiyle başlığı içerik hakkında hiçbir ipucu vermeyen sözcüklerle oluşturmak uygun bir tercih değildir. Böyle durumlarda bütünlüğü bozmayacak doğru kısaltmalar yaparak Ana başlığın belirlenmesi yoluna gidilmelidir.

Örnek:

46/1998 Tasfiye Edilmiş veya Edilecek Olan Halen Mevcut Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Döner Sermayeli Kuruluşlar ve Devletin Sermayelerine İştirak Etmiş Olduğu Kamu Kuruluşlarının ve Diğer Kamu Kurumlarının Borçlarının Ödenmesi Yasası

(2) Kısım ve Bölümler:

Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün 82'nci maddesinin (3)'üncü fıkrasına göre, “Tasarı ve öneriler, içeriği gerektiriyorsa, Kısımlara, Kısımlar Bölümlere ve Bölümler de Alt Bölümlere ayrılarak düzenlenir.”

İçtüzükte belirtilmemiş olmakla birlikte, Kısım ve Bölümlere ayırma, belli bir alan veya konuyu, çeşitli yönleriyle ele alıp düzenleyen, içerik ve kapsam açısından kuralları kendi içinde belirli başlıklar altında toplulaştırmayı gerektiren “Esas Yasa”lar için geçerlidir. Yoksa Değişiklik Yasalarında böyle bir ayırma gitmeye gerek yoktur.

Bir Kısım, öteki Kısımlardan ayıran en belirgin özellik, anlatımların ardışık olarak kendi aralarında ilişkilendirilmeleridir. Aynı durum Kısımlar içinde yer alan bölümler ve alt bölüm özelliğindeki maddeler için de geçerlidir. Her madde kendi içinde bir bütün olduğu kadar, aynı zamanda da, bütün içerisinde belirli bir gereksinimi karşılayan parça özelliği gösterir.

Kısımlandırma ve Bölümlendirme işlemine, Kısa İsimden sonra başlanır.

Her kısım, bölüm ve alt bölüm için ayrı ayrı başlık konulur. Uygulamada, Başlıkların tümü büyük, bunların konu başlıklarının ise yalnız baş harfleri büyük harflerle yazılır, altı çizilmez. Anayasasının iç düzeni, kısım ve bölümlenmeye güzel bir örnek oluşturmaktadır.

Yasa metninin kısımlara ayrılmasında önemli bir nokta, içeriğin kısımlara ayırmak için yeterli uzunlukta olmasıdır. Metnin uzunluğu, kısım veya bölüm ayırımına gereksinme duymayacak kadar kısa ise, sadece metin Kısımlara ayrılarak hatta Kısımlara da ayrılmadan doğrudan maddelere geçilerek düzenlenebilir. Nitekim, çok kısa yasalarda bu yöntem sık sık uygulanmaktadır.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde, hazırlanan yönetsel metinlerde, idarenin düzenleyici işlemlerinde belirli bir bölümlenme ve numaralama sisteminin her zaman kararlılıkla uygulandığını söylemek zordur. Hatta standarda kavuşturulmuş böyle bir sistemin bulunmadığı bile söylenebilir. Aynı yasa uyarınca çıkarılan düzenlemelerin bazılarında, sisteme uygun davranılırken, bazılarında sistemden uzaklaşılması ve neredeyse aynı uzunlukta olan düzenlemelerde kısımlama ve bölümlenme yönünde ayırıma gidilmemesi, sistemde bir standardın oturtulamadığının açık göstergesidir.

(3) Maddelendirme ve Yan Başlıklar

Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün 82'nci maddesinin (4)'üncü fıkrasına göre, “Her kural için ayrı bir madde düzenlenmesi esastır ve her maddenin bir yan başlığı bulunur.”

Yan Başlıklar, maddenin içeriğini yansıtacak biçimde düzenlenmelidir. Maddede değişiklik yapılması sonucunda, maddenin başlığı ile içeriği arasındaki uyumun bozulması durumunda, maddenin yan başlığı da içeriğe uygun şekilde değiştirilmelidir. Uygulamada bu kurala uygun düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Yan Başlığa en belirgin ve yerleşik örnek, Tefsir, Amaç ve Kapsam maddelerinin yan başlıklarıdır. Bu tür düzenlemeler, hemen hemen bir çok Esas Yasada yer verilen ortak düzenlemelerdir.

(4) Madde-Fıkra-Bent-Alt Bent:

82'nci maddenin (4)'üncü fıkrası, aynı zamanda “ Bir maddenin kurallarını bölmek gerekirse, madde önce fıkralara, sonra bentlere, sonra da alt bentlere bölümlenir” kuralını içermektedir..

(5) ‘inci fıkraya göre ise: “Her madde rakamla gösterilir ve madde numaraları sıra sayılara bağılı olarak numaralandırılır. Aynı kural fıkralara da uygulanır. Ancak fıkraları belirleyen rakamlar, parantez içine alınır. Bentler alfabe sırasına göre, paranteze alınmış büyük harflerle alt bentler ise küçük harflerle sayılandırılır”;

Örnek: Yan Başlık ve Madde İç Yapısına Örnek Düzenleme:

Hizmet **16.** (1)
Sınıfları

(A)

(a)

(b)

Yasa hazırlanırken madde metinlerinin kısa ve anlaşılır olmasına dikkat edilmelidir. Parantez içinde açıklayıcı kurallara yer verilmemesi esastır.

(5) Koşul Kuralları:

82’nci maddenin (6)’ncı fıkrası ise şöyledir: “ Bir maddenin, fıkranın veya bendin ana kuralından ayrılarak düzenlenen ve belirli bir koşulu kurala bağlayan koşul kurallarına herhangi bir sayı verilmesi gerekmez. Bu kurallara yapılan göndermelerde ise, maddenin, fıkranın veya bendin sayısı belirtildikten sonra, o madde, fıkra veya bendin koşul bendi olduğu vurgulanır;”

Koşul kuralları, her zaman “ancak” sözcüğü ile başlar.

(6) Yasa, Madde, Fıkra, Bent veya Alt Bendlerde Değişiklik:

82’nci maddenin (7) ‘nci fıkrası, “Yürürlükteki hangi yasa, madde, fıkra, bent, alt bent veya kural kaldırılmak veya değiştirilmek isteniyorsa, yasa, madde, fıkra, bent ve alt bent açıkça belirlenir. Aynı yöntem eklenmek istenen kurallar için de geçerlidir” biçiminde uyulması zorunlu kurallar içermektedir.

Yasa değişikliği

Buna göre, Yasa Değişikliklerinde, sözkonusu yasanın bir tek maddesi veya belirli bir maddesinin bir fıkrası, bendi veya alt bendi değiştirilecekse, herhalükarda ayrı bir Değişiklik Yasası yapılır. Örneğin Emeklilik Yasasının 5'inci maddesinin (3)'üncü fıkrası değiştirilmek istenirse, aşağıdaki örneğe uygun bir yasa metni hazırlanır:

EMEKLİLİK (DEĞİŞİKLİK) YASA TASARISI/ÖNERİSİ

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhuriyet Meclisi, aşağıdaki yasayı yapar:

- | | |
|---|---|
| Kısa İsim | 1. Bu Yasa, Emeklilik (Değişiklik) Yasası olarak isimlendirilir ve aşağıda “Esas Yasa” olarak anılan “Emeklilik Yasası” ile birlikte okunu. |
| Esas Yasanın 5'inci Maddesinin Değiştirilmesi | 2. Esas Yasa, 5'inci maddesinin (3)'üncü fıkrası kaldırılmak ve yerine, aşağıdaki yeni (3)'üncü fıkra konmak suretiyle değiştirilir: |

“(3)

Konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla yasada düzenleme yapılmasını gerektiren durumlar dışında, bir Değişiklik Tasarısı ile birden fazla düzenlemenin kurallarında değişiklik yapılamaz. Yapılacak değişiklikler her düzenleme için ayrı ayrı değişiklik yasaları ile yapılır.

Bir Değişiklik Yasası ile Birden Çok Yasada Değişiklik Yapılması:

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Mevzuatı arasında, birden çok yasayı yürürlükten kaldıran bir değişiklik yasası uygulaması varken, birden fazla yasada değişiklik yapılmasını öngören, Türkiye'deki ve Amerika Birleşik Devletlerindeki Torba Yasa türünden yasalarla birden çok yasada bir tek değişiklik yasası ile değişiklik yapma yöntemi yerleşik bir sistem olmaktan uzaktır. Ancak, İngiliz Sömürge Döneminden kalan Fası 152 Suçların Davasız Halli Yasasına ekli Cetvelde yer alan Yasalardaki suçlar veya bunların bir bölümü, Davasız halledilebilen Suçlar olarak Yasa kapsamına alınmış ve bu yolla, bir Yasa ile birden çok yasa ilişkilendirilmiştir. Listedeki yasaların uygulamasında, Fası 152'nin de bu Yasalarla birlikte okunması ve uygulanması gerekmektedir.

Ancak, kabul etmek gerekir ki, böyle bir yöntemin yaygın bir biçimde uygulamaya konması halinde, hem yasaların birleştirilmesi açısından, hem yasaların son durumunu izlemek açısından sorun yaşanacak, hem de yasaların uygulamasında, hangi kuralların yürürlükte olduğunu saptamak açısından zorluklarla karşılaşılacak ve belki de, yürürlükte olan kuralları saptamada hatalar yapılabilecektir. Bu nedenle, yasa tekniği açısından, bir yasa ile birden çok yasada değişiklik yapılması yöntemi, sağlıklı bir yöntem değildir. Böyle bir yöntemin Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde uygulamaya konması, belki parlamento çalışmalarının hızlandırılmasına yarayacak ama, beraberinde uzun vadede pişmanlıklara ve doğacak yanlışlıkların düzeltilmesi için gerek Bakanlar Kurulunun, gerekse Parlatentonun gereksiz yere meşgul edilmesine yol açabilecek sorunları ortaya çıkarabilecektir.

A. Madde Değişikliği:

Maddelerin değiştirilmesi durumunda, değiştirilen madde metni, madde numarası ile birlikte yazılır. Fıkra, bent ya da alt bentler değiştirilirken, fıkra, bent ve alt bendin harfî veya numarası yazılır. Değiştirilen madde, fıkra, bent, alt bent, yukarıda görüldüğü gibi tırnak içinde yazılır.

82'nci maddenin (10)'uncu fıkrası kurallarına göre: “Bir Yasanın maddesinin bir fıkra veya bendi değiştirilmek istendiğinde, değiştirilecek fıkra veya bendin, daha önce de değiştirilmiş olması halinde ise, maddenin bütünü yeniden yazılır.” Bu kural, madde veya fıkranın yapısının, bütünlüğünün ve anlamının bozulmasını önlemek için konmuş bir kuraldır. Değiştirilmesi öngörülen maddelerin birden fazla olması durumunda bunlar tek bir madde içinde değil, her biri ayrı maddeler ile düzenlenir.

Değişiklik tasarılarında bazı kelimelerin veya ibarelerin kaldırılması, ilave edilmesi veya yerlerine başkalarının ikame edilmesi şeklinde değişiklik yapılması yerine, değiştirilen kelime veya ibarenin içinde yer aldığı madde, fıkra, bent, alt bent, paragraf veya cümlelerin değiştirilmesi tercih edilir. Uygulamada, madde değişiklikleri açısından dikkat edilmesi gereken bir husus da, eğer bir maddenin veya bir fıkranın bütünü değil de, sadece belli sözcüklerinin veya belli bir cümlesinin değiştirilmesi isteniyorsa, böyle bir değişikliğe ilişkin düzenleme yapılırken, o maddenin veya fıkranın, Resmi Gazetede yayımlanmış yasadaki metnine bakmak ve değiştirilmek istenen sözcük veya cümlelerin, o madde veya fıkranın kaçınıcı satırında yer alıyorsa, o satır belirtilmek suretiyle düzenlemenin yapılmasıdır.

Ancak, İngiliz sömürge döneminden kalan yasalardaki bir maddenin veya fıkranın, aynı yöntemle değiştirilmesinde, uygulamada, Türkçeleştirilmiş metinler yerine, hataları önlemek amacıyla, İngilizce metinler esas alınmakta ve çoğu kez de madde veya fıkra tümüyle kaldırılmakta ve yerine yeni madde veya fıkra konmak suretiyle düzenleme yapılmaktadır.

B. Madelerin Sıralanması:

Esas Yasa Tasarılarında, düzenlemenin niteliğine ve gereksinime göre sırasıyla tefsir, amaç, kapsam, teşkilat, organlar, nitelikler, görev, yetki ve sorumluluklar, cezaî kurallar, düzenleyici işlemlere ilişkin kural, değiştirilen ve yürürlükten kaldırılan kurallar, geçici kurallar ile yürütme ve yürürlük maddeleri ve varsa düzenlemelerin ekleri ve Cetveller yer alır.

Yürütme maddesi, yerleşik bir kural olarak, yürürlük maddesinden önce yer alır ve yürürlük maddesi de kural olarak yasanın son maddesinde düzenlenir. Yürürlük maddesinde, taslağın yürürlüğe gireceği tarih, tereddüde yer vermeyecek şekilde belirtilir.

(7) Atıf/Gönderme Esasları:

İçtüzüğün 82’nci maddesinin (9)’uncu fıkrasına göre, değişikliklerde izlenen yöntem, atıf/gönderme işlemlerinde de yapılır. Bir yasanın belli bir maddesine gönderme yapılmak istendiğinde, madde içeriğinde sözkonusu yasanın kısa adı ile Yasanın ilgi maddesine açıkça gönderme yapılır ve gönderme yapılan yasanın esas ve değişiklik sayıları madde kenarında gösterilir.

Bunun anlamı, atıf/gönderme yapılıyorsa, tereddütlere yer verilmemesi için, atıf yapılan yasanın sayısı ve Kısa ismi ile maddesi, fıkrası, bendi, alt bendinin, açıkça belirtilmesinin gerekli ve zorunlu olmasıdır. İçtüzük yasa içi atıflar konusunda açıkça kural koymamış olmakla beraber, Yasa içi yapılan atılarda da aynı yöntem izlenmelidir.

(9)’uncu fıkra, ayrıca, “Genel anlamda gönderme yapılamaz “ demek suretiyle atıfların/göndermelerin ancak açık ve somut bir biçimde yapılacağını, soyut ve belirsiz göndermelerin ve kuşku yaratacak ve uygulayıcıyı zora sokacak düzenlemelerin yapılamayacağını öngörmüştür.

Bu düzenleme, Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan düzenleyici işlemlerde Bakanlar Kurulu kararının tarihi ve sayısı ile düzenleyici işlemin adı, Diğer düzenlemelerde, düzenlemenin yayımlandığı Resmî Gazetenin tarihi ve sayısı ile düzenleyici işlemin adının belirtilmesi gerekliliğini işaret eden bir düzenleme olarak kabul edilmeli ve uygulamalar bu yönde yapılmalıdır.

Yasa Tasarılarında sadece yasalara atıf yapılmalı, alt hukuk kaynaklarına, yani düzenleyici işlemlere atıf yapılmamalıdır. Aynı duyarlık, Tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlere ilişkin tasarlarda alt düzeydeki mevzuata atıf yapmama konusunda da gösterilmelidir.

(8) Tüzükle Düzenleme Yetkisi:

İçtüzüğün 82’nci maddesinin (11)’inci fıkrasına göre, bir Yasa altında tüzük yapma yetkisi verilmek istendiğinde, hangi konularda tüzük yapılması gerekiyorsa, o konular açıkça belirlenir ve çizilecek çerçeveye bağlı olarak tüzük yapma yetkisi verilir ve bu yasanın uygulanmasını sağlamak ve emrettiği hususları göstermek amacıyla gerekli tüzükler yapılabilir” biçiminde genel yetki verilmez” denmektedir.

Bu düzenleme hem Anayasanın 122’nci maddesinde yer alan “Anayasa ve Yasa açıkça yetki vermedikçe devletin hiçbir organı , tüzük yapamaz ve yürürlüğe koyamaz” kuralının özüne, hem de gerek Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesinin, gerekse Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesinin “Tüzük yapma

yetkisi” konusunda vermiş olduğu kararlarda vurguladığı, Rapora ekli Ek III’de yer alan ifadelere uygun düşen bir düzenlemedir.

Tüzükle Düzenleme Yetkisinin Doğru ve Yerinde Kullanılıp Kullanılmadığının Denetimi:

İngiliz uzman Mark Wilson’un “KKTC’de Yasa Yapma Süreci” ile ilgili Araştırma sonuçlarını içeren Raporunda, Tüzükle Düzenleme konusunda şu ifadeler yer almaktadır:¹⁰

“Kıbrıs’ın kuzeyinde yasalar yaygın olarak bakanlıklara tüzük yapma yetkisi vermektedir. Tüzük yapma yetkisi sınırları belirlenen bir yetkidir. Ancak tüzükler Parlamento tarafından incelenmemektedir. Bakanlıklara tüzük yapma yetkisi Parlamento tarafından verildiği dikkate alındığında bu beklenmeyen bir durumdur. Bu bir yasa yapma yetkisidir ve parlamento tarafından bakanlıklara verilen bir yetkidir. Devreden otorite tarafından Parlamentonun bu meşru fonksiyonunun doğru olarak kullanılıp kullanılmadığı denetlenmelidir. Anayasa Parlamentonun “Bakanlar Kurulu ve Bakanlıkları denetleme yetkisi” (bkz. Anayasa madde 78) öngörmektedir, tüzükler Parlamentonun denetleme kapsamındadır. “

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde, yasa ile düzenlenmesi gereken konuların gerektiği düzeyde yasa ile düzenlenmesinden kaçılması bir yana, yasa ile bir takım düzenlemeler yapıldıktan sonra, genelde çerçeve çizilmesine de gerek görülmeden yürütme organına yaygın bir biçimde tüzük yapma yetkisi tanınmaktadır. Mark Wilson Raporunda vurgulandığı gibi, İngiltere’de var olan ve verilen yetkinin doğru ve yerinde kullanılıp kullanılmadığını izleyecek veya denetleyecek bir denetim mekanizması bugüne kadar Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde işletilmiş değildir. Cumhuriyet Meclisi, verdiği yetkinin doğru ve yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetlememektedir. Çalışmalarına kaynaklık eden İçtüzükte de bu yönde somut bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak kural yokluğu, Anayasada ve Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünde öngörülen yazılı ve sözlü soru gibi denetim araçlarının, verilen yetkinin doğru ve yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetleme açısından da kullanılabilmesine engel oluşturmamaktadır. Bu olanak yanında, hatta ondan da önemlisi, Tüzüklere karşı Anayasaya aykırılık iddiasıyla iptal davası açılabilmesidir.

Tüzüklere Karşı Anayasaya Aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesince İptal Davası Açılması:

¹⁰ MARK WILSON RAPORU (Assesment of the use of legal Advice in the Preperation in the Northern Part of Cyprus, 10’ncu Paragraf, sayfa 27.

Anayasanın 147’nci maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Meclisinde temsil edilen Siyasal partiler, siyasal gruplar ve en az dokuz milletvekili veya kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda diğer kurum, kuruluş veya sendikalar, bir yasada olduğu gibi, bir tüzüğün veya herhangi bir kuralının, Anayasanın herhangi bir kuralına aykırı veya ona uygun olmadığı gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilirler.

Anayasa Mahkemesi, Tüzükle düzenleme konusunda vermiş olduğu iki örnek kararında (Bak:Ek III), Anayasanın 122’nci maddesinde yer alan “ Anayasa ve yasa açıkça yetki vermedikçe Devletin hiçbir organı tüzük yapamaz” amir kuralını gözönünde bulundurmuş ve tüzüklerin kendisine kaynaklık eden yasaya aykırı kurallar koyamayacağına hükmetmiştir.

Federal Almanya’da Tüzük Çıkarma Yetkisi - Yürütmeye Yetki Verilmesi

Yetkilendirme kuralıyla ve tüzükle ilgili anayasal gereklilikler, Anayasanın 80. maddesinde görülmektedir. **Hukuk devleti ilkesinden ve demokrasiden doğan parlamentonun münhasır yetkisi, yasa koyucuya, temel alanlarda, özellikle temel hakların uygulanmasında tüm başlıca kararları tek başına almasını emreder.**

Yetki kurallarının yazımında Anayasanın 80. maddesinin 1. fıkrasının 2. cümlesindeki belirlilik ilkesi dikkate alınmalıdır. Ardından tüzük çıkarmak için verilen yetkinin **içeriği, amacı ve kapsamı** yasada belirlenmelidir. Yetki kuralının, hangi durumlarda ve hangi amaçla kullanılacağı ve çıkarılacak olan **tüzüğün nasıl bir içeriğe sahip olabileceği öngörülebilecek şekilde hazırlanmalıdır.**

Yönetmelikle Düzenleme:

İçtüzükte, yönetmelikle düzenleme konusunda ayrıca bir kural öngörülmuş değildir. Anayasanın 122’nci maddesine göre, **“Yönetmelikler, ancak tüzüklere uygun olarak yapılır ve yürürlüğe konur”.**

Anayasa Mahkemesi, **D. 5/85, AM. 36/84 sayı ve** 22 Şubat 1985 tarihli Görüş Bildirimi’nde, Yönetmelik yapma konusunda, “Anayasanın 89. maddesindeki amir kurala göre yönetmelikler ancak tüzüklere uygun olarak yapıp yürürlüğe konabilir. Bu böyle olduğuna göre bir yönetmeliğin bir tüzüğe dayanması ve ona uygun olarak yapılması gerekir ve mevcut bir tüzüğe dayanmayan bir yönetmelik Anayasanın 89. maddesine ters düşer. Genelgeler de yönetmeliklerle aynı sınıf ve dereceye girmektedir. Bu nedenle genelgelerin de mevcut tüzüklere dayanması ve onlara uygun olarak yapılması gerekir ve mevcut tüzüklere dayanmayan genelgeler Anayasanın 89. maddesine ters düşer.” demiştir.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasası, Tüzük ve Yönetmelikle düzenleme konusunda, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasından temel farklılıklar içermektedir. TC Anayasasının 115’inci maddesinde, “Bakanlar Kurulu, Kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleribelirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay’ın incelemesindegeçirmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır.” denmekte; 124’üncü maddesinde ise, Başbakanlık, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir. Hangi Yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunla belirtilir.” denmektedir.

İki Anayasa arasında, hem tüzük ve yönetmeliklerin içerikleri, hem de yayımlanmaları konusunda farklılık bulunmaktadır. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde, Tüzük yapma yetkisi, Devlet organlarına verilmiştir; yetki, ancak Anayasa ile ve yasa ile verilebilmektedir; verilecek yetki de açık olmalıdır; Yönetmelikler de benzer bir yetkiye dayanarak ve ancak tüzüklere uygun olarak yapılabilir. KKTC Anayasasının 161’inci maddesine göre, “yasa, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici hukuki belgeler, Resmi Gazetede yayımlanırlar ve Resmi Gazetede yayımlanmadıkça yürürlüğe giremezler.”

Anayasanın öngördüğü bu yapı, hem hukuk devleti ilkesine uyarlık açısından, hem de normlar hiyerarşisi açısından doğru ve yerinde bir yapıdır. Hukukun temel ilkelerinden olan Normlar hiyerarşisine göre, yasalar Anayasaya, tüzükler yasalara ve yönetmelikler de tüzüklere aykırı olamaz ve bir alt hukuk kaynağı, bir üst hukuk kaynağından yetki alarak çıkarılabilir. Anayasaya göre, yürütme görev ve yetkisi, bağıl bir yetkidir, Anayasa ve yasalar çerçevesinde yerine getirilir ve kullanılır.

Normlar Hiyerarşisi:

Normlar hiyerarşisi sıralaması aşağıda öngörülmektedir:

1. Anayasa;
2. Uluslararası Andlaşmalar;
3. Yasalar;
4. Yasa Gücünde Kararnameler;
5. Tüzükler;
6. Yönetmelikler;
7. Tebliğler;
8. Genelgeler (Tamimler/yönetmelik emirler);
9. Yönergeler (talimat, genelgelere göre daha altta yer alan yönetmelik emirler).

Bu sıralamadan da açıkça görüleceği gibi, yürütme organının elinde düzenleme açısından epeyce hukuk kaynağı vardır. Bunlardan en önemlisi, ivedi ve ekonomik konularla sınırlandırılmış ve koşula bağlanmış olsa da, yasa gücünde kararnamelerdir. Nitekim, yürütme organı, yasa gücünde kararname yetkisini son zamanlarda sıkça, üstelik de Anayasaya uyarlık konusunda gerekli duyarlılığı göstermeden kullanmaktadır. Parlamentodan çıkarılan yasalarla da ikincil mevzuat yapma konusunda yürütme geniş yetkilerle donatılmış bulunmaktadır.

Normlar hiyerarşisi açısından Anayasanın öngördüğü yapı, güçler ayrılığı ilkesi açısından yasama ile yürütme arasında hassas bir dengeye dayanmaktadır. Ancak, bu denge, uygulamada yasama aleyhine bozulmuş bulunmaktadır. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde, parlamentodan yasa çıkarmak ve bu amaçla parlamentoyu çalıştırmak, tamamen yürütme erkinin güdümündedir. Parlamento çalışmalarını biçimlendiren de, hızlandıran veya yavaşlatan da, gündemini belirleyen de yürütme organıdır.

(9) Yürürlükten Kaldırma:

İçtüzüğün 82'nci maddesinin (8)'inci fıkrasına göre, “ Yürürlükteki herhangi bir yasa, madde, fıkra, bent, alt bend veya kural kaldırılmak isteniyorsa, o yasa, madde, fıkra, bent veya alt bend açıkça belirtilir” denmekte ve devamla, (9)uncu fıkrasında da “Yürürlükteki bir yasanın yalnızca belirli bir veya daha fazla maddesi kaldırılmak istendiğinde, madde içeriğinde yasanın kısa adı ile kaldırılmak istenen madde veya maddeler veya bunların fıkraları açıkça belirtilir ve yasanın esas ve değişiklik sayıları da madde kenarında gösterilir.. Genel Anlamda kaldırma yapılamaz ve tasarı ve önerilerde, **“başka herhangi bir yasanın kurallarına bakılmaksızın”, “yürürlükteki yasaların bu yasaya aykırı olan veya bu yasa ile çatışan kuralları yürürlükten kaldırılır”** biçimindeki düzenlemelere yer verilmez diyerek amir bir kural koymuştur.

Buna göre, bir Yasanın 12'nci maddesi kaldırılmak istendiğinde, madde şöyle düzenlenmelidir:

Esas Yasanın 12'nci maddesinin Kaldırılması	2.	Esas Yasa, 12'nci maddesi kaldırılmak suretiyle değiştirilir.
--	----	---

Bir Yasanın bütünüyle kaldırılmak istenilmesi durumunda ise yürürlükten kaldırma maddesi şöyle düzenlenmelidir:

Yürürlükten Kaldırma Fasıl 339 8/1980 30/1982 49/1995	51.	Bu Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten başlayarak Türk Aile (Evlenme ve Boşanma) Yasası ve bu Yasa altında yapılan tüzük ve yönetmelikler yürürlükten kaldırılır.
--	-----	--

Bazen yürürlükten kaldırılan yasaya göre bir takım haklara sahip kişilerin, yeni yürürlüğe giren yasa karşısındaki haklarını ve benzeri durumlarını düzenlemek için yasa tasarılarında bu ve benzeri kurallarla ilgili bölümler yer alır. Veya eski yasanın bazı kurallarının belli tarihe kadar yürürlükte kaldığı belirtilebilir. Bazan da, değişiklik yasanın bazı kurallarının uygulaması, hak sahipliği açısından geriye götürülmekte, fakat mali kurallar açısından, değişikliğin Resmi Gazetede yayımlandığı tarihten başlayarak yürürlüğe gireceği öngörülebilmektedir. 26/1977 sayılı Emeklilik Yasası ile 41/1977 sayılı İskan, Topraklandırma ve Eşdeğer Mal Yasasında yapılan bazı değişikliklerde yasa hak sahipliği açısından geriye yürütülmüş, özellikle Emeklilik Yasası değişikliklerinde, mali haklar bakımından yürürlük tarihi Resmi Gazetede yayım tarihi olarak öngörülmüştür.

(10) Dil ve Terim Birliği /Yasanın Dili:

İçtüzüğün 82'nci maddesinin koyduğu uyulması zorunlu bir başka ilke de, (12)'nci fıkra da yer almaktadır. Buna göre: **“Tasarı ve önerilerde dil ve terim birliği sağlanır ve Anayasa dili egemen kılınır.”**

Bu ilkeye, hemen hemen her ülkede, yasalar ve diğer düzenlemeler yapılırken, büyük bir önem verilmektedir. Hukuk uygulamasında ortaya çıkan sorunların önemli bir bölümünün yasalarda kullanılan dilin nitelikleriyle ilgili olduğu söylenebilir. Yasalar, içeriği en uygun biçimde ifade edecek bir dille kaleme alınmalıdır. **Açıklık ve sadelik, bilimsel tutarlılık ve terim birliği, kesinlik ve belirginlik bu dilin vazgeçilmez özelliklerindendir.** Hukukun doğasındaki zorlayıcılık, hukuk düzenini oluşturmada temel rol oynayan yasaların ona bağlı olanlarca bilindiği ön kabulüyle birlikte, yasaların halk tarafından anlaşılabilmesi zorunluluğunu doğurur. Bu nedenle **yasaların dili, yöneldiği kitlenin diline yakın olmalıdır.** Yasa dilinde, dilin doğal işleyişine ve gelişimine dair kurallar göz ardı edilmemeli ve aşırılıklardan kaçınılmalıdır.

Yasa dili açık, sade ve kolayca anlaşılır olmalıdır. Yasalarda ve diğer düzenleyici metinlerde kullanılan dilin anlaşılır olması hem Anayasanın 2’nci maddesinde öngörülen “ Resmi Dil Türkçedir” kuralının, hem de Hukuk Devleti ilkesinin bir gereğidir.

Terim birliği, yasada kullanılan kavramlara aynı anlamların yüklenmesidir.

Tarihi süreç içinde, yürürlüğe konan yasalar, “ yapıldığı döneme göre, “Law”, “kanun”, “kural” ve “Yasa” sözcükleri ile adlandırılmakta idi. 2/1977 sayılı Kanun ve Kural İsimleri Yasası ile, yasalarda dil ve terim birliği sağlamak amacıyla, tüm bu sözcüklerin yerine, yürürlükteki yasalarda, “yasa “sözcüğü konulması ve yasaların bu şekilde okunması sağlanmıştır.

Emekli Yüksek Mahkeme Başkanı Sayın Taner Erginel’e göre: “Yasaların sadece profesyonel kişilerin ve uygulayıcıların anlayacağı şekilde kaleme alınması doğru değildir. Aksine herkesin kolaylıkla anlayabileceği ve onaylayacağı bir şekilde, son derece sade bir dille kaleme alınması gerekir. Yasalarda çelişkili veya tereddüt uyandıracak hiçbir husus yer almamalıdır. Yasama Meclisimizin yaptığı yasalar maalesef bu özelliklerde değildir.”¹¹

Almanya’da yasa yapılırken, dil uzmanlarından yararlanılmaktadır.

(11)**Ek Maddeler:**

Yasalarda yapılacak yeni düzenlemenin mevcut maddelerden birine eklenememesi ve mevcut maddelerin sıralamasına uygun düşmemesi durumunda ek madde uygulamasına gidilir.

Ek maddeler, düzenlemenin esas yapısındaki sisteme uygun biçimde düzenlenmeli ve ek maddelere mevcut ek ve geçici madde numaralarını devam ettirecek şekilde numara verilmelidir. Uygulamada genelde bu ilkeye uyulmakta, seyrek de olsa ilke gözardı edilebilmektedir.

Tasarılarda mükerrer maddelere yer verilmez, yürürlükteki metinlere ek madde eklenmesi yoluna gidilir. Eklenecek yeni maddenin düzenlemenin belirli bir bölümünde, örneğin yasanın 30’uncu maddesinden sonra, aynı Kısım veya Bölüm altında yeni bir madde eklenmek isteniyorsa, eklenecek maddenin 30A maddesi olarak sayılandırılması gerekir. Birden fazla madde eklenmesi gerekiyorsa da, 30B, 30C gibi ardışık sayılar verilir, mevcut 31’inci madde ve onu izleyen maddelerin sayılarına dokunulmaz. Bu husus, özellikle göndermeler açısından büyük önem taşımaktadır. Bir maddeye gönderilen atıfların doğru okunabilmesi ve karışıklığa olanak tanınmaması amacıyla, eklenenecek maddelerde belirlenen yöntemden ayrılınmaması gerekir. Aksi takdirde bir yasaya, örneğin 15’inci maddesinden sonra yeni 16, 17, ve 18’inci maddeler eklenmesi ve mevzuat 16, 17 ve 18’inci maddelerin yeniden sayılandırılması durumunda, başka yasalarda bu yasanın 16’ncı maddesine yapılan atıf, kafa

¹¹ Taner Erginel, KKTC Yargısının Sorunları ve Örnek Yargı Oluşturma Çabaları, KKTC Barolar Birliği Yayını, 2011, sayfa 87.

karışıklığına neden olmaktadır. Bu nedenle, yasalara ek madde eklenirken, eklenen Yasanın bütünlüğünü bozacak biçimde ekleme yapılmamasına özen gösterilmelidir. Ek madde düzenlemesi açısından bir başka seçenek de, eklenecek maddenin içeriği yasanın herhangi bir kısmı veya bölümündeki düzenlemelerin içeriği ile ilişkili değilse, bu durumda, ek maddelerin yürürlük maddesinden önceki maddenin numarasını izleyecek biçimde yasaya eklenmesidir.

(12) Geçici Maddeler

Yeni metin ile getirilen düzenleme uygulanmaya başlayınca veya yürürlüğe girinceye kadar geçecek süre içinde yapılacak işlem ve düzenlemeler ya da uyulacak ilke ve kurallar ile daha önceki düzenlemelerden doğan hakların korunmasına ilişkin hususlar ve benzeri geçiş Kuralları geçici maddelerle düzenlenir. Geçici maddeler de ayrıca numaralandırılır.

İçtüzükte konuyu düzenleyen açık bir kural olmamakla beraber, uygulamada yerleşik prensiplere göre, geçici maddeler, düzenlemenin esas yapısındaki sisteme uygun biçimde düzenlenir ve geçici maddelere, mevcut geçici madde numaralarını devam ettirecek şekilde numara verilir.

(13) Yasaların İç Düzeni

İçtüzüğün 82'nci maddesi, yasalarda birliği ve düzeni sağlamak açısından öngördüğü ilke ve ölçütler arasına, son olarak, 82'nci maddesinin (14)'üncü fıkrasında, "Yasalar, madde dizini ve içindekiler cetveli ile birlikte hazırlanır ve böylece yayımlanır" kuralını koymuştur.

Bu kural, bir Yasayı değerlendirme, bir bakışta onun içeriği hakkında bilgi sahibi olma kolaylığı sağlayan bir düzenlemeyi içermesi bakımından oldukça önemli bir kuraldır. Kuşkusuz bu kural, Esas Yasalarda, yani bir konuyu bütünüyle düzenleyen yasalarda uygulanabilecek bir kuraldır. Yoksa değişiklik Yasasında böyle bir düzenlemeye gitmeye gerek bulunmamaktadır.

2.2.2. İçtüzüğün Yasa Tasarı ve Önerilerinde Aradığı diğer Temel Gereklilikler:

(A) Tasarı ve Önerilerin Gerekçeli olması:

Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünün 80'inci maddesinde, Tasarı ve Önerilerin Gerekçeli olması Koşulu aranmıştır. (1)'inci fıkrada: "Her tasarı ve önerinin gerekçesi ile birlikte verilmesi gerekir. Gerekçede, tasarı veya önerinin tümü ve maddeleri hakkında bilgiler, kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi istenen kuralların neler olduğu ve neden kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi gerekli görüldüğünün açıkça gösterilmesi koşuldur"denmekte, (2)'nci fıkrada ise: (1)'inci fıkrada belirtilen koşullara uymayan tasarı ve öneriler hakkında, Başkanlıkça hiçbir işlem yapılmaz ve bunlar, tamamlatılmak üzere sahiplerine geri verilir." denilerek, Cumhuriyet Meclisi

Başkanına, maddede öngörülen kurallara uygun olmayan tasarı ve önerileri geri verme konusunda bir ödev, bir yükümlülük yüklenmektedir.

Maddenin düzenlenişine bakıldığında, gerekçelerin Genel Gerekçe ve Madde Gerekçeleri şeklinde yazılması gerektiği anlaşılr. Genel Gerekçe, Yasanın hazırlanmasını gerektiren nedenleri içerir. Genel Gerekçe Yazılırken, yasa ile düzenlenen konunun varsa tarihi gelişimi belirtilerek, hangi gereksinimden doğduğu ve düzenleme ile ne amaçlandığı genel olarak ortaya konulur. Genel gerekçede Tasarının hazırlanmasını gerektiren nedenler açıkça belirtilir.

Madde gerekçelerinde, her maddenin düzenleniş nedenleri açıklanır. Kaldırılması, veya eklenmesi istenilen kuralların neler olduğu ve neden kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi gerektiği ilgili maddelerin gerekçelerinde açıkça belirtilir. Madde gerekçeleri, her madde için ayrı düzenlenir. Madde gerekçeleri maddelerin veya yan başlıklarının tekrarı biçiminde hazırlanamaz. Maddelerin yorumlanmasında, gerekçesinden yararlanılması nedeniyle, mümkün olduğunca gerekçenin maddenin konuluş nedenini ve amacını ortaya koyacak içerikte ve kapsamda yazılması gerekir.

Meclis Başkanlıklarınca, dünden bugüne, İctüzük gereklerine uygun gerekçelendirmeyi kurumlaştırmak açısından, kararlı bir tutum izlendiğini söylemek olanaksızdır. Başkanlar da, nihayet, iktidardaki siyasal partiye, parti disiplini ile bağlıdır. Bu bağlılık, onları, çoğu kez, doğru bildiklerini ve kuralların gerektirdiğini uygulamaktan uzak tutmaktadır. Çünkü, Hükümetler, hatta onlardan daha çok, tasarı hazırlayıcıları, kuralları pek sevmemekte, bu tür düzenlemeleri boşa zaman harcanmasına neden olan düzenlemeler olarak bakmakta, gereksiz görmektedirler. Oysa ki, bu tür düzenlemeler, doğru işler yapılmasına, yasaların doğru yorumlanmasına ve doğru uygulanmasını olanak yaraticı düzenlemelerdir.

(B) Tasarıların Daha Önce Reddedilmemiş Olması:

Cumhuriyet Meclisi İctüzüğünün 88'inci maddesinin (1)'inci fıkrasına göre, “Meclis Genel Kurulunca reddedilen tasarı ve öneriler, red tarihinden başlayarak doksan gün geçmedikçe, aynı yasama dönemi içinde verilemezler.” Bu nedenle, Yasa hazırlayıcıları, hazırlanması istenen konuyu bu açıdan da ele almalı ve red tarihinden başlayarak doksan gün geçmedikçe reddedilmiş bir konuda yasa hazırlayıp Cumhuriyet Meclisine sunma yönüne gitmemelidir. Meclis Genel Sekreterliği Örgütünde çalışan personel de bu konuda duyarlı olmalı, reddedilen tasarıları izlemeli ve sunulan tasarılarla reddedilen tasarıların aynı nitelikte olması durumunda Meclis Başkanlığına bu konuda gerekli bilgileri vermelidirler. Türkiye Büyük Millet Meclisinde bu süre bir yıldır.

(C) Tasarı ve Önerilerin Halkın Bilgisine Sunulması:

Tasarı ve Önerilerin Halkın Bilgisine sunulması, hem Anayasada, hem de İctüzükte düzenlenen önemli bir konudur. Anayasanın 89'uncu maddesinin (2)'nci fıkrasına göre, “Yasa tasarı ve önerilerinin halkın bilgisine nasıl sunulacağı, İctüzükle düzenlenir.” Anayasanın bu yönerisine uygun olarak Tasarı ve Önerilerin halkın

bilgisine sunulması konusu, Cumhuriyet Meclisi İ t z   nde, 83'üncü maddesinde, ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

(1)'inci fıkrada, “Cumhuriyet Meclisi Ba kanlı ına verilen Yasa Tasarı ve önerilerinin, verilmelerini izleyen on gün içinde, haklarında ivedilik kararı verilenlerde ise üç gün içinde, Resmi Gazete’de yayımlanmak suretiyle halkın bilgisine sunulacağı öngörülmekte;

(2)'nci fıkrada ise, kurallın istisnalarına yer verilmektedir. Buna göre:

- Anayasanın 112'nci ve 128'inci maddelerine dayanılarak çıkarılan yasa gücünde kararnameler;
- Savaş hali ilanına ve silahlı kuvvet kullanılmasına izin vermeye ilişkin kararlar;
- Olağanüstü durum, sıkı yönetim ve seferberlik ilanına ilişkin kararlar;
- Bütçe Yasa Tasarıları;
- Uluslararası antlaşmaların onaylanmasına ilişkin uygun bulma yasa tasarıları;
- Kalkınma planlarının onaylanmasına ilişkin kararlar;
- Kesin Hesap yasa tasarıları ve bunlara ilişkin sayıştay uygunluk bildirimleri;
- Cumhurbaşkanıca Anayasanın 94'üncü ve 146'nc  maddeleri uyarınca bir daha g r   lmek üzere geri gönderilen yasalar , ile
- dairelerin ve hizmet birimlerinin kurulu una ilişkin yasa tasarı ve  nerileri;
- seçimlerin yenilenmesine ve ertelenmesine ilişkin karar tasarı ve  nerileri;
- yürürlükteki yasalarda, basit ve daha çok biçimsel değişiklikler yapılmasını öngören veya esastan değişiklik yapmayan yasa tasarı ve  nerileri;

halkın bilgisine sunulmamaktadır. 1993 yılında yapılan de i iklikle,

- İçeriği daha önce halkın bilgisine sunulmuş tasarı ve öneriler ile ayrı olan ve/veya aynı nitelikte olan tasarı ve öneriler de, Danışma Kurulunun  nerisi uyarınca, Genel Kurulca halkın bilgisine

sunulmasına gerek olmadığı kararlaştırıldığı takdirde, halkın bilgisine sunulmamaktadır.

Getirilen istisnalarla, tasarı ve önerilerin halkın bilgisine sunulması ile Anayasa koyucunun amacı pek bağdaşmamaktadır. Anayasa Komitesinin Anayasa Tasarısına ilişkin Raporunda “YASAMA” başlığı altında 6’ncı maddede aynen şöyle denmektedir:

“Yasaların hazırlanmasında titizlik gösterilmesi ve hataların en düşük seviyeye getirilmesi gereği üzerinde Komitemizce titizlikle durulmuş ve tasarı ve önerilerin Resmi Gazetede yayınlanıp halkın bilgisine sunulması 89’uncu maddede düzenlenmiştir.

Demokrasinin ve açıklık prensibinin bir gereği olarak, halkımızın tasarı ve öneriler hakkında görüş ve önerilerini açıklaması ve temsilcileri vasıtasıyla yasaların hazırlanmasına katkıda bulunması, önemli ve gerekli bir unsur olarak sayılmıştır.”

İstisnalar yanında, sonraki fıkralarda yer alan düzenlemelerle de, tasarı ve önerilerin halkın bilgisine sunulmasının pek fazla bir anlam taşımadığı görülmektedir. (3)’üncü fıkroda, **görüş belirtme sürelerinin kısıtlı tutulması, özellikle de tasarıların bir çoğu hakkında ivedilik kararı alınması, süreci işlemez hale sokmakta ve başta sivil toplum kuruluşları olmak üzere, halkın hiçbir kesimi, tasarılarla ilgili görüş belirtme olanağı bulamamaktadır. Çünkü, bir tasarınn halkın bilgisine gelmesi, çoğu kez, görüş vermek için belirlenen süre geçtikten sonra mümkün olabilmektedir.**

Fıkra aynen şöyledir: **“Yasa Tasarısı ve önerileri halkın bilgisine sunulurken gerçek ve tüzel kişilerin bu tasarı ve önerilere ilişkin görüşlerini en geç yirmi gün içinde Başkanlığa sunmaları gerektiği de belirtilir. Ancak bu süre ivedi olanlarda en geç yedi gündür.”**

Birkaç maddelik Tasarı ve öneriler hakkında kısa bir sürede görüş belirtmek, tanınan sürenin sona ermesinden önce, her zaman olmasa da, bazan olanaklı olabilir. Ama bir konuyu ayrıntılı bir biçimde düzenleyen ve toplum için veya toplumun değişik katmanları için yaşamsal öneme sahip bir konuyu içeren ve bir çok maddeden oluşan bir tasarı hakkında yedi gün gibi kısa bir sürede, hatta yirmi gün içinde görüş belirtilmesi ve gerektiği biçimde katkı konması olanaksızdır.

Anayasa her ne kadar halkın bilgisine sunulan tasarı ve öneriler konusunda görüşlerin ne kadar süre içinde alınmasının uygun olacağı ve alınan görüşlerin Cumhuriyet Meclisinde nasıl değerlendirileceği ve/veya nasıl dikkate alınacağı konusunda düzenleme içermemekte ise de, tasarı ve önerilerin halkın bilgisine sunulmasını, daha iyi yasa için gerekli gören ve bunu demokrasinin ve açıklık prensibinin bir gereği sayan bir Anayasa koyucusunun, İktüzükteki gibi sınırlayıcı düzenlemelere olanak tanıdığı biçiminde bir anlayışa sahip olduğu söylenemez.

Maddenin (5)’inci fıkrasında, Tasarı ve önerilerle ilgili halktan gelen görüş ve önerilerin, o tasarı veya öneriyi görüşecek Komite tarafından doğrudan

değerlendirilmesine olanak tanınmamış, gelen görüşlerin Komitece değerlendirilebilmesi için, bu önerilere Komite üyelerinin sahip çıkması ve aynı doğrultuda öneri yapması koşulu aranmıştır. Kuşkusuz bunun nedeni, Anayasada yasa önerme yetkisinin yalnızca Bakanlar Kuruluna ve milletvekillerine tanınmış olmasıdır.

Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasa Yapma Süreçlerine Etkin Katılımı:

Sivil toplum kuruluşlarının (STK'lar), yasa yapma süreçlerine, hem resmi usuller hem de parlamenterler ve parti gruplarıyla temas kurma şeklinde gayri resmi olarak katılımlarını sağlama, katılımcı demokrasiyi kurumlaştırmak açısından önemli bir gelişmedir.

Avrupa Birliği'ndeki yasama meclislerinin büyük bir bölümünde, Sivil Toplum Kuruluşlarının yasama sürecine en iyi katkıyı, mevzuatın genel oturuma kıyasla genellikle daha derinlemesine ele alındığı komisyon aşamasında vermektedirler.

Bugünkü yeni dünya düzeninde, **Sivil toplum ile çağdaş yönetim arasındaki ilişki, basit bir katkı sağlama ilişkisi olmaktan çıkarak, özdeşlik, beraberlik ve birliktelik ilişkisi haline dönüşmüştür.** Bu yeni dönemin ayırt edici özelliklerinden birisi de, sivil toplum kuruluşlarının ülke gündeminde daha ön plana çıkmaları, değişim ve gelişmelere önderlik etmeleri ve sadece eleştiri değil, eleştiri yanında çözüm göstermeleridir.

Sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımları iki aşamada değerlendirilmelidir. İlk aşama, yasa tasarılarının hazırlanıp Cumhuriyet Meclisine sunulmasına kadar bakanlıklardaki ve Başbakanlıktaki hazırlık sürecine katılım, yani yürütme düzeyinden katılımdır. İkinci aşama da, tasarıların Cumhuriyet Meclisinde yasalaştırılması sürecine katılım. Yani, yasama düzeyinde katılımdır.

Sivil toplum kuruluşlarının yasa yapma sürecine katılımı genel olarak Meclis Komitelerinin çalışmalarıyla sınırlı bulunmaktadır. Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün 32'inci maddesinin (3)'üncü fıkrasında, "Komitelerin, kamu kurum ve kuruluşları ile mesleki birlik, kurum ve kuruluşlarından ve sendikalardan yazılı görüş alabilecekleri ve bunların temsilcileriyle bilgi ve görgülerinden yararlanmak istedikleri kişileri ve uzmanları Komiteye çağırıp dinleyebilecekleri" öngörülmüş olmakla beraber, uygulamada her zaman bu madde kurallarının etkin bir biçimde uygulandığı söylenemez. Çünkü, görüş alma ve uzman çağırma, Komite Başkanlıklarının takdirine bağlıdır ve Komite Başkanlarının tümü de iktidar partisine mensuptur..

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde, dinamik bir sivil toplum yapılanması giderek etkisini ortaya koymaktadır. Yasa yapma süreçlerinde, katılımcı ve çoğulcu bir anlayışı mutlaka ama mutlaka yaşama geçirmek gerekir.

Yürütme erkinin Parlamentodaki çoğunluğuna dayanılarak, hazırladığı yasa tasarılarının Meclis İçtüzüğü'ndeki kurallara izlenerek yasalaştırılması, o yasaların topluma mal olmasını, toplumun onu özümsemesini veya içselleştirmesini

sağlayamamaktadır. Yasaların sadece biçimsel olarak metinlerde kalmaması, onların bütün toplum birimleri, bütün toplum katmanları tarafından içselleştirilebilmesi ve özümseenebilmesi için mutlaka ama mutlaka Sivil toplumun yasama süreçlerine her aşamada katılımının önünü açacak düzenlemelere gidilmesi ile olanaklıdır.

Sivil toplumun yasa yapım sürecine katılımının ilk adımı, yapılacak düzenlemeler konusunda kendilerine zamanında ve yeterli bilgi sağlanmasıdır. **Norveç'te özellikle çıkacak yasadan etkilenecek kesimlerin temsilcileri mutlaka çağırılıp hazırlık aşamasında dinlenmektedir.**

Bazı ülkelerde komitelerin toplantı tarihlerine ve gündemlerine düzenli olarak parlamentonun veya ilgili komitenin web sayfasından ulaşılabilir. Slovenya'da yasa tasarıları ve diğer belgeler, parlamento gazetesinde yayımlanmaktadır. Sivil toplum örgütleri de bu parlamento gazetesine üye olabilmekte ve dolayısıyla parlamento içerisindeki yasama hareketliliğinden anında bilgi sahibi olabilmektedirler.

KKTC'de sık sık Komiteye iletilen tasarı veya önerilerin kırk sekiz saat geçmeden Komitede görüşülmesi veya Komite raporu ile raporun ilişkili olduğu tasarı veya önerinin bastırılıp dağıtılmasından sonra, kırk sekiz saat geçmeden Genel Kurul gündemine ve bazen de gündemin birinci sırasına alınması söz konusu olabilmektedir ki, değil sivil toplum örgütlerinin süreci izleyebilmesi, Yasalar, Kararlar ve Tutanaklar Müdürlüğü çalışanları bile zaman zaman sürece yetişmekte zorlanmaktadır.

Türkiye'de 17 Şubat 2006 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile mevzuat hazırlama esasları yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmelikten önce, düzenlemeler hakkında genellikle sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınmakla birlikte sivil toplumun düzenleme yapım sürecine katılımıyla ilgili olarak, tasarıları hazırlayan kurumları bağlayıcı herhangi bir kural bulunmamaktaydı. Yönetmeliğin 6'ncı maddesi ile: Mevzuat tasarıları hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de yararlanılması, kamuyu ilgilendiren tasarıların Başbakanlığa iletilmeden önce öneri sahibi **bakanlık tarafından, internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulması ve bu suretle tasarı hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra önerinin Başbakanlığa gönderilmesi yükümlülüğü getirilmiştir.**

2.3 Tefsir Yasasında Öngörülen Yasaların Yorumlanmasına ve Uygulanmasına İlişkin Kurallar

İngiliz Sömürge Döneminden kalan ve halen yürürlükte olan Fasıl 1 Tefsir Yasası, her ne kadar doğrudan doğruya yasa yapımı konusunda düzenlemeler içermese de, gerek yasaların iç düzenlemesine, gerek yorumlamasına, gerekse uygulanmasına ilişkin kurallar içermesi açısından, yasa yapma sürecini düzenleyen yasalar kapsamında değerlendirilmesi gereken bir yasadır. **Yasa yaparken ve özellikle de yasayı uygularken, bu Yasa, uygulayıcılara temel rehber olma özelliklerini taşıyan, çok önemli bir yasadır.**

Bu Yasanın bazı kuralları ile İ t z    n 82'nci maddesinin bazı kuralları, kısmen de olsa, aynı konuları düzenlemektedir. Bu durumda iki özel düzenlemenin  atı ması sözkonusudur ki, sonraki düzenleme olan İ t z  k kuralları öncelikle uygulanmalıdır. Aynı konuda farklı düzenlemeleri ise, birlikte okuyup uygulamak gerekmektedir.

(A) Yasaların Kamu Yasası Sayılması

Yasanın 3'üncü maddesinde, "Yasaların Kamu Yasası Sayılması" konusu düzenlenmiştir. Buna göre: "Yasada aksi  ng r  lmedik e veya beyan edilmedikçe, her Yasa, **bir kamu Yasasıdır** ve bu husus adli ihbar olarak kabul edilir."

(B) Maddelerin Kendi Başına Etkili Olması

4'üncü maddesinde, "Maddelerin Kendi Başına Etkili Olması" yan ba lı ı altında "Bir Yasanın her maddesi, sunuş sözleri dışında bağımsız ve kendi başına etkili ve geçerli olur" kuralına yer verilmiştir.

(C) Yasaların İsimlendirilmesi

5'inci maddesinde , Cumhuriyet Meclisi İ t z    nden çok önce, Yasaların İsimlendirilmesi konusu , "Bir Yasaya de inilmek istendiğinde, o Yasa isimlendirilmi se, kısa ismini belirtmek veya yapıldığı yılı ve o yıl yasaları arasındaki sayısını veya revize edilmiş baskılar çıkarılmasını öngören herhangi bir Yasa uyarınca çıkarılmış Yasaların revize edilmiş baskıları için, kısa ismini veya sayısını bildirmek, tüm amaçlar için yeterli olur; **Yasalara, her meselede, Devlet Basımevinde basılmış olan Yasa suretleri uyarınca de inilebilir.**" biçiminde düzenlenmiştir.

(D) Yasaların Yürürlüğe Girme Zamanı

Yasaların ve Amme Enstrümanlarının (İdarenin Düzenleyici İşlemlerinin) Yürürlüğe Girme Zamanı, 6'ncı maddesinde " Herhangi bir yasanın veya onun bir kısmının veya bir yasa uyarınca ısdar edilmiş amme enstrümanının, belirli bir günde yürürlüğe girdi inin belirtildiği hallerde, ilgili yasa veya bir kısmı veya amme enstrümanı, belirlenen günden hemen önce gelen günün sona ermesinden hemen sonra yürürlüğe girmiş sayılır." saptamasıyla belirlenmiştir.

Fakat Yasa, bununla da yetinmemi  ve 7'inci maddesinde konuyu daha da açımlayarak "Mevzuatın yürürlüğe girmesi " konusunda, daha açık bir söylemle, "Her Yasa ve herhangi bir yasa veya başka yasal yetki uyarınca yapılmış veya ısdar edilmiş ve yasama etkisi olan herhangi bir amme enstrümanı, Resmi Gazetede yayımlandı ında, metinde başka biçimde  ng r  lmedik e, yayımlandığı tarihte uygulanır ve yürürlüğe girer ve yargısal amaçlar için de yayımlanma tarihi adli ihbar olarak dikkate alınır." Kuralını koymuştur.

Yasalar, genellikle, yayımlandıkları tarihten başlayarak yürürlüğe girerler. Bu amaçla, Yasaların sonunda, Yürürlüğe Giriş maddelerine yer verilmekte ve “Bu Yasa, Resmi Gazetede yayımlandığı tarihten başlayarak yürürlüğe girer” denmektedir

Bazan, yasalarda, yayın tarihinden başlayarak değil, altı ay veya bir yıl gibi, yayın tarihinden belli bir zaman sonra, yürürlüğe gireceğini öngören düzenlemelere yer verilmektedir. Bazan da, yasaların uygulanabilmesi için, Bakanlar Kuruluna, uygulamanın başlatılması konusunda, üst süre sınırı belirlenmek suretiyle, yetki verilmektedir. Bu durumda Bakanlar Kurulu, Resmi Gazetede yayımlayacağı bir karar ile yasaı uygulamaya koymaktadır.

Fasıl 1 Tefsir Yasasına göre:

Yasa veya Amme Enstrümanının Yürürlüğe Girme Zamanı	6.	Herhangi bir yasanın veya onun bir kısmının veya bir yasa uyarınca ısdar edilmiş amme enstrümanının, belirli bir günde yürürlüğe girdiğinin belirtildiği hallerde, ilgili yasa veya bir kısmı veya amme enstrümanı, belirlenen günden hemen önce gelen günün sona ermesinden hemen sonra yürürlüğe girmiş sayılır.
Mevzuatın Yürürlüğe Girmesi	7.	Her Yasa ve herhangi bir yasa veya başka yasal yetki uyarınca yapılmış veya ısdar edilmiş ve yasama etkisi olan herhangi bir amme enstrümanı, Resmi Gazetede yayımlandığında, metinde başka biçimde öngörülmedikçe, yayımlandığı tarihte uygulanır ve yürürlüğe girer ve yargısal amaçlar için de yayımlanma tarihi adli ihbar olarak dikkate alınır.

(E) Yasaların Yürürlükten Kaldırılması ve Kaldırmanın Sonuçları:

8’inci maddesinde , hukukun bilinen kurallarından birine, kuşku ortadan kaldıracak bir düzenleme ile değinilmiş ve Yasaların Yürürlükten Kaldırılmasının sonuçları, “Bir Yasanın, bir yürürlükten kaldırma yasasını kaldırdığı hallerde, kaldırılmış olan yürürlükten kaldırma yasası ile daha önce yürürlükten kaldırılmış olan herhangi bir yasayı tekrar yürürlüğe koyar şekilde yorumlanamaz; meğer ki daha önce yürürlükten kaldırılmış olan yasanın tekrar yürürlüğe girdiği belirtilmiş olsun” biçiminde ifade edilmiştir..

Yürürlükten kaldırma konusunda Yasa daha da ayrıntıya gitmiş ve Yürürlükten kaldırılan yasanın yerine başka yasa yapma konusunu 9’uncu maddede: “Bir Yasanın önceki bir Yasayı tümüyle veya kısmen kaldırdığı ve yerine başka kurallar koyduğu hallerde, yeni konan kurallar yürürlüğe girene kadar, kaldırılmış olan yasa yürürlükte kalır.” Tanımlamasıyla belirlemiş; Yürürlükten Kaldırmanın daha sonraki yasalara etkisi konusunu ise 10’uncu maddede ayrıntılı bir biçimde düzenlemiştir:

Dönemin yasa koyucusu, bu maddenin uygulaması açısından olası yorum ve uygulama hatalarını gidermek ve kuşku ortadan kaldırmak amacıyla, 42/1962 sayılı Yasaların Yürürlüklerinin Sona Ermesi (Kuşkuların Giderilmesi) Yasası ile, 10’uncu maddede yapılan tanımlamaları açılama yönüne gitmiş ve bu konuda: “Tefsir

Yasasının 10'uncu maddesinin tefsiri ve yasaların yürürlüklerinin sona ermesine uygulanması ile ilgili kuşkuları önlemek amacıyla, bir yasanın kaldırılmasına dair bu maddenin ihtiva ettiği atıfların, bir yasanın, zaman geçmesi ile veya başka suretle, yürürlüğünün sona ermesine dair bir atıfı da içine aldığı, ve, bu yasanın yürürlüğe girmesinden önce veya sonra, bir yasanın yürürlüğünün sona ermesinin, bu gibi yasa gereğince evvelce yapılan veya yapılması ihmal edilen şeyler hakkında bu gibi yasanın tatbikine tesir etmediği, beyan edilir” Kuralını koymuştur.

Bir Yasanın Yürürlükten Kaldırılmasının, sözkonusu yasa uyarınca yapılmış olan amme enstrümanlarına (Tüzük, Yönetmelik gibi İdarenin düzenleyici İşlemlerine) etkisi konusu, Yasanın 11'inci maddesinde “Yürürlükten kaldırılmış veya bundan böyle yürürlükten kaldırılacak ve yerine yürürlükten kaldırma yasası ile yeni kurallar konmuş herhangi bir yasa uyarınca yapılmış veya isdar edilmiş ve yürürlükten kaldırıldığı zamanda yürürlükte olan tüm amme enstrümanı, forma ve atamalar, iptal edilip yürürlükten kaldırılana ve yerlerine başkaları konana kadar, **yeni konan kurallara aykırı olmadıkları ölçüde geçerli ve yürürlükte olmaya devam ederler.**” tanımlamasıyla somutlanmıştır.

(F) Yasalarda Değişiklik Yapılması ve Değişikliğin Esas Yasa ile Birlikte Okunması:

Bir Yasa veya tüzüğün değiştirilmesi durumunda, değişikliğin değiştirilen yasa veya tüzükle ile olan ilişkisi, Yasanın 12'nci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre:

- (1) Bir yasa ile başka bir Yasaya değişiklik yapıldığında, değiştiren yasa, değiştirilen yasanın genel anlamı ile çelişkili olmadığı ölçüde ve aksine bir niyet görülmedikçe, değiştirilen yasa ile birlikte okunur ve yorumlanır.
- (2) Tüzük veya yönetmelikler, başka tüzük veya yönetmeliklerle değiştirildiklerinde, değiştiren tüzük veya yönetmelikler, değiştirilen tüzük veya yönetmeliklerin genel anlamı ile çelişkili olmadığı ölçüde ve aksine bir niyet görülmedikçe, değiştirilen tüzük veya yönetmelikler ile birlikte okunur ve yorumlanır.”

(G) Atıflar/Göndermeler ve Tanımlamalar::

Yasa, Yasalarda yapılan değişikliklerin hukuk ortamında yarattığı etki ve taşıdığı anlam konusunda, konunun önemini dikkate alarak, hem 13'üncü, hem de 14'üncü maddesinde açıklayıcı ve yol gösterici düzenlemelere yer vermiştir. 13'üncü maddesinde: “Herhangi bir yasada, başka herhangi bir yasaya gönderme yapıldığında, metin başka türlü gerektirmedikçe, böyle bir gönderme, gönderme yapılan yasanın zaman zaman değiştirilmiş veya yerini almış şekline yapılan göndermeyi de kapsar sayılır.” Kuralını koyarken; 14'üncü maddesinde, Yasalardaki Tanımlamaların Metne Bağlı olarak Amme Enstrümanlarına da Uygulanması konusunu, iki ayrı fıkra, aşağıda öngöröldüğü gibi ayrıntılı bir biçimde düzenlemiştir:

- (1) Herhangi bir yasada sözcük ve deyimlerin tanımlanması yapıldığı hallerde, bu gibi sözcük ve deyimler, konu veya metin ile ters düşmedikçe veya çelişkili olmadıkça, kendilerine tanımlamanın yapıldığı yasada verilen anlamı taşırlar.
- (2) Herhangi bir yasada tanımlaması yapılan sözcük ve deyimler, o yasa uyarınca yapılan bir amme enstrümanında da kullanıldıklarında, o amme enstrümanında başka türlü tanımlanmadıkça veya konu veya metinle çelişkili olmadıkça, yasanın kendilerine verdiği anlamı taşırlar.

(H) Yasaların Sayılandırılması:

Yasaların Sayılandırılması konusu, kuşkulara yer vermeyecek biçimde 16'ncı maddede düzenlenmiştir. Buna göre: **“Her Yasa, isimlendirilir ve yapıldığı yıla göre sayılandırılır.** Ancak, bir Yasa, yapıldığı yılda onaylanmaması halinde, onayın yapıldığı yıla göre sayılandırılır ve o biçimde okunur ve anlaşılır ve ilgili isim ve kısa isim, o Yasanın her suret veya baskısında ona göre basılır.”

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetindeki tüm yasalar, bu kural uyarınca sayılandırılmaktadır. Bu sayılandırma, Yasaların Resmi Gazetede basılması aşamasında, takvim yılı esas alınarak, hangi yılda baskısı yapılıyorsa, o tarihe kadar verilen sayılar ardışık olarak takip edilerek sıra sayı verilmek suretiyle yapılmaktadır. Örneğin, 2011 yılında, kendinden önce basılan yasanın sayısı, 5/2011 ise, bir sonra basılan yasaya verilmesi gereken sayı, 6/2011'dir.

Yasaları tararken veya Yasalar Fihristinde Yasa ararken, eğer Yasanın Kısa ismine göre değil de, sayısına göre arama yapılacaksa, yasanın sayısının bilinmesi gerekir. Örneğin sürekli uygulanan çok önemli yasalardan biri olan Kamu Görevlileri Yasasının sayısı 9/1979, Emeklilik Yasasının sayısı ise 26/1977'dir.

(i) Cezanın Maddenin Sonunda Belirtilmesi.

Tefsir Yasasının 41'inci maddesi: “Herhangi bir yasa veya amme enstrümanında **herhangi bir maddenin sonunda bir para cezasının belirlenmiş olması**, duruma göre, ilgili maddeye veya tüzüğe fiil veya ihmal yoluyla aykırı bir davranışın, o yasa veya amme enstrümanına aykırı bir suç oluşturduğunu ve aksine bir niyet görülmedikçe, belirtilen para cezasından fazla olmayan bir para cezası ile cezalandırılabilceğini gösterir.” demek suretiyle, bir maddede ceza öngörülmek istendiğinde, madde girişinde suçun unsurlarının ve suç oluşturan eylem, işlem ve fiillerin belirtilmesinden sonra, ceza kuralllarının maddenin sonunda belirtilmesi gerektiğini göstermektedir. **Nitekim hemen tüm yasalarda ceza kuralları, madde sonunda yer almaktadır.**

Örnek:

“Bu Yasanın 27'inci maddesine (1)'inci fıkra kurallarına aykırı hareket edenler bir suç işlemiş olurlar ve mahkumiyetleri halinde, altı aya kadar hapis cezasına veya

suçun işlendiği tarihteki aylık asgari ücretin beş katına kadar para cezasına veya her iki cezaya birden çarptırılabilirler.”

Herhangi bir suça karşılık bir yasada ceza öngörülmesinde izlenecek düzenleme biçimi ile ilgili olarak Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün 82'nci maddesinde açık bir kural olmamasına karşın, Fası 1, Tefsir Yasası'nın 40'ıncı maddesinde, “herhangi bir yasa veya amme enstrümanında, o yasa veya amme enstrümanına aykırı bir suç için ceza saptandığında, o suçtan mahkumiyet halinde, yasa veya amme enstrümanında başka biçimde öngörülmesi dışında, saptanan cezadan fazla bir ceza verilemeyeceği anlaşılır” denmektedir.

Ceza kuralları, Yasanın Geçici ve Son Kurallarından önce düzenlenmektedir. Yerleşik ceza düzenlemesinde, suçla ceza arasında orantılılık yanında, yargıcın, takdir hakkını sınırlayıcı veya daraltıcı kesin belirleyici kurallara yer verilmemekte verilebilecek asgari ceza, kara avrupası sisteminde olduğu gibi belirlenmemekte ve yalnızca verilebilecek cezanın üst sınırı belirlenmektedir. Şöyle ki, “ bu yasanın... maddesine ve/veya... kurallarına aykırı hareket eden herhangi bir kişi, bir suç işlemiş olur ve mahkumiyeti halinde, bir yıla kadar hapis cezasına veya onbeş bin Türk Lirasına kadar para cezasına veya her iki cezaya birden çarptırılabilir” demek suretiyle, yargıca, geniş bir takdir hakkı tanınmaktadır.

“KKTC’de Anayasa ve Yöntem Hukuku” isimli kitabında emekli Başsavcı **Zaim Necatigil** 28'inci sayfada dipnot 44'de aynen şöyle demektedir: *“Ceza davalarında verilecek uygun cezayı saptama konusunda mahkemelerin geniş takdir yetkisi vardır. Yasa verilecek cezanın üst sınırını belirler. Ceza mahkemesi bu sınırın içinde kalmak kaydıyla uygun göreceği bir cezayı kesebilir. Yasanın bir suç için verilecek cezayı buyurucu kurallarla ifade edip mahkemeye takdir yetkisi bırakmaması Anayasaya aykırıdır. Mahkeme bu gibi kuralları buyurucu değil de yön verici olarak yorumlar.”*(underline supplied).

Nitekim **Ceza Yasası Fası 154'ün 82'inci** maddesi, maddede öngörülen eylem için en az 6 ay hapis cezası öngörürken, Mahkemeler bunu tatbikatta Zaim Necatigil'in dediği gibi emredici değil de yön verici kabul edip tatbikatta o şekilde uygulamaktadırlar. *A fortiori*, KKTC Mahkemeleri bunu, sözü edilen madde herhangi bir davada Anayasa'ya aykırı bulunmadan yapmaktadırlar.”

(J) Cetvelin Yasanın Bir Kısmını Oluşturması

“Tefsir Yasası'nın 41'inci maddesi, “Herhangi bir Yasaya eklenen bir Cetvel, üzerindeki herhangi bir not ile birlikte, Yasanın bir parçası olarak geçerli olur ve o şekilde yorumlanır.” diyerek, bir Yasaya ekli Cetvellerin Yasanın ayrılmaz bir parçası olduğunu ve yasa ile birlikte okunup, yorumlanıp uygulanacağını öngörmektedir.

(K) Yasaların Resmi Gazetede Bastırılması

Tefsir Yasasının 43'üncü maddesine göre, bir hukuki belgenin, mahkemelerce kabul edilebilmesi için, bir başka deyişle geçerli kanıt sayılabilmesi için Resmi Gazetede yayımlanmış olması gerekmektedir. Madde aynen şöyledir:

“Yasa v.s.'nin Suretlerinin Hangi Hallerde İlk Bakışta Geçerli Delil Sayılacağı:

43. (a) Yetkili makamca bastırılıp yayımlandığı bildirilen Yasaların herhangi bir basılmış setinin içinde yer alıyorsa;
- (b) Resmi Gazetenin herhangi bir sayısının içinde yer alıyorsa;
- (c) Devlet Basımevinde basılmış ise,

herhangi bir yasa, amme enstrümanı, kamu ihbarı, Bakanlar Kurulunun herhangi bir emir veya kararı, andlaşma ve atamanın bir suretinin ibrazı, tüm Mahkemelerde ve tüm amaçlar için, bunların usulüne göre yapıldığının veya ısdar edildiğinin veya genel anlamının ilk bakışta delili sayılır.

Bu düzenleme, Anayasanın 161'inci maddesinin düzenlemesine uygun düşen bir düzenlemedir. Çünkü, Anayasa da, bu tür hukuksal belgelerin geçerli olabilmesi ve yürürlüğe girebilmesi için Resmi Gaztedede yayımlanmalarının koşul olduğunu öngörmektedir.

Anayasa Komitesinin Raporunda Mevzuatın Resmi Gazetede yayımlanması konusunda şöyle denmektedir::

“Hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesinin gereği olarak yasaların ve idarenin tüzük, yönetmelik ve diğer sürekli düzenleyici işlemleri ile kamuyu ilgilendiren ve yasalarla belirlenen ilan, ihbar ve benzeri işlemlerinin, Cumhuriyetin Resmi Gazeetesinde yayınlanmadıkça yürürlüğe konamayacakları, 162. Maddede kurala bağlanmış ve Başbakanlığın denetimi altında basılacak olan bu gazetenin yönetiminin, şekil ve koşulları ile nasıl bastırılıp dağıtılacağı hususlarının yasa ile düzenleneceği öngörülmüştür.

Böylelikle Hukuk Devleti ilkesiyle “yasayı bilmemek özür sayılmaz” biçimindeki kural arasındaki sıkı bağıntı uyarınca, yurttaşların ve uygulayıcıların yürürlüğe konan mevzuatı kolayca bulmalarına olanak tanınmış olmaktadır.”

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, Devlet Basımevi Kuruluş Yasası, Anayasa koyucunun raporunda belirttiği bu hususlar ile Anayasanın 161'inci maddesinin gereklerini içermemekte ve Anayasaya uyarlık açısından Yasada, gerekli değişikliklerin yapılması yönünde bugüne kadar herhangi bir girişimde bulunulmuş değildir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. YASA YAPMA SÜRECİ, SÜRECİN AŞAMALARI, SİSTEMİ DÜZENLEYEN MEVZUAT VE SÜRECE KATILAN KURUMLARIN ANAYASAL, YASAL VE İŞLEVSEL ANALİZİ

Yasa önerisi hazırlama ile yasa yapma işleri aynı süreci anlatmaz. Çünkü, yasa önerisi hazırlama, yasa yapma sürecinin içinde yer alır ve söz konusu sürecin birinci adımını oluşturur. Yasa yapma süreci ise, yasa önerisinin hazırlanması aşamasından başlayarak, Cumhuriyet Meclisi Genel Kurulu tarafından kabul edilip yasalaştığı ana kadar olan tüm görüşme ve işlemleri kapsar. **Yasa yapma süreci, temelde iki aşamalıdır. Birinci aşama, hazırlık aşaması, ikinci aşama ise yasama aşamasıdır.**

Bu aşamalara ilişkin ayrıntıya girmeden önce, Yasa Yapma Sürecini daha iyi kavrayabilmek açısından, “Yasa”nın tanımını yapmak, bir yasanın taşınması gereken özellikleri saptamak; yasa yapma tekniği konusunu özetle irdellemek ve yasa önerme yetkisine sahip kurum ve kişileri belirlemek gerekmektedir.

a. Yasanın Tanımı ve Özellikleri:

Yasa, Anayasanın yetkili kıldığı yasama organı tarafından, Anayasaca belirlenmiş yöntem ve biçimlere uygun olarak kabul edilip yürürlüğe konulan genel, nesnel, soyut, sürekli ve uyulması zorunlu yazılı hukuk kuralıdır.

Fasıl 1- Yorum Yasasına göre ise, “Yasa”, Devletin yasama yetkisini kullanan organ tarafından yapılan herhangi bir yasayı ve “bu Yasa” deyimini, herhangi bir amme enstrümanında kullanıldığında, o amme enstrümanında başka türlü öngörülmedikçe, o amme enstrümanının yapılması için yetki veren yasayı anlatır.”

Yasama organı, yasa yaparken sınırsız bir yetkiye sahip değildir; Anayasada ve uluslararası andlaşmalarda genel kabul görmüş ilkelere uymak durumundadır. Yasalar, Anayasanın çizmiş olduğu genel çerçevede toplumsal yaşamın çeşitli alanlarını düzenlerler; başka bir deyişle, Anayasanın öngördüğü ve düzenlemesini yasaklamadığı konularda, Anayasaya uygun olmak koşuluyla, yasa yoluyla kural konur. Normlar hiyerarşisine göre de , yasalar Anayasaya, tüzükler yasalara ve yönetmelikler de tüzük ve yasalara aykırı olamaz. Yasaların, üst norm olan Anayasaya uygunlukları, hem geçerliliklerini belirleyen, hem de niteliklerini etkileyen bir öğedir. Nesnellik, genellik, soyutluk, eşitlik gibi belli kavramlarla nitelenen yasaların, öngörülebilirlik, ulaşılabilirlik ve etkililikleri de, uygulama aşamasında taşınması gereken özelliklerdir. Bu nedenle yasa koyucu yasaları yaparken, Anayasaya uygun

yasa yapmak yanında, yasanın aşağıda kısaca tanımlanan niteliklerine uygun yasa yapmaya da özen göstermelidir.

Yasaların Genelliği:

Yasalar genel, soyut ve nesnel kurallar içerir; Belli bir kişi veya belli bir tek olaya değil, aynı durumda ve nitelikte olan bütün kişilere ve olaylara uygulanır ve onları kapsayacak biçimde düzenlenir. Bu durum, aynı zamanda Anayasanın 8’inci maddesinde yer alan eşitlik ilkesini doğal bir sonucudur.

Yasaların Sürekliliği:

Yasalar ilke olarak sürekli olurlar. Süreklilik ilkesi, yasaların kapsamlarına giren kişilere ve olaylara her zaman uygulanacağını anlatır.

b. Yasa Yapma Tekniği

Yasa yapma tekniği, bir yasanın teknik boyutunu, projesini ve sistematığını anlatmak için kullanılan bir kavramdır. Başka bir deyişle, yasa yapım tekniği, yasaları normal hukuki metinlerden farklı kılan özellikleri sıralayan, yasanın iskeletini oluşturan ve yasanın teknik boyutuyla ilgili olan bir kavramdır.

Yasa hazırlamak, gerçekten büyük bir ciddiyet ve tecrübe isteyen, birçok yönü olan, çeşitli bilim dallarıyla yakın ilgisi olan ve yürürlükte olan yasa hükümlerine mümkün olduğunca hakim olmayı gerektiren bir konudur.

“Kanun metnini kaleme alanın, kanun yapma tekniği konusunda da bilgili olması gerekir.Kanun yapma tekniğine göre, kanunu yapanın, yani kural koyanın hukuki mevzuatı oluşturan en başta anayasa olmak üzere kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük,yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı ve kararnamesi, tebliğ ve genelge vs. gibi kural ihtiva eden metin ve kavramları çok iyi bilmesi, hangi normların hangi mevzuat türünde yer alacağı, bunların hangi organ, makam ve kuruluşlar tarafından çıkarılacağı ve neşredileceği konusunda bilgi sahibi olması gerekir.”¹²

“Kanun hazırlama ve norm koyma tekniği, başta yasama dili ve terimleri olmak üzere hukukun temel kavramları ile sosyoloji, ekonomi, felsefe, siyaset bilimi, Türk dili, araştırma ve rapor yazma teknikleri gibi alanlara ilişkin disiplinler arası bilgilerle, kanun normu yazmaya ilişkin uygulama kurallarının bir arada yoğunlaşmasını gerektiren teknik ilke ve kuralları kapsar. Bu çerçevede, kanun hazırlama tekniği kanunlaştırma sürecinin başlangıç adımıdır. Kanun önerisi hazırlama işi, sanıldığından daha karmaşıktır. Çok yönlü yetiştirme ve disiplinler arası bilimsel birikim gerektirir. Yasamacının yetiştirilmesi, sırf kuramsal eğitimle ya da üniversite diplomasını almakla tamamlanmış olmaz ”¹³

Gerçekten de Yasa yapımı, teknik bir iştir, uzmanlık işidir; incelik ve dikkat isteyen bir husustur. Yasanın kalitesi ülke yönetimini derinden etkilemektedir. Bu nedenle, yasa

¹² İbrahim KAPLAN Kanun Yapma San’atı ve Tekniği, A.Ü.S.B.F.D., 1992, C. 47, S. 1-2, s.100

¹³ İbrahim ARAÇ- Şeref İBA, Türkiyede Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine, A.Ü.S.B.F. Dergisi, C. 58, Temmuz – Eylül 2003, No:3, s. 57

hazırlama aşamasından uygulama aşamalarına kadar sürecin irdelenmesi ve görülen aksaklıkların düzeltilerek iyi ve kaliteli yasa üretilmesi sağlanmalıdır. Aynı özen ve duyarlılık, daha alt düzenlemeler, tüzük ve yönetmelikler için de geçerlidir.

Yasa metni biçimsel olarak belirli bir sistematığa bağlı olmak durumundadır. Bu, metin içinde neyin nerede bulunabileceğinin bilinmesi anlamına gelir. O nedenle her metin kendi içinde belli bir giriş, gelişme ve sonuç dizgesi içerir. Bu durum metnin bütünlüğü ve anlaşılması için kaçınılmazdır.

Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünde, Yasa Tasarı ve önerilerinin yapılmasında uyulması zorunlu ilke ve ölçütler belirlenmiştir. Bu ilke ve ölçütler, yasa yapma tekniğinin temel yönlerini içermektedir. Ancak, İçtüzükte, yasa hazırlama sürecine ilişkin usul kuralları ile, yasa hazırlanmasında uyulması gerekli temel bazı ilkelere yer verilmiş değildir.

Bunlardan birincisi; Tasarıların, üst hukuk normlarına aykırı olamayacağına ilişkin temel ilkedir. Gerçi bir alt hukuk kaynağının, bir üst hukuk normuna aykırı olamayacağı temel bir ilkedir ve İçtüzüğün, 41’inci maddesinde, Komiteler, kendilerine iletilen tasarı ve önerileri, ilk önce Anayasanın özüne ve sözüne aykırı olup olmadıklarını incelemekle yükümlü kılınmışlardır.

Yine Anayasanın 122’nci maddesinde de, “Anayasa ve yasa açıkça yetki vermedikçe devletin hiçbir organı tüzük yapmaz, yürürlüğe koyamaz. Yönetmelikler de ancak tüzüklere uygun olarak yapılır ve yürürlüğe konur” Kuralları yer almaktadır ve bu düzenek de, normlar hiyerarşisini işaret eden bir düzenlemedir. Fakat, yasa tasarı ve önerilerinin hazırlanmasında, her zaman normlar hiyerarşisine uygun davranıldığı gözlemlenmemektedir.

İkincisi, özellikle esas Yasalara ilişkin tasarılar, amaç maddesinin muhakkak yer alması gereğidir. Çünkü, Düzenlemeler amacına uygun olarak hazırlanır ve bir Yasa Anayasa Mahkemesinde değerlendirilirken, yasanın amacına, hangi amaçla yürürlüğe konduğuna, özellikle kamu yararı amacını taşıyıp taşımadığına bakılmaktadır..

Üçüncüsü, Tasarılar Hazırlanırken yargı kararlarının göz önünde bulundurulması gerekliliğidir. Özellikle Anayasa Mahkemesi kararlarının gerekçeleri, yasaları yorumlamak ve uygulamak açısından olduğu kadar, yasa yapımında dikkat edilmesi, gözönünde bulundurulması gereken öğeleri de taşımaktadır.

Dördüncüsü; Yürürlükteki mevzuatın araştırılması gereğidir. Düzenleme alanlarına ilişkin mevzuatın tamamının gözden geçirilerek gerekiyorsa mevcut kurallarda gerekli değişiklikler yapılmalı veya anılan kurallardan gerek duyulanlar tasarıya alınarak, gerek duyulmayan kurallar yürürlükten kaldırılmalıdır.

Beşincisi; Tasarı metni, baştan sona bir süreklilik göstermelidir. Bu nedenle belirli ilke ve kavramlar belirli bölümlerde yer almalı; Mevzuat metninde yer alacak maddeler konunun gelişimine göre düzenlenmelidir. Tefsir, Amaç, kapsam, kuruluş, organlar, nitelikler, görev, yetki, sorumluluklar, yaptırımlar, çıkarılacak yönetsel metinler, kaldırılan kuralları ve geçici

maddeler ile yürürlük ve yürütme maddeleri bu sıra içinde metin içerisinde belirli bir düzeneğe bağlı olarak yer almalıdırlar. Hiç kuşkusuz yapılan düzenlemenin niteliği (yasa, tüzük, yönetmelik, yönerge, vb.) ve düzenlemenin kısa ya da uzun olması gibi durumlarda bu sıralama içinde kimi maddeler birleştirilebilir, kimi maddelere ise (ek madde, geçici madde, vb.) hiç gerek duyulmayabilir.

c. Yasa Önerme Yetkisi:

Anayasanın 89’uncu maddesinin (1)’inci fıkrasına göre, “**Yasa önermeye, Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir.** Yasa Tasarı ve önerilerinin Cumhuriyet Meclisinde görüşme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir”.

Maddede, Yasa Tasarı ve önerilerinin Cumhuriyet Meclisinde görüşülme usul ve esaslarının İçtüzükle düzenleneceği öngörülmüş olmasına karşın, Tasarı veya önerilerin kimler tarafından verileceği konusunda bir ayırım yapılmış değildir. Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü, bu sorunu çözümlemiş ve 78’inci maddesinin (1)’inci fıkrasında, “Hükümetçe hazırlanan yasa tasarıları, Başbakan ve tüm Bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığına sunulur.” demiştir. Aynı şekilde, 79’uncu maddesinin (1)’inci fıkrası ile de, “Yasa önermeye milletvekilleri yetkilidir. Milletvekillerince yapılacak yasa önerilerinde bir veya daha çok imza bulunabilir” kuralını koymuştur.

3.1 Yasa Yapma Süreci ve Sürecin Aşamaları

Yukarıda da belirtildiği gibi, **Yasa yapma süreci, temelde iki aşamalıdır. Birinci aşama, hazırlık aşaması, ikinci aşama ise yasama aşamasıdır.**

3.1.1. Hazırlık Aşaması/Süreci:

Hazırlık aşaması, Yasa Tasarının veya Yasa Önerinin Hazırlanması biçiminde görülmektedir. Tasarı, Hükümet tarafından, Öneri ise milletvekilleri tarafından hazırlanmakta ve Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü uyarınca işleme konmak üzere, Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına gönderilmektedir.

Yasa yapma sürecinin ilk aşaması olan tasarı hazırlama aşamasında yürütme organı, dolayısıyla bakanlıklar belirleyici olmaktadır. Doğal olarak her bakanlık kendi görev alanına giren konularda yasa hazırlıklarını yapmakla görevlidir. Ancak, bakanlıklar tarafından yürütülen çalışmaların eşgüdümlü bir şekilde yapılması gerekmektedir. Pek çok ülkede yasa tasarılarının hazırlanmasında bir veya birkaç kamu kuruluşunun merkezi bir rol oynadığı görülmektedir. Yasa tasarıları esas itibarıyla bakanlıklarda hazırlanmakta, bu süreçte çeşitli danışma ve işbirliği mekanizmalarından yararlanılmakta, bakanlıklar ve diğer kuruluşlar veya hizmet birimleri arasında işbirliğini merkezi bir birim sağlamaktadır. İngiltere’de Kabine Ofisi, Almanya ve Kanada’da Adalet Bakanlığı, Belçika’da Devlet

Konseyinin yasama birimi, Fransa’da Hükümet Genel Sekreterliği yasa tasarılarının hazırlanmasında öne çıkan kuruluşlardır. Bu kuruluşlar , yasa tasarılarını, parlamentoya sunulmasından önce, diğer bakanlıklarla işbirliği ve eşgüdümü sağlayarak tasarıların son şeklini almasını sağlamaktadırlar. Türkiye’de yasa tasarılarının hazırlanması aşamasında bakanlıklar arasında işbirliğini ve eşgüdümü Başbakanlık sağlamaktadır.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Bir Yasa Tasarısının hazırlık süreci ise, genelde şu işlemlerden geçmekte ve sürece belirlenen kuruluş ve örgütler katkı koymaktadır:

- Tasarıya gereksinimin ortaya çıkışı;
- Tasarıyı, konunun özelliğine göre hazırlayacak teknik personelin veya Hukukçunun görevlendirilmesi;
- Tasarı için ön araştırma yapılması;
- Tasarının taslak planının hazırlanması;
- Tasarının ilk yazılımı;
- Yazılımı tamamlanan Tasarı Taslağının Anayasaya ve yürürlükteki mevzuata uyumunun incelenmesi;
- Tasarının Merkezi Mevzuat Dairesinin görüş ve değerlendirmesine sunulması;
- Tasarının Merkezi Mevzuat Dairesinin görüş, öneri ve değerlendirmeleri ışığında yeniden düzenlenmesi;
- Düzenlenen metnin Anayasaya ve hukuka uygunluk açısından görüş alınmak üzere Hukuk Dairesine İletilmesi;
- Hukuk Dairesinden gelen görüşler çerçevesinde Tasarıya son şeklinin verilmesi
- Tasarının bir önerge ekinde Bakanlıkça Bakanlar Kuruluna gönderilmesi;
- Bakanlar Kurulunca görüşülüp kabul edilen Tasarının Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına gönderilmesi.

Yukarıda belirtildiği gibi, bir Tasarının hazırlık süreci, belirli işlemleri içermekte ve belirli aşamalardan geçerek tamamlanmaktadır. Bu aşamalar, aşağıda öngörüldüğü biçimde sıralanabilir:

- (1) Bakanlık Aşaması;
- (2) Başbakanlık Aşaması:
 - (A)Başbakanlık Hukuk ve Sisyasi İşler Müdürlüğünün denetimi ve yönlendirmesi;
 - (B) Merkezi Mevzuat Dairesinin Denetimi;
 - (C) Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğinin Tasarının Bakanlar Kurulunda görüşülmesini sağlaması.
- (3) Hukuk Dairesi Aşaması.

Bu üç aşamadan sonra, Bakanlar Kurulunda kabul edilen Yasa Tasarıları, görüşülmek üzere Başbakan ve Bakanlar tarafından imzalanarak, gerekçeleri ile birlikte Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına gönderilmektedir. Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına gönderilen Yasa

Tasarıları ile ilgili olarak Cumhuriyet Meclisince yapılan işlemleri içeren, “**Yasama Aşaması** aşağıda özetlenmektedir.

3.1.2. Yasama Aşaması/Süreci:

Yasama Sürecini dört aşamaya ayırmak olasıdır:

1. **SUNUŞ AŞAMASI:**

Tasarı veya Önerinin Meclis Başkanlığına verilmesi ve görüşülmek üzere, ilgili Komiteye iletilmesi;

2. **GÖRÜŞME AŞAMASI:**

Tasarı veya önerinin Komitede ve Genel Kurulda Görüşülmesi;

3. **KABUL AŞAMASI:**

Tasarı veya Önerinin Genel Kurulca Kabulü

4. **YAYIM AŞAMASI:**

Genel Kurulca Kabul Edilen Yasanın, Yayım için Cumhurbaşkanı'na gönderilmesi ve Cumhurbaşkanı'nca Resmi Gazetede Yayımlanması. Bu aşama kapsamında, yayımlanması uygun bulunmayan yasaların bir daha görüşülmek üzere Cumhuriyet Meclisine geri gönderilmesi veya Anayasaya uygun olup olmadığı konusunda Anayasa Mahkemesinden görüş İstenmesi konuları ile yayım sonrası yasalara karşı Cumhurbaşkanı'nca Anayasaya aykırılık iddiası ile iptal davası açılması konuları da değerlendirilmelidir.

3.2 Hazırlık Aşaması ve Bu Aşamada Sürece Katılan Kurumların Anayasal, Yasal ve İşlevsel Analizi

3.2.1. Bakanlık Aşaması;

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde mevzuat hazırlama sürecine etkin bir biçimde katılan Kurumların başında, Yasa Tasarılarını hazırlayan ve Başbakanlığa sunan Bakanlıklar gelmektedir.

Bakanların, Görev, Yetki ve Sorumluluğu, Anayasanın 110'uncu maddesinde, aşağıda öngörüldüğü biçimde düzenlenmiştir:

- * Bakanlığını ilgilendiren **yasaları uygulamak** ve normal olarak bakanlığının yetki çevresine giren tüm konu ve işleri yönetmek;
- * Başbakan ve Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere bakanlığını ilgilendiren **kararname, tüzük ve yönetmelikleri hazırlamak**;
- * Kendi bakanlığını ilgilendiren herhangi **bir yasa ve bu yasalara uygun olarak çıkarılan tüzük ve yönetmeliklerin uygulanabilmesi için yönerge, genelge ve benzeri metinleri yayımlamak.**

Bu düzenlemede, her ne kadar yasaları hazırlamak Bakanlığın görevleri arasında açıkça sayılmasa dahi, alt hukuk kaynağını hazırlamakla görevli bir kuruluşu, daha üst hukuk kaynağını, üstelik uygulamakla yükümlü olduğu hukuk kaynağını hazırlamak konusunda yetkili ve görevli kabul etmek gerekir.

Nitekim 57/1977 sayılı Bakanlıkların Kuruluş İlkeleri Yasasında, Bakanlıklara dağıtılmak üzere, görevleri arasında Bakanlık hizmet teşkilatında hizmetlerin etkinlik ve verimlilikle yürütülmesi için gerekli yasa, tüzük ve yönetmelikler hazırlama görevi de bulunan 10 Hukuk İşleri Amiri Kadrosu ile 2 Hukukçu kadrosu bulunmaktadır. Yasada öngörülen hukukçu sayısı yeterli görülmeyerek, seçme yöntemi, Anayasaya, Anayasa Mahkemesi Kararlarına ve hukukun genel ilkelerine ters olsa dahi, 15 tane geçici personel statüsünde Hukukçu da alınmış ve Bakanlıklarda görevlendirilmiş bulunmaktadır.

Tasarıların Hazırlanması:

Bakanlıklarda, Tasarılar, genellikle hukukçu olmayan, fakat çalıştığı birimin görev alanına giren konu ile ilgisi nedeniyle, belli bir birikime sahip görevlilerce hazırlanmaktadır. Bu görevliler, konu hakkında teknik bilgiye sahip olanlar arasından olabileceği gibi, düzenlenecek konuda teknik bilgisi olmayan kişiler dahi olabilmektedir. Bazı Bakanlıklardaki hukukçuların çoğu kez sürece katılmadıkları; bazı bakanlıklarda ise, Tasarıların hukukçular tarafından hazırlandıkları görülmektedir. Tasarılar hazırlanırken, teknik personel ile hukukçu birlikteliği, işbirliği ve eşgüdüm içinde çalışma yöntemi, oturmuş, sürekli ve yaygın bir biçimde uygulanan bir yöntem olmaktan hala daha uzaktır.

Bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşlarca hazırlanan tasarılar, hukuk ve yasa tekniğine ve Anayasaya uyarlık konularının neredeyse hiç gözetilmediği ve tasarıların, hiçbir hukuk bilgisi olmayan kişilerce hazırlandığı görülmektedir. Hukukçular tarafından hazırlanan metinlerde dahi, üst hukuk normlarına uyarlık konusu yanında, dil ve terim birliğine ve yasa tekniğine uygun yasa yapma konusunda gerekli dikkat ve özen gösterilmemekte, en basit konular dahi, hukukçu tarafından çözümlenmek yerine, sorunun Merkezi Mevzuat Dairesinde, özellikle Hukuk Dairesinde çözümlenmesi yolu tercih edilmektedir.

İster tek başına hukukçu, ister tek başına teknik personel, isterse her ikisinin katılımı ile hazırlansın, bu süreçte, hazırlayıcıların teknik ve hukuksal bilgi ve deneyimleri kadar, hazırlık çalışmalarının başlangıcından sonuna kadar geçirdiği evreler ve bu evrelerdeki işlemlerin de sağlıklı bir biçimde yaşama geçirilmiş olması önem arz etmektedir.

Birden fazla bakanlığın görev alanına giren konuların düzenlenmesinde, hazırlayıcı bakanlığın, diğer bakanlıkların da görüşlerini alma gereği duymaması sonucunda, bakanlık içi birimlerin birbirinden kopuk ve habersiz çalışmasının yarattığı sorunlardan daha kötü sonuç ve sorunlar doğmakta, ilgi bakanlıkların düzenleme hakkında bilgi edinmesinden başlayarak, o bakanlığın gereksinim ve istemleri doğrultusunda yasanın çok kısa sürede değiştirilmesi yönüne gidilebilmektedir.

Ancak, genelde bakanlıklar arasında işbirliği ve eşgüdüm olmamasına karşın, mevcut yasaların zorlamasıyla da olsa, Bakanlıklarca Kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan tasarılar hakkında Personel Dairesi Müdürlüğünün; kamu gelir ve giderleri ile ilgili

tasarılar, Maliye Bakanlığının görüşlerinin alınması yönüne gidilmektedir. Fakat, bu sürecin sağlıklı, sürekli ve etkili bir biçimde işlediğini söyleyebilmek de olanaksızdır. Yürürlüğe konan yasalar, bu konuda etkili bir işlevi göstererek nitelikte değildir.

Bakanlık Hukukçuları tarafından işleyiş konusunda ileri sürülen yakınmalar, temelde, teknik personel tarafından hazırlanan tasarılar, çokça bilgi sahibi olmamalarıdır. Ancak, belirtmek gerekir ki, işleyişte teknik personelin, bilgi ve çalışma ortaklığı konusundaki isteksizliği, maalesef hukukçular için de bir gerçeklik olarak görünmektedir. Bunun da temel nedeni, hazırlık süreçlerine ilişkin işbirliği ve eşgüdüm esaslarını da içermesi gereken usul kurallarının bir yasa ile belirlenmemiş olmasıdır.

Bakanlıklarda daha iyi tasarı hazırlanabilmesi için, sürece katılanların işbirliği ve eşgüdüm içinde çalışmaları esas olmalıdır. Unutulmamalı ki, teknik personelin, doğru ve yararlı, amaca uygun bir yasa tasarısı hazırlayabilmesi için, temel bir hukuk bilgisine sahip olması gerekmektedir; aynı şekilde, bir Hukukçunun da, düzenlenecek alan konusunda yeterli teknik bilgiye sahip olmaması veya teknik yardım almaması durumunda, bilmelidir ki yapacağı yasa eksik ve yetersiz olacaktır.

Yasaların sık sık değiştirilmesindeki temel etken, hazırlık aşamasının iyi tasarlanmamış olması ve işbirliğinden kaçınılmış olmasıdır.

Başbakanlığın , 22.10. 2010 tarihli “Yasal Mevzuatla ilgili Önergelerin Düzenlenmesi Genelgesi, hukukçuların sürece katılımının kaçınılmazlığını gösteren bir belge olarak nitelenebilir. Çünkü, Sürecin bundan böyle daha iyi işleyeceğinin göstergeleri, uygulamada, az da olsa görülmeye başlamış bulunmaktadır. Hazırlık sürecinin geliştirilmesi ve tasarıların daha iyi düzenlenmesi açısından, Başbakanlığın yayımlamış olduğu, Yasal Mevzuatla İlgili Önergelerin Düzenlenmesi ile ilgili direktifler içeren sözkonusu Genelgenin uygulamaya konması ile birlikte, Tasarıların Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü’nün 82’inci maddesinde öngörülen ilke ve ölçütlere uygun olarak hazırlanmasını sağlamak amacıyla, hem Bakanlıklar daha özenli davranmakta hem de Merkezi Mevzuat Dairesi ile Başbakanlık Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğü’nün denetim ve yönlendirmeleri, etkisini, yavaş da olsa, tüzük ve yönetmelik gibi idari düzenlemelerde olmasa dahi, özellikle yasa tasarılarında göstermektedir.

Kuşkusuz, henüz sistem kurumlaşmış ve etkili bir biçimde işlevi kavuşmuş değildir. Bunun temel nedenleri, denetim ve yönlendirme işlevini yerine getiren kuruluşların insan kaynağının, hem nicelik, hem de nitelik açısından yeterli olmaması kadar, yasa hazırlama sürecinde uyulması gerekli usul kurallarına uyulmasını zorlayıcı yasal düzenlemenin bulunmamasıdır. Sorunun hukuksal dayanaktan yoksun bir Genelge ile kalıcı ve etkin bir biçimde çözümlenmesine olanak yoktur. Sorun ancak bir yasa ile kalıcı ve etkin olarak çözüme kavuşturulabilir.

3.2.2. Başbakanlık Aşaması:

Yasa hazırlama sürecinin başbakanlık aşamasında, sürece:

(A) Başbakanlık Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğü;

(B) Merkezi Mevzuat Dairesi; ve

(C) Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği,

Katılmaktadır. Her üç kuruluş da, Başbakanlığa bağlı birer hizmet kuruluşudur. Ancak, sũrece, her zaman olmasa da kendi gũrev alanları ile ilgili konularda, yine Başbakanlığa bağlı: Devlet Planlama Ȗrgũtũ; Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi ve Personel Dairesi de zaman zaman katılmaktadır. Bu nedenle sũreċ kapsamında bu hizmet birimlerinin işlevleri de değerlendirilecektir.

3.2.2.1. Başbakanlık Hukuk ve Siyasi İşler Mũdũrlũđũnũn yasal ve işlevsel Analizi:

15/1981 Sayılı Başbakanlık (Kuruluş, Gũrev ve ȇalıřma Esasları) Yasası ile Yasa Hazırlama Konusunda Mũdũrlũđe verilen Yetki ve Gũrevler:

Yasa yapma, tasarı hazırlama konusuna değinen ilk yasa, Başbakanlık Kuruluş Yasasıdır. Başbakanlık Yasasının 3'ũncũ maddesine gũre, Başbakanlık, Bakanlar Kurulunun genel siyasetinin yũrũtũlmesini, bakanlıklar arası işbirliğini ve **yasaların uygulanmasını** ve yasalarla verilen Ȗteki gũrevlerin yerine getirilmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur.

Anayasanın 107'nci maddesine gũre, yasaların uygulanmasını sağlamak ve bakanların gũrevlerini Anayasa ve yasalara uygun olarak yerine getirmesini gũzetmekle yũkũmlũ olan Başbakanın Başkanlığında ve yȖnetiminde gũrev yapan Başbakanlık Ȗrgũtũnũn bağlı olduğu Başbakanlık Yasasının 12'nci maddesine gũre, Başbakanlık Merkez Kuruluşu bũnyesinde yer alan **Hukuk ve Siyasi İşler Mũdũrlũđũnũn, yasa yapma sũreci ile ilgili yetki ve gũrevleri şunlardır:**

- Başbakanlıkça istenilen konularda hukuki mũtalâa hazırlamak;
- Yasa tasarılarının hazırlanmasında bakanlıklarla işbirliği yapmak;
- Hazırlanan yasa tasarılarını Anayasa, Yasalar, Genel hukuk kuralları, yasa tekniği, kalkınma plânı ve mevcut Hũkũmet Programını gũzȖnũnde bulundurarak incelemek; gereken hallerde eksikliklerin giderilmesini ve zorunlu değişikliklerin yapılmasını ve bu şekilde tamamlanan tasarıların Bakanlar Kurulunda gũrũřũlmek ũzere Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğine iletilmesini sağlamak;
- Bakanlar Kurulunca kabul edilen yasa tasarılarının Meclis Başkanlığına gũnderilmesiyle ilgili işlemleri yũrũtmek;
- Meclisce gũnderilen Yasa Ȗnerilerinin gerektirdiği işlemleri yapmak;
- Parlamento ile Başbakanlık arasında ilişkileri yũrũtmek;
- Bakanlıklarca hazırlanan tũzũk ve yȖnetmelik tasarılarını, iȇerik ve şekil

yönünden incelemek ve Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere yapılması gerekli işlemleri yürütmek;

Bu görev ve yetkilerden de görüleceği gibi, yasa ile, yalnızca Tasarıların hazırlanması konusunda görev verilmiş, ancak, tasarıların hangi usul ve esaslar çerçevesinde hazırlanacağı yönünde düzenlemeye gidilmemiştir.

Başbakanlığa Bağlı Hizmet Birimlerince Hazırlanan Tasarıların Müdürlükçe İncelenmesi:

Müdürlük:

* İlk aşamada, kendisine gelen Başbakanlığa bağlı Daire ve Kuruluşlarca hazırlanan tasarıları, anayasaya ve yürürlükteki diğer yasalara uygunluğu ve uyumu açısından incelemektedir.

* İkinci aşamada, bağlı hizmet birimlerince kendisine gönderilen tasarıları, eş zamanlı olarak, değerlendirilmek üzere, Merkezi Mevzuat Dairesine ve Hukuk Dairesine göndermektedir. Ayrıca, Tasarının içeriği gerektiriyorsa, aynı zamanda, Maliye Bakanlığına veya Personel Dairesi Müdürlüğüne göndermekte ve görüş istemektedir.

* Değerlendirme sonuçları, Müdürlüğünün incelemesi de dahil olmak üzere, gerekli düzeltme ve düzenlemelerin yapılması için, hazırlayıcı birimlere geri gönderilmektedir.

* Tasarılar, bu görüş ve değerlendirmeler ışığında yeniden düzenlendikten sonra, Müdürlükçe yeniden denetimden geçirilmekte ve Bakanlar Kurulunun gündemine alınmak üzere, Başbakanlık tarafından, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğine gönderilmektedir.

Bakanlıklarca veya bağlı Daire ve Kuruluşlarca Hazırlanan Tasarıların Müdürlükçe İncelenmesi:

Diğer Bakanlıklarca hazırlanan Tasarıların Müdürlüğe sunulmasına gerek olmamakla birlikte, Müdürlük, gündeme alınmak üzere Bakanlar Kuruluna sunulan Bakanlık Tasarılarını da Anayasaya ve hukuka uygunluk açısından kabaca incelemekte; görüş alınması gereken Merkezi Mevzuat Dairesi ile Hukuk Dairesinden görüş alınıp alınmadığını denetlemekte, bu açıdan Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği ile işbirliği yapılmakta ve varsa, eksiklikler tamamlanmakta ve tasarı bu aşamalardan geçtikten sonra, Bakanlar Kurulunda görüşülmektedir..

Milletvekillerince Meclis Başkanlığına Verilen Yasa Önerilerinin Müdürlükçe Değerlendirilmesi:

Cumhuriyet Meclisi Başkanlığınca, Başbakanlığa gönderilen milletvekillerinin hazırlayıp sunduğu Yasa Önerileri de, Müdürlükçe incelenmekte ve ayrıca görüş alınmak üzere Hukuk Dairesine gönderilmektedir. Hukuk Dairesinden gelen görüşler ışığında,

gerektiğinde de ilgili Bakanlıklardan alınan görüşler ışığında, Yasa Önerisi ile ilgili Hükümet görüşü oluşturulmakta ve Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına gönderilmektedir.

Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğü ile Merkezi Mevzuat Dairesinin Yetki ve Görevlerinin Çatışması:

1981 yılında kurulan Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğünün, Yasa Tasarılarının hazırlanmasına ve olgunlaştırılmasına ilişkin görevleri ile 1995 yılında kurulan Merkezi Mevzuat Dairesinin yetki ve görevleri büyük ölçüde örtüşmektedir. Bu örtüşme, gereksiz bir ikilenime, hatta bir görev ve yetki çatışmasına neden olmaktadır.

3.2.2.2. Başbakanlık Merkezi Mevzuat Dairesinin Yasal ve İşlevsel Analizi:

4/1995 sayılı Merkezi Mevzuat Dairesi (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası ile Yasa Hazırlama Konusunda Daireye verilen Yetki ve Görevler:

Merkezi Mevzuat Dairesi Yasasının 4'üncü maddesine göre, Mevzuatlarla ilgili planlama, uygulama, eşgüdüm ve mevzuatın düzenlenmesi hizmetlerini, mevzuat konusunda bilgi derleme hizmetlerini tek elden yürütmek ve gerek genel hizmetler gerekse kurumsal hizmetler için hazırlanacak mevzuat konusunda bir beyin ve eşgüdüm merkezi olarak hizmet sunmak üzere Başbakanlığa bağlı olarak bir Merkezi Mevzuat Dairesi kurulur.

Daire, bir Müdür yönetiminde ve yeterli sayıda Yöneticilik, Mesleki, Teknik ve Genel Hizmetler Sınıfı personeli ile aşağıdaki şubelerden oluşur:

(A) Hukuk Enformatiği ve Dökümantasyon Şubesi:

(B) Mevzuat Derleme ve Birleştirme Şubesi: ve

(C) Mevzuat Hazırlama Şubesi.

Yasanın 5'inci maddesine göre, Dairenin Başlıca görevleri şunlardır:

- Mevzuatla ilgili planlama, uygulama ,eşgüdüm ve denetim hizmetlerini yürütmek;
- Mevzuatın günün koşullarına ve gereklerine uygunluğunu sağlamak;
- Mevzuatın hazırlanması, ayaklanması, derlenmesi, birbirleriyle ilişkilerinin saptanması ve düzenlenmesi hizmetlerini yürütmek;
- Yasa tasarılarının Cumhuriyet Meclisine sunulmadan önce belirli ve değişmez yöntemlere uygun olarak, idari birimlere sunulmalarını ve onların gerek gereksinme ve işlerlik, gerekse hukuk tekniği bakımından katkılarını sağlamak;
- Mevzuat konusunda Bakanlıklar ve kamu kuruluşları ve/veya hukuk işleri amirlikleri arasında eşgüdümü sağlamak;

- Bakanlıklar ve kamu kuruluşları tarafından çıkarılmış düzenleyici metinlerin ayıklanması ve belirli ölçülere bağlı olarak yeniden düzenlenmesinde, eşgüdümü sağlamak;bu yöndeki çalışmalarını izlemek ve denetlemek;
- Tüm mevzuatı taramak suretiyle her konuyu tek bir metin halinde sadeleştirmek ve bu amaçla da dökümantasyon sistemini geliştirmek;
- Mevzuat saptama, birleştirme ve kodlama çalışmalarını yürütmek ve çözümlemek;
- Yasaların yürürlük durumlarını incelemek, birbirleriyle çatışan veya çelişen kurallarını ayıklayarak yasalar arasında uyumlu bir bütünlük sağlamak ve yürürlükte olmayanları ayıklamak;
- **Yasaların ve idarenin düzenleyici metnlerinin hazırlanmasında, Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün 82'inci maddesinde belirlenen tekniklere, ilke ve ölçütlere uyulmasını sağlamak;**
- Yasa , tüzük ve yönetmelikler ile diğer düzenleyici metinler için gerekli dizinleri hazırlamak;
- **Yasa, tüzük ve yönetmelikler ile diğer düzenleyici metinleri doğrudan doğruya modern yasama teknik ve yöntemlerine ve Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün 82'inci maddesinde belirlenen ilke ve ölçütlere uygun olarak hazırlamak** veya ilgili kuruluşlarca hazırlanan metinlerin, bu ilke ve ölçütlere uygunluğunu değerlendirmek, gerekli düzeltme ve düzenlemeleri yapmak ; ve
- Hukuk enformatiği hizmetlerini yürütmek, yasaların ve yargısal kararların bilgisayar aracılığıyla depolanmasını ve süratli ve tasnifli olarak yararlanıma sunulmasını sağlamak.

Daire bu görevlerini yerine getirirken, 6'ncı maddeye göre:

- Çalışmalarında, Başsavcılık, Devlet Planlama Örgütü, Üniversiteler, Barolar Birliği, Mahkemeler, Bakanlıklar, yerel yönetimler gibi mevzuat hazırlanmasında ve uygulanmasında yakından ilgisi olan kuruluşların yardımlarından yararlanabilir.
- mevzuat üreten organ, kurum ve kuruluşlar arasında bilgi akışını, işbirliğini idari ve bilimsel eşgüdüm ve yardımlaşmayı sağlar.
- gerekli gördüğü takdirde, bir yasa hazırlarken başka ülkelerin yasalarından da yararlanır ve bu amaçla karşılaştırmalı araştırma, düzenleme ve değerlendirme yapar.

6'ncı maddenin (5)inci fıkrası gereğince, Kurumlarda görevli hukukçular, Dairenin istemi üzerine Merkezi Mevzuat Dairesine her konuda yardımcı olurlar .

Aynı maddenin (6)'ncı fıkrasına göre ise, Merkezi Mevzuat Dairesinde yapılacak çalışmalarda, Devletin tüm organları, ilgili Bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları, istenecek her türlü bilgi ve belgeyi vermekle yükümlüdürler.

Yasa koyucu, mevzuat hazırlama konusunda Daireye, çok önemli görevler verme ve onu geniş yetkilerle donatma konusunda gösterdiği cömertliği, bu görevleri yerine getirecek kadrolarda, ne nicelik, ne de nitelik yönünden göstermemiştir. Daire, kendisine verilen görevleri, bir Müdür ve bir Koordinatör yönetiminde 3 Şube Amiri ve 3 hukukçu eliyle yerine getirmek durumundadır. Ancak uygulamada, Dairenin tüm görevleri, işlevsel ayırım gözetilmeden, Şubelerin çalıştırılmasına olanak yaratıcı bir kadrolaşmaya gidilmediği için, istihdam edilmiş bir Amir, bir hukukçu ve bir de geçici personel(hukukçu) eliyle görülmektedir.

Böyle bir Hizmet Birimine olan gereksinim, ilk kez 1985 yılında Ulusal Birlik Partisi – Toplumcu Kurtuluş Partisi Koalisyon Hükümetinin Hükümet Programında “Yürürlükteki mevzuatın saptanması, ayıklanması ve derlenmesi etkinlikleri ile yasa tasarılarının, belirli ilke ve ölçülere bağlı olarak tek elden hazırlanması yönünde etkinlikleri yürütmek üzere, Başbakanlığa bağlı olarak bir merkezi mevzuat birimi oluşturulacaktır” vurgulamasıyla gündeme taşınmış; ancak böyle bir birime gereksinim duyulmasından on yıl sonra, ancak 1995 yılında birim kurulabilmiş, fakat, hizmet gereklerine uygun yapılanması bugüne kadar gerçekleştirilememiştir.

Merkezi Mevzuat Dairesi, Başbakanlıktan veya Bakanlıklardan gelen Yasa Tasarılarını, Dairenin Kuruluş Yasasında kendisine verilen görevler ile tanınan yetkiler çerçevesinde incelemekte ve gerekli düzeltme ve düzenlemeleri yapmakta, bazan da tasarıları, belirlenen çerçeveye sadık kalarak doğrudan kendisi hazırlamaktadır.

Daire, değerlendirilmek üzere kendisine gönderilen tüm tasarıları, dikkatle incelemekte, gözlemlediği aksaklık, uyumsuzluk ve yetersizlikleri, **metin üzerinde işlemekte (kırmızılamakta)** ve bulgularını, önerileri ile birlikte bir **Ön Yazı** ile, ilgili hazırlayıcı Bakanlıklara geri göndermektedir. Dağıtımı Başbakanlık Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğüne de yapılan Ön Yazıda, genellikle, Anayasaya aykırılıklar veya uyumsuzluklar belirtilmekte; Tasarıların diğer yasalarla uyumunda gözlemlenen yetersizlikler ve bu açıdan yapılması gerekenler somutlanmakta; ve ayrıca Tasarılarda yasama tekniğine ve dil ve terim birliğine ters düşen ve düzeltilmesi gerektiğine inanılan bölümlerin öneriler doğrultusunda düzeltilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması konusunda yönlendirmeler yer almaktadır. Kuşkusuz, Daire tarafından yapılan bir yönlendirme değildir. Değerlendirme ve yönerilerin, Zorlayıcılık veya bağlayıcılığı yoktur.

Tasarılar, ilgi Bakanlıklarca veya hazırlayıcı Birim tarafından bazan, eş zamanlı olarak incelenmek üzere, Hukuk Dairesine de gönderilmektedir; bazan da Hukuk Dairesine, Merkezi Mevzuat Dairesinin görüş ve değerlendirmeleri alındıktan sonra gönderilmektedir.

Mevzuat Dairesinin Ön Yazı ile birlikte geri gönderdiği Kırmızıylanmış Tasarı Metni, Ön Yazıda belirtilenler ışığında düzeltilip düzenlenmekte ve bu şekilde son şekli verilen Tasarı, gündeme alınmak üzere, Bakanlar Kuruluna gönderilmektedir.

Hukuk Dairesine gönderilen Tasarılarla ilişkin Başsavcılık görüşü, maalesef, ilgili hazırlayıcı Bakanlık tarafından Merkezi Mevzuat Dairesine gönderilmemektedir. Oysa ki Merkezi Mevzuat Dairesinde, yasal görevleri çerçevesinde, Kütüklenim çalışmaları yapılmakta ve Yasalarla ilgili tüm işlemler bu Kütükte yer almaktadır. Bu nedenle, Tasalağın geçirdiği tüm aşamalarla ilgili bilgilerin ve görüşlerin bu kütüğün arşivinde bulunması gerekmektedir.

Dairede, yasal gereklere uygun olarak:

- Hukuk Enformatiği ve Dökümantasyon Şubesi,
- Mevzuat Derleme ve Birleştirme Şubesi, ve
- Mevzuat Hazırlama Şubesi,

Kurulması gerekirken, halen fiilen bir Amir, biri kadrolu ve biri de geçici olmak üzere üç Hukukçu görev yapmaktadır. Merkezi Mevzuat Dairesinden, bu yapısıyla, yasal görevlerini etkinlik ve verimlilikle yerine getirmesi beklenemez.

3.2.2.3 Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğinin Yasal ve İşlevsel Analizi:

36/1986 sayılı Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası ile Yasa Hazırlama Konusunda Genel Sekreterliğe verilen Yetki ve Görevler:

Yasanın 4'üncü maddesinde, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğinin Kuruluşu, "Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği, Başbakanlığa bağlı bir Genel Sekreter yönetiminde, Kararlar ve Tutanaklar Amirliği ile Mesleki, Teknik ve Genel Hizmetler Sınıfı personelinin oluşur" biçiminde düzenlenmiş ve 5'inci maddesinde de, Genel Sekreterliğin Görevleri, "Başbakanın yönergesi üzerine Bakanlar Kurulu gündeminin hazırlanmasını, bilgi ve dökümanlar ile gerekli gördüğü konularda hazırlayacağı raporun Bakanlar Kuruluna sunulmasını; karar ve tutanakların düzenlenmesini, dağıtımını, gereğine uygun olarak saklanmasını ve kamuoyuna açıklanması öngörülen kararların yayımlanmasını sağlar." biçiminde öngörülmüştür.

Yasada , Genel Sekreterliğin görevleri çok kapalı bir biçimde düzenlenmiş ve Genel Sekreterliğin yasa tasarıları ile ilgili görevlerinden hiç söz edilmemiştir. Yasa Tasarılarını Cumhuriyet Meclisine önerme yetkisi, Anayasa ile Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. Bakanlar Kurulu Bakanlıklarca hazırlanıp Kurulun onayına sunulan tasarıları onaylayarak, Başbakan ve Bakanların imzaları ile, gerekçeli olarak Meclis Başkanlığına gönderilmektedir. Bu işlemler de bilinmektedir ki, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği tarafından yerine getirilmektedir. Ama bu bilinenler, Genel Sekreterliğin, kuruluş, görev ve çalışma esaslarını belirleyen yasada maalesef düzenlenmiş bulunmamaktadır. Bu bir eksikliktir ve yasaların açıklığı ve anlaşılabilirliği açısından hatalı ve yetersiz bir düzenlemedir. Kuruluş ve görevlerin ve bu görevleri etkinlik ve verimlilikle yerine getirebilecek kadroların, sağlıklı bir iş değerlendirmesine bağlı olarak

ve gereksinimler dikkate alınarak belirlenmesi gerekirdi. Genel Sekreterliğin örgütlenmesinde bu yöntem izlenmiş değildir.

3.2.3. Hukuk Dairesi (Başsavcılık)'nin Anaysal, Yasal ve İşlevsel Analizi

Başsavcılık (Hukuk Dairesi), Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti hukuk sistemine, 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasından aktarılmış olan bir kurumdur. Hukuk Dairesi(Başsavcılık) ile ilgili kurallar Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasasının 158'inci maddesinde ve 72/1991 sayılı Hukuk Dairesi Yasasında düzenlenmiştir.

Anayasanın 158'inci maddesine göre, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hukuk Dairesi bağımsız olup Başkanı Başsavcıdır. Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti **Başsavcısı, Devletin, Cumhurbaşkanının, Başbakanın, Bakanlar Kurulunun, bakanların ve diğer Devlet organlarının hukuk danışmanıdır; Devletin taraf olduğu hukuk ve Anayasa davalarında Devleti veya organlarını da temsil etme yetkisine sahiptir.** Kendisine Anayasa veya yasalar tarafından verilen veya emrolunan diğer bütün yetkileri kullanır ve görevleri yapar.

Başsavcı, aynı maddeye göre, Devletin Taraf olduğu hukuk ve Anayasa Davalarında Devleti ve organlarını temsil etme yetkisine de sahiptir. Anayasa Davaları, Anayasanın 145'inci maddesi uyarınca başlatılan organlar arasındaki yetki uyuşmazlığı başvurularını, Anayasanın 146'ncı maddesinin öngördüğü gibi yasaların Anayasaya aykırılık iddiasıyla yapılan başvurular ile Anayasanın 147'inci maddesi uyarınca açılan yasalara karşı iptal davalarını da kapsamakta ve bu davalarda Başsavcı Devlet adına bulunmaktadır.

72/1991 sayılı Hukuk Dairesi Yasası ile Daireye verilen Yetki ve Görevler:

Yasanın 8'inci maddesine göre, Hukuk Dairesi, Başsavcının başkanlığında ve yönetiminde,

- bir Başsavcı Yardımcısı,
- üç Başsavcı Yardımcısı Muavini,
- dokuz Kıdemli Savcı,
- kırk Savcı
- on Savcı Yardımcısı,
- ile yeterli sayıda yöneticilik, mesleki ve teknik ve genel hizmet sınıfı personelinin

oluşur.

Başsavcı Yardımcısı Muavinlerinin:

- biri Anayasa ve Yüksek İdare Mahkemesi dava ve işlemlerinden,
- biri ceza dava ve işlemlerinden,
- biri de hukuk dava ve işlemlerinden

sorumludur.

Yasada, Dairenin oluşumu düzenlenmiş, fakat görevleri düzenlenmemiştir. Kuşkusuz bu, görev ve yetkilerin Başsavcıda toplanmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim Yasanın 9'uncu maddesinde Başsavcının görev ve yetkileri, aşağıda öngörüldüğü biçimde düzenlenmiştir. Buna göre Başsavcı:

- (A) Anayasa ve diğer mevzuat uyarınca kendisine verilmiş olan yetkileri kullanır ve görevleri yapar;
- (B) Hukuk Dairesinin genel işleyişi, düzenli çalışması, savcılarının ve Hukuk Dairesine bağlı kamu görevlilerinin görevlerine devamları, işlerin verimli bir biçimde yürütülmesini sağlar, ve
- (C) Savcılarının yetiştirmeleri ve mesleğin vakar ve onurunu korumaları yönünde gerekli önlemleri alır.

Hukuk Dairesi Yasasında, Başsavcının ve Başsavcılığın görevlerini, yetki ve sorumluluklarını açıkça belirleyen ve bu görev, yetki ve sorumlulukları, hizmet gereklerine uygun olarak ve etkin ve verimli bir biçimde yerine getirmede kendisine yardımcı olacak alt hizmet birimlerinin işlevlerine ilişkin işlevsel bir yapılanma öngörülmüş değildir. Anayasal görevler, Yasada daha anlaşılır bir düzenlemeye bağlı tutulmalı ve aynı zamanda görevleri yürütecek birimlerle ilgili yeterli düzenleme yasada yer almalı idi.

Yasaların ve Diğer Mevzuatın Anayasal ve Hukuksal Açısından Denetimi ve İncelenmesi:

Hukuk Dairesi, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Bakanlıklarca hazırlanan Yasaların yapılma/Hazırlanma sürecine, Devletin hukuk danışmanı olarak görüş belirtmek suretiyle katılmakta, bu açıdan da çok önemli bir işlevi yerine getirmektedir. Bakanlıklarca ve/veya Bakanlıklara bağlı Daireler ve Kuruluşlarca hazırlanan, yasa, tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelere ilişkin tasarı ve tasarılar, Anayasaya, yasa tekniğine ve hukuka uygun olup olmadığı yönünden incelenmek ve görüş belirtilmek üzere Başsavcılığa gönderilme işlemi, yazılı ve emredici herhangi bir düzenlemeye dayanmamakla birlikte, alışlagelmiş bir mekanizma konumuna gelmiş bulunmaktadır.

Emekli Başsavcı Zaim Necatigil'e göre, "Hükümetin Danışmanlığını yapmakta olan Hukuk Dairesi, Türkiye'de Danıştayın yapmakta olduğu bir kısım görevleri de üstlenmiş bulunmaktadır. Hükümet adına hazırlanan yasa tasarıları hakkında Hukuk Dairesinin görüşünü almak bir gelenek haline gelmiştir. Yasa Tasarıları, Cumhuriyet Meclisine sunulmadan önce Hukuk Dairesine görüş için gönderilmektedir. Hukuk Dairesi, hukuk ve biçim yönünden bu tasarıları inceledikten sonra görüşlerini ilgili bakanlık veya Bakanlıklara bildirir. Yasaların Cumhuriyet Meclisinde kabulünden ve Resmi Gazetede yayımlanmak

üzere Cumhurbaşkanına sunulmasından sonra da Cumhurbaşkanlığı, anayasal açıdan incelenmek için bunları bir kez daha Başsavcının görüşüne sunar.¹⁴

Ancak, yasa tasarıları konusunda etkili ve sürekli bir biçimde uygulanan bu yöntemden, idarenin diğer düzenleyici işlem taslakları için her zaman izlenmeyebilmekte ve Başsavcılığın görüşlerine başvurmadan da tüzük ve yönetmelik taslakları Bakanlar Kurulunca onaylandıktan sonra doğrudan Resmi Gazetede yayımlanmak üzere Devlet Basımevine gönderilebilmektedir.

Dairenin Örgüt Yapısının ve İşlevlerinin Analizi;

Devlet organlarının Hukuk Danışmanlığını yapan bağımsız bir kurumun, Anayasa ve yasalarla üstlendirildiği görevleri etkin ve verimli bir biçimde yerine getirebilmesi için, herşeyden önce, insan kaynakları açısından yeterli konumda olması gerekmektedir. Bu, nicelik açısından olduğu kadar, nitelik açısından da değer taşımaktadır.

Hukuk Dairesi Yasasının 8’inci maddesinde öngörülen oluşum, Başsavcı Yardımcısı Muavinlerinin sorumluluğunda, örgüt içinde işlevsel açıdan üçlü bir yapılanmanın varlığını göstermektedir. Bu yapıda, Danışmanlık konuları, daha çok Anayasa ve İdari davalarda ve işlemlerde yoğunlaştığından, Danışmanlık hizmetleri, başta Başsavcı ve Başsavcı Yardımcısı olmak üzere, bir Başsavcı Yardımcısı Muavininin başkanlığında değişik kademelerde savcılardan oluşan yedi kişilik bir kadro tarafından yürütülmektedir.

Hukuk Dairesi Yasasında, Anayasada olduğu gibi görevler, temelde Başsavcıda toplanmakta ve kadro adı veya görevi ne olursa olsun Hukuk Dairesinde görevli tüm savcılar, Başsavcının talimatları çerçevesinde görev yapmaktadırlar.

Nitekim Yasanın 22’nci maddesinde bu husus, “Kıdemli Savcı, Savcı ve Savcı Yardımcıları, Başsavcı, Başsavcı Yardımcısı ve Başsavcı Yardımcısı Muavinleri tarafından verilen görevleri yaparlar ve devredilen yetkileri kullanırlar” biçiminde ifade edilmiştir.

Başsavcılık, yalnızca yürütme ve yargı ile ilişkili olarak görev yapmamakta, aynı zamanda Devlet organlarının Hukuk Danışmanı olarak, Cumhurbaşkanına da yasalar konusunda danışmanlık yapmakta, ayrıca da, Meclis Başkanlığınca veya Komite Başkanlıklarınca istendiğinde Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına ve Komite Başkanlıklarına da danışmanlık yapmakta ve aynı zamanda, Komite toplantılarına katılarak görüşülmekte olan yasa tasarısı ve önerileri konusunda görüş de vermektedir.

Ancak, Komitelere, çoğu kez değişik kademelerde savcılar katılmakta ve görüş belirtmektedirler. Bu savcıların verdiği görüşler çerçevesinde olgunlaştırılan yasaların, Cumhurbaşkanı tarafından görüş için Anayasa Mahkemesine gönderildiğinde veya iptal davası nedeniyle sözkonusu yasa Anayasa Mahkemesi önüne geldiğinde, Mahkeme önünde Başsavcılığı temsilen, ilgi yasa konusunda gerek yürütmeye, gerekse yasamaya görüş veren Savcı yerine, Başsavcı Yardımcısı veya Muavinlerden biri hazır bulunmaktadır. Bu da, zaman zaman Başsavcılık adına farklı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Aynı şekilde, zaman zaman Başsavcılıktan değişik zamanlarda aynı ve/veya benzer ve/veya çok

¹⁴ Zaim M. Necatigil, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Anayasa ve Yönetim Hukuku, 1988 , Sayfa 46.

yakın konularda istenen görüşlere verilen yanıtlar farklı olabilmektedir. Bu da, Başsavcılığın sorgulanmasına ve kuruma duyulan güvenin sarsılmasına neden olmaktadır.

KIBRIS CUMHURİYETİ HUKUK DAİRESİ İLE KARŞILAŞTIRMA

Bugün Savcılıkta, belirli bir konuda uzmanlaşmayı öne çıkaracak, bir savcının, ceza hukuku dışında, Kamu Hukuku – İdare Hukuku gibi belirli bir konu veya alanda uzmanlaşmasına yol açacak ne bir yapılanma ve ne de bir eğitim planlaması yapıldığı söylenemez.

Kıbrıs Cumhuriyeti Hukuk Dairesinin Anayasal görevleri ile bizim Hukuk Dairemizin Anayasal görev ve yetkileri, neredeyse tümüyle örtüşmektedir. Böyle olmakla birlikte, Anayasal görev ve yetkilerini yerine getirebilmek açısından Kıbrıs Cumhuriyeti Hukuk Dairesi, yapılanmasını, işlevsel gereksinimlere koşut olarak gerçekleştirmiştir.

Kıbrıs Cumhuriyeti Hukuk Dairesinde, Dairenin işlevlerini, Başsavcının Başkanlığında yerine getiren aşağıda öngörülen Bölümler /Şubeler Bulunmaktadır. Bu Bölümlerin işlevleri, Bölümlere bağlı Alt Hizmet Birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için Ek IV’de yer alan Kıbrıs Cumhuriyetinde Yasa Yapım Sürecine bakınız – sayfa: 172 – 177.

Yönetim Hukuku Bölümü/Şubesi (Administrative Law Section);

Ceza Hukuku Bölümü/Şubesi (Criminal Law Section);

Özel Hukuk Bölümü/Şubesi (Private Law Section);

Yasa Hazırlama Bölümü/Şubesi (Legal Drafting Section);

Uluslararası Hukuk Bölümü/Şubesi (International Law Section);

İnsan Hakları Bölümü/Şubesi (Human Rights Section);

Avrupa Birliği Hukuku Bölümü/Şubesi (European Union Law Section);

Bunlar Yanında aşağıdaki Hizmet Birimleri de Etkinlik yapmaktadır:

- Kıbrıs Sorunu;
- Araştırmalar – Politika – Uluslararası İşbirliği
- Kara Para Aklama.

SONUC:

Anayasal anlamda aşağı yukarı aynı görev ve işlevi yürütmek üzere oluşturulan iki Hukuk Dairesinin, gerek yapılanmasında, gerekse görev ve işlevlerinde kapsam ve işlerlik açısından temel farklılıklar gözlemlenmektedir. Bu da, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hukuk Dairesinin, Anayasal ve yasal görevlerinin gerektirdiği hizmetleri etkin ve verimli bir biçimde ve en önemlisi, hizmet gereklerine uygun olarak yürütebilecek şekilde örgütlenmediğini, uzmanlaşmayı önemsemediğini, gerek nicelik, gerekse nitelik yönünden yeterli bir yapıda olmadığını göstermektedir.

3.2.4. AVRUPA KOORDİNASYON MERKEZİNİN İŞLEVSEL ANALİZİ

(1) Kuruluş:

Başbakanlık Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi (ABKM), Haziran 2003 tarihinde, bir Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmuştur.

Anayasanın 113'üncü maddesi, İdarenin yasallığı ilkesine uygun olarak, “Devlet yönetiminin, kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğunu ve yasa ile düzenlenmesi” gerektiğini öngörmesine; ve 115'inci maddesinde de, “Dairelerin ve hizmet birimlerinin kuruluşu, görev ve yetkileri yasa ile düzenlenir” kuralı yer almasına karşın, aşağıda görüleceği gibi Devlet için çok önemli görevler üstlenen bu Hizmet Birimini, Anayasal buyruğa uygun olarak yasa ile kurmak yerine, bir Bakanlar Kurulu kararı ile kurma tercihi, ülkemizde hukuk devleti ilkesinin içselleştirilemediği ve özümsemediğinin göstergelerinden biridir.

(2) Başlıca Görev ve Sorumlulukları:¹⁵

- (A) Avrupa Birliği (AB) ile gerçekleştirilen her türlü temasın (gerek Avrupa Komisyonu'nun Genişleme Genel Direktörlüğüne bağlı Kurumsal Yapı Birimi bünyesindeki TAİEX (Teknik Yardım ve Bilgi Değişim) Ofisi gerekse AB Kurumları ve onların işbirliği içerisinde diğer kuruluşlar, (UNDP-PFF) BM Kalkınma Programı – Gelecek için Ortaklık koordinasyonunu, organizasyonunu ve izlenmesini sağlamak; ve
- (B) Cumhurbaşkanına ve Başbakana, AB konularında Siyasal danışmanlık yapmak; ve
- (C) Yasal Uyum ve İdari Yapılanma :

- Etkin bir koordinasyon ağının kurulabilmesi için Avrupa Birliği kurumları ile KKTC'nin kamu kurum ve kuruluşları arasında yer alacak AB müktesebatına uyum (yasal ve idari olmak üzere) sürecine ilişkin aktivitelerde köprü görevi görmek, gerektiğinde yazışma ve resmi temasları yürütmek;
- Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin yasal mevzuatının AB ile uyumlaştırılması çalışmalarında ilgili **kamu kurum ve kuruluşları ile her türlü istişarede bulunarak önceliklerin tesbit edilmesini ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak;**
- Yasal uyum çalışmaları doğrultusunda, **AB Müktesebatını üstelenebilecek bir idari yapılanmanın Kuzey Kıbrıs'ta kurulması yönünde ilgili bakanlıklar ile işbirliği içerisinde çalışmalarda bulunmak, gerekli durumlarda öneri ve teklifler sunmak;**
- Yasal uyum ve idari yapılanma yönündeki çalışmaların etkili yürütülmesi amaçlı olmazsa olmaz bir koşul olan **bakanlıklararası koordinasyonu sağlamak; ve AB müktesebat başlığına göre çalışan ve kamu personellerinden oluşan ‘Yeniden Yapılandırma Komiteleri’ ile kamu kurumları arasındaki işbirliğini sağlamaktır.**
- Merkez ayrıca, Yeniden Yapılandırma Komiteleri aracılığıyla;

¹⁵ www.eucoordination.org/

- + AB'ye yasal uyum ve idari yapılanmanın geliştirilmesine yönelik her türlü çalışmayı izlemek, değerlendirmek ve gerektiğinde ilgili komitelere veya kurumlara sunmak,
- + Özel sektör, sendikalar, sivil toplum kuruluşları, belediyeler ve akademik çevrelerin AB mevzuatına uyum çalışmaları ile ilgili önerilerini incelemek ve değerlendirmek, gerektiğinde ilgili komite veya kurumlara sunmak,
- + Avrupa Birliğine uyum için gerekli mevzuat değişikliklerine yönelik yasal uyumla ilgili öncelikleri belirleyerek yasama planının hazırlanmasına katkıda bulunmak, gelişmeler doğrultusunda yasama planını güncellemek,
- + Yürütülen faaliyetlerin birbiri ile koordineli olabilmesi açısından, Bakanlıklarımızın Türkiye Cumhuriyeti ile gerçekleştirdiği çalışmalarda AB'ye uyumu göz önünde bulundurmalarını sağlamak, etkinliklerini de yürütmektedir.

(D) Planlama ve Programlama Çalışmaları:

Bu etkinliklerin yanında Merkez aynı zamanda:

- 259 milyon Avro'luk mali yardımın **planlanıp projelendirilebilmesi için gerekli olan fizibilite çalışmalarını AB kurumları ve bakanlıklar arasında koordineli bir şekilde yürütmekte;**
- Gerçekleştirilen / gerçekleştirilecek **fizibilite çalışmaları sonucunda tesbit edilecek öncelikli alanları içine alacak AB'ye uyumlu bir kalkınma planının hazırlanmasında Devlet Planlama Örgütü ile işbirliği içerisinde çalışmakta; ve**
- AB ve Kuzey Kıbrıs arasında kurulması beklenen **mali işbirliği kapsamında yer alacak öncelikli projelerin seçilmesi, uygulanması ve izlenmesinden sorumlu olacak olan Mali Yardım Koordinatörü'nün sekreterlik hizmetlerini yürütmektedir.**

(E) Bilgilendirme ve Eğitim Çalışmaları:

Merkez, aşağıda öngörülen çerçevede Bilgilendirme ve Eğitim çalışmalarını da sürdürmektedir.

- Avrupa Birliği konularında kamu görevlilerinin eğitilmesini ve bilgilendirilmesini sağlamak amacıyla bilgi notları hazırlamak, seminerler organize etmek.
- Gerçekleştirilen mevzuat uyum çalışmalarının olası etkileri konusunda gerek Kıbrıs Türk halkını, gerekse sivil toplum örgütlerini bilgilendirmek ve görüşlerini ortaya koyabilmelerini sağlamak amaçlı konferans, tartışma paneli ve benzeri etkinlikler düzenlemek.
- Hükümetin kararları ve oluşturulacak komitelerin çalışmaları doğrultusunda gerekli araştırma ve incelemeleri yaparak ilgili kesimleri bilgilendirmek.

Bugüne kadar Merkez tarafından AB Uyumlu 15-20 Yasa Tasarısı hazırlanmış ve bunlardan bazıları aşağıda görüldüğü gibi yasalaştırılmıştır:

1. Kara Paranın Aklanması Yasası
2. Rekabet Yasası
3. Çevre Yasası
4. Merkezi İhale Komisyonu Yasası.

Henüz yasalaşmamış Tasarılarından bazıları ise şunlardır:

İhale Yasa Tasarısı ile Kamu Görevlileri Yasa Tasarısı.

Bunlar yanında yine AB uyumlu 15-20 tane Tüzük Taslağı da Merkez tarafından hazırlanmıştır.

MERKEZ İLE DIŞİŞLERİ BAKANLIĞINDA KURULAN AVRUPA BİRLİĞİ İLE İLİŞKİLER MÜDÜRLÜĞÜ İLE GÖREV ÖRTÜŞMESİ

2010 yılında, 9/2010 Sayılı Dışişleri Dairesi (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) (Değişiklik) Yasası ile, aşağıda öngörülen görevleri yürütmek üzere, Avrupa Birliği ile İlişkiler Müdürlüğü adı ile Dışişleri Dairesinde, bir Müdür/Temsicinin yönetiminde, yeni bir Müdürlük kurulmuş tur:

- Avrupa Birliği ile ilgili gelişmeleri yakinen takip etmek ve bu konuda ilgili makamları bilgilendirmek ve yönlendirmek;
- Birlik bünyesinde gerçekleşen yasal ve idari düzenlemelerle ilgili olarak ülkemiz kurumlarını bilgilendirmek ve yönlendirmek;
- Avrupa Birliği Konseyi, Parlamentosu, Komisyonu, diğer Avrupa Birliği kurumları ve ülkemizdeki misyonlarıyla, mevcut siyasi, ekonomik ve diplomatik ilişkilerin ulusal çıkarlarımız doğrultusunda geliştirilmesi ve yürütülmesini sağlamak;
- Avrupa Birliği kurumları ile ülkemiz kurumlarının eşgüdüm içerisinde çalışabilmesini teminen gerekli yazışmaları yapmak ve temasları gerçekleştirmek; ve
- Avrupa Birliği üyesi ülkelerle ikili ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla gerekli temas ve çalışmaları yürütmek.

Bu düzenlemeden de görüleceği gibi, Avrupa Birliği ile İlişkiler Müdürlüğü ile Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezinin görevleri büyük ölçüde örtüşmektedir. Dışişleri Bakanlığında Avrupa Masası veya bir birimin kurulması, görevler çatışmadıkça ve işbirliği ve eşgüdümlü çalışılması durumunda yararlı bir oluşumdur. Ama, böyle bir oluşuma gidilmesi, zaman içinde Avrupa Koordinasyon Merkezinin eritilmesine ve bu birimin güçlendirilmesine yol açacaksa, öylesi bir gelişmeyi, kamu yararına, hizmet yararına görmediğimi belirtmek isterim. Kanımca, yapılması gereken şey, Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezini, yasal statüye kavuşturmak ve güçlendirmektir.

İngiliz Uzman MARK WILSON, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Yasa Yapma Süreci ile ilgili olarak hazırlamış olduğu Rapor'da, Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezinin Yasa Yapma Sürecine ve sürecin işleyişine yönelik çalışmaları ile ilgili olarak, Bulgular, Sorunlar ve Çözümler Bölümünde, aşağıda öngörüldüğü biçimde saptamalarda bulunmuştur:

“82. İç hukukun topluluk hukukuyla uyumunun etkili bir şekilde koordine edilmesi ve planlanmasında, değerli bir organ olan Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi yararlı olabilir. Merkez, bakanlıklar arasında gerekli bağı kurup Merkezi Mevzuat Dairesi ve bakanlıkların uygulamalarının paylaşılmasını sağlayabilir. (Sayfa 21)

“88. Kaçınılmaz olarak bakanlıklar arası işbirliği sisteminin oluşturulmasına gerek vardır. Bir kişi yasa tasarılarıyla ilgili bu işbirliğinden sorumlu olmalıdır. Merkezi Mevzuat Dairesi, Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi ve Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği kopukluğun giderilmesine yardımcı olabilir. Bu arada yeni oluşturulan Müsteşarlar Komitesi de politika tutarlılığına pozitif katkı koyabilir.” (sayfa 23)

“(f) Avrupa Hukukuyla Uyumluluk (Sayfa 23)

89.Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi, Avrupa Birliği uyum politikaları ve bakanlıklara gerekli teknik katkının verilmesine ilişkin gerekli koordinasyonu sağlamakta önemli bir rol üstlenmiştir.

90. Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi, aynı zamanda bakanlık politika belirleyicilerine ve hukukçulara tasarılar avrupa hukuku koşullarının nasıl dahil edileceğine dair sistemin oluşturulmasına yardımcı olmak için önemli bir rol üstlenmiştir. Bu sistem Merkezi Mevzuat Dairesi ve Başsavcılık Dairesine üst düzey denetleme yapmaları konusunda katkı yapacaktır.”

3.2.5. Personel Dairesinin Yasal ve İşlevsel Analizi

77/1989 sayılı Personel Dairesi (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası

Yasanın 3'üncü maddesine göre, “Dairenin kuruluş amacı , Kamu Görevlileri Yasasına bağlı kurumlarda çalışan kamu görevlileri ile diğer kamu personeli ilgilendiren konularda Kamu Görevlileri Yasası, bu Yasa ve diğer Personel Yasaları ve Tüzükleri ile kendisine verilen yetki ve görevleri kullanıp yerine getirmek, değişen koşullara uygun olarak ülkenin personel mevzuatının yeniden düzenlenmesini sağlamak ve uygulamaktır.”

Yasanın 5'inci maddesine göre de, Dairenin Başlıca görevleri arasında, “Kamu Görevlileri Yasası kurallarına uygun olarak o Yasaya bağlı kurumların genel yönetim ilkelerine göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asıl ve sürekli görevlerin etkinlik ve verimlilikle yerine getirilmesi amacı ile kurumlar için gerekli ve yeterli kadroların hazırlanmasında teknik daire olarak öneri ve çalışmalarda bulunmaktır.”

Anayasanın 113'üncü maddesine göre, Devlet Yönetimi, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve yasa ile düzenlenir. 115'inci maddesine göre ise, Dairelerin ve hizmet birimlerinin kuruluş, görev ve çalışma esasları da yasa ile düzenlenir.

Bu kurallar birlikte değerlendirildiğinde, Kadro yaratıcı ve Teşkilatlanmayı öngören yasaların hazırlanmasında, birincil derecede görevli kurumlardan birisi Personel Dairesidir. Bu nedenle, bu tür yasaların hazırlanmasında, Daire, etkin görevler üstlenmiş bulunmaktadır.

Gerek Anayasanın 113'üncü maddesinde öngörülen İdarenin yasallığı ilkesi uyarınca yönetsel kuruluş ve görev yasalarının, gerekse 115'inci maddesi gereğince Dairelerin ve Hizmet Birimlerinin Kuruluş, görev ve yetkilerinin yasa ile düzenlenmesi gereği yapılacak yasaların, 9/1979 sayılı Kamu Görevlileri Yasasının 131'inci ve 132'nci maddeleri ile oluşturulması öngörülen Teknik kurullar ile Yüksek Danışma Kurulunda görüşülmesi zorunluluğu, Personel Dairesinin bu tür yasaların hazırlanmasında etkin görev almasına yol açmıştır. Nitekim, aşağıda görevleri ve sorumlulukları belirlenen Kurullarda Dairenin birer temsilcisi bulunmaktadır::

131'inci maddeye göre: “Bu yasanın (Kamu Görevlileri Yasası) uygulanması dolayısıyla ortaya çıkabilecek kurumsal sorunlarda ve kurumlara bağlı kamu görevlilerinin ödevleri, hakları, çalışma koşulları, yükümleri ve Kamu hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili konularda ve bu konuları düzenleyici nitelikteki yasa, tüzük ve yönetmeliklerin hazırlanmasında idare, her kurum bünyesinde aşağıda belirtilen temsilcilerden oluşacak teknik kurulların görüşlerine başvurmak ve bu görüşler çerçevesinde düzenlemelere gitmekle yükümlüdür.”

132'nci maddeye göre de: “Kamu görevlilerinin aylık ve ödenekleri, hakları ve yükümleri ödev ve sorumlulukları hizmette ilerlemeleri, yetiştirilmeleri ve kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilikle yürütülmesi konuları ile tüm kamu görevlilerini ilgilendiren konularda danışmanlık görevini yerine getirmek üzere aşağıda belirtilen üyelerden oluşan bir Kamu Görevlileri Yüksek Danışma Kurulu kurulur.”:

3.2.6. Devlet Planlama Örgütünün Yasal ve İşlevsel Analizi

33/1976 sayılı Devlet Plânlama Örgütü Yasası

Anayasanın 47'inci maddesi: “(1) Ekonomik ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma ilkesine ve her yurttaş için insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlanması amacına göre düzenlenir. (2) Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu amaçla ulusal tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevidir “ diyerek, kalkınma planı yapma konusunda devleti ödevli kılmıştır.

Anayasanın 134'üncü maddesine göre de, “Ekonomik, Sosyal ve kültürel kalkınma, plana bağlanır. Kalkınma bu plan göre gerçekleştirilir. Planlama ile örgütün kuruluşu ve görevleri ve planın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilmesi gereken ilkeler yasa ile düzenlenir.”

Anayasanın buyruğuna uygun olarak çıkarılan Devlet Planlama Örgütü Yasasının 3'üncü maddesinde Devlet Planlama Örgütünün görevleri sayılmıştır. Bu görevler arasında, sonuçta yasal düzenleme yapılmasını gerekli kılan, aşağıda görüldüğü gibi bazı görevler bulunmaktadır:

- Bakanlar Kuruluna, uzun ve kısa vadeli ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlayacak hedefleri önermek ve yine bunların gerçekleşme yöntemleri hakkında tavsiyelerde bulunmak; uzun ve kısa vadeli plânları ve gerekli projeleri hazırlamak;
- Meclis tarafından kabul edilerek yasalaştırılan uzun vadeli plânın ve buna bağlı kısa vadeli plân ve programların tam ve eksiksiz uygulanmasını gözetmek ;
- Plan ve programların başarıyla uygulanabilmesi için, ilgili bakanlık, daire, kamu ve yerel kuruluşların, kuruluş ve işleyişlerinin geliştirilmesi konularında önerilerde bulunmak ;
- Kamu yönetimi için yeniliklerin ve yönetimi geliştirmenin odak noktasını oluşturmak ve tüm bakanlık, daire, kamu ve yerel kuruluşların organizasyon ve metot hizmetlerini yerine getirmek.

Yasanın 15'inci maddesine göre, Uzun Vadeli Kalkınma Planı, Devlet Planlama Örgütüncü hazırlanır. Yasanın 16'ncı maddesine göre ise, "Uzun Vadeli Plân, Bakanlar Kurulunda on gün içinde incelenerek kabul edilmesinden sonra, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Cumhuriyet Meclisine gönderilir."

Kalkınma Planlarını onaylamak, Anayasanın 78'inci maddesinde, Cumhuriyet Meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Kalkınma Planlarının Onaylanmasına ilişkin Cumhuriyet Meclisi Kararları, Anayasanın 95'inci maddesi gereğince, doğrudan Cumhuriyet Meclisi Başkanlığı tarafından Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle yürürlüğe girer. Yine Anayasanın sözkonusu maddesine göre, bu karara karşı, Anayasa Mahkemesine başvurulamaz ve Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmaz..

34/1976 sayılı Uzun Vadeli Kalkınma Planının Yürürlüğü ve Bütünlüğünün Korunması Yasası

Anayasanın 134'üncü maddesinin buyruğuna uygun olarak çıkarılan, ancak Uzun bir zamandan beri uygulaması kalmayan, bu Yasanın 6'ncı maddesi çok önemli kurallar içermektedir. 1993 yılından bu yana, Birinci ve İkinci Beş Yıllık Planların uygulanmasından sonra, yeni bir kalkınma Planı Cumhuriyet Meclisince kabul edilip yürürlüğe konulmamıştır. Bu konuda söyleyecek fazla bir şey bulamadığımdan, maddeyi aynen aşağıda aktarmakla yetiniyorum. Maddenin Yan başlığı şöyledir: "Bütçe Tasarısı ve diğer yasa tasarısı ve önerilerinin Uzun Vadeli Plana uygunluğu."

- (1) Meclis Genel Kurulu ve Komiteler, herhangi bir yasa tasarısı ve önerisinin Uzun Vadeli Plânla ilişkisini saptadığı anda incelenmek üzere Mâliye Bütçe ve Plân Komitesine iletirler. Komite, tasarısı ve öneriyi Uzun Vadeli Plâna uygunluk açısından inceler ve sonucu bir raporla Meclis Başkanlığına bildirir.
- (2) Meclis Genel Kurulu, Uzun Vadeli, Plânın bütünlüğünü koruyucu yönde inceleme yapıp karar alır. Gerekirse tasarısı ve öneriyi Plâna uygun hale

sokar veya reddeder.

(3) Uzun Vadeli Plâna uygunluk açısından

(a) Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinin Cari ve Yatırım Bütçesi; ve

(b) Döner sermayeli kuruluşların, herhangi bir yasa çerçevesinde çalışan kamu iktisadi teşebbüslerinin cari ve yatırım bütçeleri

Meclis Genel Kurulunda incelenir ve karara bağlanır.

(5) (3). fıkarda belirtilen Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti carî ve yatırım bütçesi dışında kalan kuruluş ve teşebbüslerin cari ve yatırım bütçeleri ile, (4). fıkarda belirtilen kamu kuruluşlarının yatırım bütçeleri, her yıl Ekim ayı sonunda Meclise sunulur.

Anayasa, 134'üncü maddesi ile, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın plana bağlanacağını öngörmektedir. Planı yapma görevi ise Devlet Planlama Örgütüne verilmiştir. Ancak, ülkemizde yalnızca iki kez kalkınma planı hazırlanmış ve Cumhuriyet Meclisi Kararı ile 1978-1982 Dönemini kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları yayımlanmış ve plana bağlı olarak da yıllık programlar çıkarılmıştır. Bu iki plandan sonra, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanarak Cumhuriyet Meclisine sunulmuş olmasına karşın, Meclisce onaylanarak yürürlüğe konmamış ve sonraki dönemlerde de kalkınma planı yapılmasından vazgeçilmiştir. Bu nedenle de, Devlet Planlama Örgütünün, yasalarla ilişkisi fiilen kesilmiş bulunmaktadır.

Önerilerin Hazırlanması ve Yasalaşması

Yasa önerileri, Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün 79'uncu maddesi gereği milletvekilleri tarafından gerekçeli olarak hazırlanarak ve imzalanarak Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına verilir ve Başkanlık bunları doğrudan ilgili Komitelere havale ederek yasama faaliyetlerini başlatmaktadır. Yasa önerileri ayrıca, Başkanlıkça derhal Başbakanlığa gönderilir.

İçtüzüğün 38'inci maddesinin (3)'üncü fıkrasına göre, Yasa önerilerinin Komitelerde incelenme süresi, önerilere ilişkin Başbakanlık görüşünün gelidği tarihten başlar. Başbakanlık görüşünü en geç otuz gün içinde göndermelidir. Göndermemesi halinde, Komitede incelenme süresi, otuz gün geçtikten sonra başlamaktadır. Haklarında ivedilik kararı verilenler için ise bu süre on beş gündür. Ancak, uygulamada, öneriler hakkında Başbakanlıkça, aradan çok uzun süre geçmesine karşın görüş verilmemektedir.

Öneriler de gerek Komitede, Gerekse Genel Kurulda, Tasarıların bağlı oldukları esaslar çerçevesinde görüşülürler ve yasalaştırılırlar.

3.3 Yasama Aşaması

Yasama Sürecini dört aşamaya ayırmak olasıdır:

3.3.1 SUNUŞ AŞAMASI:

Tasarı veya Önerinin Meclis Başkanlığına verilmesi ve görüşülmek üzere, ilgili Komiteye iletilmesi;

3.3.2 GÖRÜŞME AŞAMASI:

Tasarı veya önerinin Komitede ve Genel Kurulda Görüşülmesi;

3.3.3 KABUL AŞAMASI:

Tasarı veya Önerinin Genel Kurulca Kabulü

3.3.4 YAYIM AŞAMASI:

Genel Kurulca Kabul Edilen Yasanın , Yayım için Cumhurbaşkanına gönderilmesi ve Cumhurbaşkanınca Resmi Gazetede Yayımlanması.

3.3.1. Sunuş Aşaması - Tasarı ve Önerilerin Komitelere İletilmesi

Cumhuriyet Meclisinde yasa yapma süreci, hükümet ve milletvekilleri tarafından Meclis Başkanlığına sunulan yasa tasarısı ve önerilerinin, Başkanlıkça Komitelere iletilmesi ile başlamaktadır. Bütün bakanlar tarafından imzalanan yasa tasarısı genel gerekçesi ve madde gerekçeleri ile birlikte Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına sunulur. Yasa önerilerinin de aynı şekilde öneri sahibi milletvekili ya da milletvekilleri tarafından imzalanmış olması gerekir. Meclis Başkanı, İçtüzüğün 81'inci maddesi gereğince, gelen tasarı ve önerileri, ilgili Komitelere doğrudan iletir. Komiteler kendilerine iletilen işleri İçtüzük çerçevesinde görüşerek karara bağlamakta, Genel Kurulda Komite raporları üzerinde yapılan görüşmelerle süreç tamamlanmaktadır.

Başkanlığa verilen Tasarı ve öneriler sayısal olarak incelendiğinde, Tasarıların önerilere göre fazlalığı hemen göze çarpmaktadır. Yasalaşma açısından da durum farklı değildir. Cumhuriyet Meclisince son üç yasama yılında (1 Mayıs 2009 – 30 Eylül 2001) kabul edilen 155 yasadaki yalnızca üç tanesi öneridir. Bu da milletvekilleri tarafından verilen yasa önerilerinin yasalaşma şansının ne kadar düşük olduğunu göstermektedir

Yasa tasarısı ve önerileri, Başkanlığa ulaşır ulaşmaz, Yasalar, Kararlar ve Tutanaklar Müdürlüğünce incelenmekte ve İçtüzüğün öngördüğü şekil koşullarını taşıdığı takdirde, Başkan tarafından doğrudan komitelere iletilmektedir.

Komitelere tanınan yetkiler ülkeden ülkeye değişmektedir. Kimi ülkelerde yasa yapma sürecinde Komitelere oldukça geniş yetkiler tanınmıştır. Bu konuda önde gelen ülkelerden biri olan İtalya'da "küçük yasalar" denilen yerel veya bireysel konuları düzenleyen yasalar, genel kurulda görüşülmeksizin Komitelerde karara bağlanmaktadır. Böylece, genel kurula genel nitelikteki konuları görüşebilmesi için daha fazla zaman ve kaynak bırakılmış olmaktadır. Avusturya, İsviçre, İzlanda, İsveç gibi ülkelerde ise Komiteler yasa önerme yetkisine sahiptirler. Buna karşılık, zayıf Komitelere sahip İngiliz parlamentosunda tasarılar, Avam Kamarasında ilke olarak benimsendikleri takdirde Komitelere gönderilmektedir. Komiteler tasarı hakkında Avam Kamarasında belirlenen ilkelerle bağlıdır; esasa ilişkin değişiklik yapamazlar.

Sürekli Komitelerin Görevleri

İçtüzüğün 21'inci maddesinde Sürekli Komitelerin görevleri belirlenmiştir. Tasarı, öneri veya yasa gücünde kararnamelerin hangi Komitede görüşüleceği, bu görevler gözetilerek Meclis Başkanlığı tarafından belirlenmektedir.

Cumhuriyet Meclisinde, görevleri belirlenmiş sürekli üç komite bulunmaktadır:1. Ekonomi, Maliye, Bütçe ve PlanKomitesi; 2. Hukuk ve Siyasi İşler Komitesi; 3. İdari ve Sosyal İşler Komitesi.

Bu Komiteler yanında, Dilekçelerin İncelenmesi Yasası gereğince oluşturulan ve sürekli görev yapan bir de Dilekçe Komitesi ile belirli amaçlarla kurulan, sürekliliği olmayan Komiteler de halen Cumhuriyet Meclisinde görev yapmaktadır. Bunlardan en önemlileri, Yasalardaki Cinsiyet Ayrımcılığını İzleme Komitesi, Sayıştay Raporlarını Görüşmek üzere oluşturulan Özel Komite ile Avrupa Birliği Uyum Yasa Tasarıları ile Kamu Reformu Yasa Tasarılarının Görüşmek üzere oluşturulan Özel Komitedir.

3.3.2. Görüşme Aşaması

3.3.2.1. Tasarı veya Önerinin Komitede Görüşülmesi;

Komitelerde Bekleme ve İnceleme Süresi

Yasa tasarı ve önerilerinin görüşmelerine başlanabilmesi için öngörülen bekleme süresinin amacı, milletvekillerinin Komiteye iletilen işle ilgili hazırlık yapabilmeleri için zaman sağlamaktır.. İçtüzük, Komitelerin kendilerine iletilen tasarı ve önerileri iletme tarihinden itibaren kırk sekiz saat geçmeden görüşmeyeceklerini kurala bağlamıştır (md. 37). Kuşkusuz, haklarında ivedilik kararı alınanlar için bu süre işlememektedir. Öte yandan, Komitelerin kendilerine iletilen işleri kırk beş gün içerisinde sonuçlandırması, iletilen işlerin çokluğu karşısında çoğu kez mümkün olmamaktadır.

Komiteler gönderilen işlerin görüşülmesine, ivedilikle görüşme kararı verilenler dışında, iletme ve milletvekillerine dağıtım tarihinden başlayarak iki tam gün geçtikten sonra başlanmaktadır.(İçtüzük Madde 37(1))

İçtüzüğe göre, Komiteler, kendilerine iletilen tasarı ve önerileri, iletme tarihinden başlayarak en geç kırkbeş gün içinde sonuçlandırmak zorundadırlar. Ancak, uygulamada ne bu sürelerle uyulmakta, ne de İçtüzüğün başkaca kurallarının gereklerine ve öngörülerine uyulmaktadır.

Komitelerin İşleyişi

Yasa yapma faaliyetinin en önemli aşaması Komite aşamasıdır. Çünkü yasalar büyük ölçüde Komite çalışmaları sırasında şekillenmektedir. Aynı zamanda Komite çalışmaları,

yasa yapma sürecinin parlamento aşamasında, kamusal ya da özel ilgili tarafların katılımının sağlandığı ortamlar olarak da önem taşımaktadır. Komiteda kabul edilen herhangi bir yasa tasarı veya önerisinin genel kurulda da büyük ölçüde değiştirilmeksizin kabul edilecek olması, kamuoyunun ve yasadan etkilenecek kesimlerin dikkatlerini Komitelere çekmekte, ilgili toplumsal kesimler çabalarını Komiteler üzerinde yoğunlaştırmaktadır.

Komitelerde Gündemin Belirlenmesi

Komiteler başkanları tarafından toplantıya çağırılırlar (İçtüzük, md. 27). İvedilikle görüşülmek üzere iletilen tasarı ve önerilerin görüşülmesi için çağrı daha kısa sürede de yapılır. Toplantı çağrısıyla birlikte görüşülecek gündem de belirtilir. Böylece Komite üyelerine konuya ilişkin hazırlık yapabilmeleri için zaman bırakılmış olmaktadır.

Komite gündeminin belirlenmesinde büyük ölçüde hükümetin öncelikleri belirleyici olmaktadır. Özellikle iş yükü fazla olan Komitelerde tasarı ve önerilerin öncelik sıralamasına konulması bir zorunluluktur. Öncelikleri ise büyük ölçüde hükümet belirlemektedir. Komite başkanları Başbakan ve bakanlarla görüşerek öncelikle görüşülecek konuları gündeme almaktadır.

Komitelerin Yetkileri

İçtüzüğe göre, “*Komiteler, kendilerine iletilen tasarı veya önerileri aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilirler; birbirleriyle ilgili gördüklerini bölerek veya birleştirerek görüşebilirler ...*” (md. 29). Bu düzenleme, Komitelere tasarı ve önerileri diledikleri gibi değiştirebilme yetkisi vermektedir. Yapılacak değişiklikler için herhangi bir sınır öngörülmemiştir. Öte yandan, tasarı ve önerilerin birleştirilerek görüşülmesi oldukça yaygın bir uygulamadır. Komite birbirleriyle ilgili görürse tasarıları, önerileri ve yasa gücünde kararnamele birleştirerek görüşebilir.

Görüşülecek Konulara İlişkin Hazırlıklar

Yasa tasarı ve önerilerinin görüşülmesi çoğu kez önceden ayrıntılı hazırlıkları gerektirir. Bu hazırlıklar, mevcut yasalarda değişiklik öngören tasarı ve öneriler için özellikle önemlidir. Bu gibi durumlarda yürürlükteki yasanın ayrıntılı bir şekilde incelenmesi, getirilen değişikliklerin anlaşılabilmesi bakımından büyük yararlar sağlar. Ancak, milletvekillerinin çoğu kez tasarı ve önerileri inceleyecek zamanları yoktur. Özellikle birden fazla gündem maddesinin bulunması halinde yeterli hazırlığı yapmak olanaksız olabilmektedir. Belli bir konudaki tasarı veya önerinin hakkıyla değerlendirilebilmesi için o konuya ilişkin kimi verilere gereksinim duyulabilir. Ayrıca görüşülen tasarı veya önerinin getirdiği düzenlemeler daha çok teknik nitelikte ve konunun uzmanı olmayanlar tarafından anlaşılması güç ise bunları açıklayıcı notlar hazırlanması gerekir. Bu konuda gerekli çalışmalar Komitelerde görevli raportörler ve hukukçular tarafından yapılmaktadır. Komitelerde görevli personel, tasarı veya önerinin Komitede görüşülmesi sırasında gerek duyulabilecek bilgi ve belgeleri

hazırlayarak milletvekillerinin kullanımına sunarlar. Bu arada, halkın bilgisine sunulan tasarı ve önerilere ilişkin ilgili toplum kesimlerinin o konuda görüşleri varsa bunlar bir araya getirilmek suretiyle milletvekillerinin yararlanmasına sunulur. Ayrıca, Komiteler görüş ve düşüncelerini almak üzere dışarıdan uzman çağırma yetkisine sahip oldukları gibi, bütün bakanlıklarla yazışarak konu hakkında gerekli bilgileri de isteyebilirler. Genelde Anayasaya ve yürürlükteki mevzuata uyarlık açısından Başsavcılıktan görüş alınması yöntemi izlenmektedir.

Değişiklik Önergeleri

İçtüzük, Komitelerde verilecek değişiklik önerileri hakkında özel bir düzenleme yapmamıştır. Yalnızca, Komite üyeleri dışında kimsenin değişiklik önergesi veremeyeceğini ve oy kullanamayacağını belirtmekle yetinmiştir. (md. 33). Genel Kurulun aksine, Komitelerde verilecek değişiklik önerileri hakkında herhangi bir sayısal sınırlama belirlenmemiştir. Zaten böyle bir sınırlama Komite çalışmalarını büyük ölçüde sekteye uğrattı. Önergeler hakkında ayrıntılı düzenleme, İçtüzüğün 99'uncu maddesinde yapılmıştır. Ancak bu düzenleme esas itibarıyla genel kurulda verilecek önergelere ilişkindir. Bununla birlikte, sayısal sınırlama ve önergelerin veriliş zamanına ilişkin kimi kurallar dışında, maddede yer alan düzenlemeler Komitelerde verilecek önergeler hakkında da uygulanmaktadır. Buna göre, değişiklik önergelerinde değiştirilmesi, kaldırılması veya eklenmesi istenen kuralların açıkça gösterilmesi ve gerekçesinin yazılmış olması gerekir. Ancak, uygulamada bu kurala sıkıca uyulduğu söylenemez.

Yasa tasarı ve önerileri Komitelerde önemli ölçüde değişikliğe uğramaktadır. Bu değişikliklerin önemli bir kısmı da hükümetin istemleri doğrultusunda olmaktadır. Komitelerde kabul edilen önergelerin büyük çoğunluğu iktidar partisine mensup milletvekilleri tarafından verilmektedir. Ancak seyrek de olsa, muhalefet partilerine mensup milletvekillerinin önergeleri de zaman zaman kabul edilebilmektedir.

Komite Raporları

İçtüzük, Komitelerin karara bağladıkları işler için birer rapor düzenleyeceklerini öngörmektedir (md. 44). Raporda konu hakkında Komitenin görüşleri ile yapılan değişikliklerin gerekçeleri yer almalıdır. Raporda milletvekillerinin gerekçeli “karşı oy” yazılarına da yer verilir. Meclis Başkanlığına sunulan Komite raporları, bastırılıp milletvekillerine dağıtılır ve Genel Kurulda görüşüldükleri ilk birleşimin Tutanağına eklenir.

Komitelerde tasarı veya öneri üzerinde yapılan değişikliklerin neler olduğu ve bunların hangi gerekçelerle yapıldığının raporda yer alması gerekir. Daha önce de değinildiği gibi, tasarı ve önerilerin gerekçeli olarak Meclis Başkanlığına sunulması gerekir. Bu uygulamanın doğal bir sonucu olarak Komitelerin da yaptıkları değişiklikleri gerekçelendirmeleri ve bunu raporlarında belirtmeleri gerekir.

Tasarı ve Önerilere İlişkin Özel Durumlar

İçtüzükte tasarı ve önerilerin geri alınmaları, reddedilmeleri, seçimlerin yenilenmesi ve hükümetin çekilmesi hallerinde tasarı ve önerilerin durumlarına ilişkin düzenlemeler de yer almaktadır.(md.87, 88,89, 90)

3.3.2.2. Tasarı veya Önerinin Genel Kurulda Görüşülmesi;

Genel Kurulda Görüşme Yöntemi

İçtüzük, yasa tasarı ve önerilerinin Genel Kurulda hangi usule göre görüşüleceğini 91'inci ve 92'nci maddelerinde düzenlemiştir. Buna göre, tasarı ve öneriler Genel Kurulda üç defa görüşülmek suretiyle sonuçlandırılır.

Birinci Görüşme(Md.92):

Tasarı ve önerilerin birinci görüşmesinde, aksine karar alınmadıkça, önce rapor okunur. Sonra da tasarı ve önerinin tümü üzerinde söz verilir. Tasarı veya önerinin tümü üzerindeki görüşmelerin başlayabilmesi için hükümet temsilcisinin hazır bulunması gerekir.. Hükümet yetkilisi görüşmenin başında hazır değilse, görüşme bir defalığına gelecek birleşime bırakılır. Ayrıca görüşmelerin başlayabilmesi için Komite temsilcisinin de hazır bulunması gerekmektedir.

Tasarı ve önerinin tümü üzerindeki konuşmalar tamamlandıktan sonra Başkan, tasarı veya önerilerinin maddelerine geçilmesini oya koyar. Maddelere geçilmesi kabul edilmezse, o tasarı veya öneri reddedilmiş olur. Maddelere geçilmesi kabul edildiği takdirde ise o tasarı veya önerinin ikinci görüşmesine geçilir.

İkinci Görüşme (Md.94):

Tasarı veya önerinin maddelerine geçilmesi Genel Kurulca benimsenirse maddeler teker teker görüşülüp oylanır. İkinci görüşmede tasarı veya önerinin tümü üzerinde konuşma yapılamaz. Tasarı ve önerinin maddelerinin görüşülmesinin tamamlanmasıyla ikinci görüşme sona erer. Bir maddenin diğerinden önce görüşülmesi de Genel Kurulca kararlaştırılabilir (md. 95). Maddelerin görüşülmesinden sonra tasarı veya önerinin tümü oya sunulur. Anayasanın 59'uncu maddesine göre, Cumhuriyet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır, salt çoğunluk bulunmadığı takdirde görüşmelere başlanamaz; 161'inci maddesine göre ise, karar yetersayısı toplantıya katılanların salt çoğunluğudur.

Üçüncü Görüşme (Md.98)

Üçüncü görüşme, aksine karar alınmadıkça, tasarı veya önerinin Genel Kurulda son okunuşu ile başlar ve tasarı veya önerinin tümünün oylanması ile son bulur.

Genel Kurulda Değişiklik Önergeleri

Genel Kurulda verilecek önergeler, yasa tasarı ve önerilerinin görüşülmesi sürecinde en çok tartışılan konuların başında gelir. Genel Kurulda verilecek önergeler İçtüzüğün 99'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, tasarı ve önerilerin Genel Kurulda görüşülmeleri sırasında bir maddenin reddi, bir maddenin değiştirilmesi, metne ek veya geçici madde eklenmesi konularında milletvekilleri, ilgili Komite veya hükümet değişiklik önergesi verebilirler. Değişiklik önergelerinin işleme konulabilmesi için bazı koşulları taşımaları gerekir. Öncelikle, önergenin ilgili oldukları madde numaralarını açıkça göstermesi ve gerekçeli olması zorunludur. Önergede değiştirilmesi, kaldırılması veya eklenmesi istenen kurallar açıkça belirtilmek durumundadır. Uygulamada önergelerin gerekçeleri çoğu kez doyurucu olmamakta, maddenin benzer ifadelerle tekrarlanmasından ibaret kalmaktadır.

Genel olarak Tasarı ve öneriler Genel Kurulda Komitelerdeki kadar değişikliğe uğramazlar. Çünkü gerekli değişikliklerin büyük bir kısmı Komiteler tarafından yapılmış olmaktadır. Genel Kurulda yapılan değişiklikler genellikle Komitelerde dikkate alınmayan ya da sonradan ortaya çıkan istemlerdir.

3.3.3. Kabul Aşaması

Üçüncü görüşmenin yapıldığı ve Tasarı veya Önerinin Genel Kurulca Kabul edildiği aşamadır.

3.3.4. Yayımlaşması

Yasaların Cumhuriyet Meclisi tarafından kabul edilmesinden sonra yayım için Cumhurbaşkanlığına gönderilmesi ve Cumhurbaşkanınca yayımlanması, yasa yapma sürecinin son aşamasını oluşturmaktadır.

3.4 Cumhuriyet Meclisinin ve Meclis Genel Sekreterliği Örgütünün Yasa Yapma Açısından Anayasal, Yasal ve İşlevsel Analizi ve Yasama İşlemlerinde Karşılaşılan Sorunlar

Cumhuriyet Meclisinin Temel İşlevi Yasa Yapmaktır

Anayasa, 4'üncü maddesi ile, halk adına kullanılmak üzere, yasama yetkisini Cumhuriyet Meclisine vermiştir. Cumhuriyet Meclisinin Görev ve Yetkileri, Anayasanın 78'inci maddesinde aşağıda öngörüldüğü biçimde belirlenmiştir:

- yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak;

- Bakanlar Kurulunu ve Bakanları denetlemek;
- Bütçe ve Kesin Hesap Yasa Tasarılarını görüşmek ve kabul etmek;
- Para Basılmasına ve Savaş İlanına karar vermek;
- Uluslararası Andlaşmaların Onaylanmasını Uygun Bbulmak;
- Kalkınma Planlarını Onaylamak;
- Genel ve Özel Af ilanına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek; ve
- Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek.

Cumhuriyet Meclisi, yasa yapılmasıyla ilgili olarak kendi İçtüzüğünde yer alan kurallara uymakla yükümlüdür. Asli görevi yasa koymak olan bir organda, yasa yapma düzeninin belli kurallara bağlanmış olmasının amacı, yasamanın çoğunluk egemenliğine geçmemesi, Cumhuriyet Meclisindeki siyasal parti ya da partisiz milletvekillerinin de yasama etkinliklerine temsil ettikleri görüşleri doğrultusunda katkıda bulunmasının sağlanması, böylece yasamanın halk adına her düzeyde gerçekten temsil eden vekilleri aracılığıyla gerçekleşmesidir. Bu nedenledir ki, gerek Anayasamızda, gerekse ve özellikle Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünde yasama süreci, ayrıntılarıyla düzenlenmiştir.

Uygulamada Cumhuriyet Meclisinin, daha çok yasama işlemlerine yöneldiği ve ağırlık verdiği, denetim işlevlerinin ise, geri planda kaldığı görülmektedir. Özellikle parlamentonun yasama işlerinin parlamentonun zamanının büyük bir bölümünü alması sonucu, bütçe ve kesin hesapların ve Sayıştay raporlarının ayrıntılı incelenmesi ile yürütmenin gözetim ve denetimi geri plana itilmiş olmaktadır.

46/1997 sayılı Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreterliği Örgütü (Kuruluş, Görev ve Yetkileri) Yasası:

Yasa Tasarılarının hazırlık aşaması tamamlanıp Cumhuriyet Meclisine gönderildiği andan başlayarak işlev üstlenen Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreterliği Örgütünün, **Yasa Yapma konusundaki yetki ve görevleri, 46/1997 sayılı Yasada ayrıntılı bir biçimde sayılmıştır.** Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreterliği Örgütünün yasa yapma konusundaki görevleri ile yetkileri, Yasalar, Kararlar ve Tutanaklar Müdürlüğünce yerine getirilmekte ve kullanılmaktadır. Bu Müdürlüğün görev, yetki ve sorumlulukları ise şunlardır:

- Tasarı ve öneriler üzerinde Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünün gerektirdiği ön çalışmaları yapmak ve Başkanlık adına, iletilecekleri komiteleri belirlemek;
- Tasarı ve önerilerin komitelere iletilmesini ve halkın bilgisine sunulmasını sağlamak;
- Gerçek ve tüzel kişilerden gelen görüşlerin komitelere iletilmesini sağlamak;
- Tasarı ve önerilerin, Anayasaya ve genel hukuk kurallarına, modern yasama teknik ve yöntemleri ile Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünde belirtilen ilke ve ölçütlere uygun olarak düzenlenmesini sağlamak;

- Tasarı ve öneriler üzerinde komitelerde yapılan değişiklik, ekleme, çıkarma ve diğer düzenlemeler gereğince tasarı ve önerileri düzenlemek ve bunlara ilişkin komite raporlarının, Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün kurallarına uygun olarak tasarı ve öneriler üzerinde komitelerde yapılanlar hakkında milletvekillerini bilgilileyecek biçimde hazırlanmasını sağlamak;
- Meclis Genel Kuruluna sunulacak duruma getirilen tasarı ve öneri metinlerinin, Cumhuriyet Meclisi üyelerinin inceleme ve değerlendirmesini kolaylaştıracak biçimde düzenlenmesini, basılmasını ve dağıtılmasını sağlamak;
- Cumhuriyet Meclisi Genel Kurulunca kabul edilen metinlerin süresi içinde Cumhurbaşkanlığına sunulmasını sağlamak ve Resmi Gazete'de yayımlanan metinler ve Genel Kurulca kabul edilen metinler arasında uygunluk olup olmadığını izlemek, saptamak ve uygunsuzlukları gidermek amacıyla gerekli önlemleri almak ve Genel Kurulca kabul edilen metinlerin aslına uygun biçimde yayımlanmasını sağlamak.
- Yasama etkinlikleri ile bilgi edinme ve denetim etkinliklerinin yürütülmesinde, Meclis Başkanına, Başkanlık Divanına, Danışma Kuruluna, Komitelere, siyasal parti grup başkanlarına ve milletvekillerine danışmanlık yapmak, yardımcı olmak, her türlü idari desteği, gerekli bilgi ve belgeleri sağlamak;
- Siyasal parti gruplarına ve milletvekillerine, yasa ve karar konusu yapmak istedikleri konular hakkında toplu bilgi vermek ve onlara, yasa ve karar önerilerinin hazırlanmasında, teknik ve bilimsel yardımlarda bulunmak ve istemeleri halinde öneri taslaklarını hazırlamak;
- Yürürlükteki yasaları saptamak, derlemek, birleştirmek ve bunların, haklarında Anayasa Mahkemesince verilen iptal kararları uyarınca düzenlemek; yasaların birbirleriyle ilişkilerini saptamak; açık veya üstü kapalı olarak kaldırılan veya yürürlükten düşen yasa kurallarını belirlemek; ve bu yöndeki çalışmaları tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici metinler hakkında da yürütmek;
- Komitelere sunulan tasarı, öneri, önerge ve tezkereler üzerinde gerekli ön çalışmaların yapılmasını ve görüşülmeye hazır duruma getirilmesini sağlamak; gündemi oluşturan konuların kapsamına göre ilgili hükümet üyesinin veya kurum yetkililerinin ve gerekli durumlarda yetkili hükümet temsilcilerinin ve uzmanların komite toplantılarında hazır bulunmalarını sağlamak.

Cumhuriyet Meclisinin Yasama İşlemlerine İlişkin Sorunları:

Cumhuriyet Meclisinin yasama işlemlerine ilişkin sorunlarını şu başlıklar altında toplamak olasıdır.

(A) Yasama kalitesini tehlikeye sokan sorunlar

Yasa tasarı ve önerilerinin sayısının çokluğu, gündemin belirsizliği, zaman baskısı ve yasaların bütünlüğüyle uyumsuz son dakika değişiklikleri gibi sorunlar, yasama kalitesini tehlikeye sokan temel sorunlardır.sorunlardır.

(B) Genel Kurul ve Komite Gündemlerinin Önceden Planlanamaması:

Genel Kurul ve Komite gündemleri önceden planlanamamakta, Komite gündemlerine tümüyle Komite Başkanları egemen olmakta ve İçtüzük kuralları çokça gözardı edilmek suretiyle, gündem değiştirilebilmekte, Hükümetin istemi doğrultusunda gündemler belirlenebilmektedir. Bu da, hem parlamento çalışanlarını, hem de milletvekillerini, hazırlık açısından sıkıntıya sokmaktadır.

(C) Komite Gündemlerine Komite Başkanının Egemen Olması ve Tüm Komite Başkanlarının İktidar Partisinin Temsilcilerinden Oluşması:

Komite etkinliklerini doğrudan Komite Başkanları düzenler. Komite Başkanı Komiteye ve gündemine egemendir. İçtüzük kuralları, hükümet istemleri karşısında rafa kaldırılabilmekte, gündemdeki işler sıraya bakılmadan görüşülebilmektedir. Böyle olunca da, Komiteler yalnızca hükümet tasarılarını görüşür konuma gelmiş bulunmakta, milletvekillerinin sunmuş oldukları yasa önerileri, komitelerde, görüşülmek için yıllarca sıra beklemekte ve çoğu kez kadük olmaktadır. Bu da, parlamentonun demokratik işleyişi, kurallara uygun işleyişi açısından kaygı verici bir durumdur.

Komite Başkanlıklarının tümünün İktidar partisince seçilmesine olanak tanıyan İçtüzük kuralları, Anayasanın 81'inci maddesinin (4)'üncü fıkrasında yer alan "İçtüzük kuralları, siyasal parti gruplarının Cumhuriyet Meclisinin bütün faaliyetlerine, üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir" amir kuralı ile bağdaşmamaktadır. İçtüzüğün 23'üncü maddesinde parti gruplarının komitelerde temsilinde gözetilen Anayasa ile uyarlık, Komite Başkanları ile Başkan Vekillerinin seçimlerini düzenleyen 25'inci maddede gözetilmemiştir.

Komite Başkanlarının tümünün iktidar partisinden olması ve Hükümeti temsilen komitelerde bulunan milletvekilleri çoğunluklarının sert ve katı tutumları nedeniyle, muhalefetin yasama sürecine katılımında ve katkısında olumsuzlukları gündeme taşımakta ve çoğu kez tikanıklıklar ve ayrışmalar yaşanmasına neden olmaktadır.

(D) Komitelerin Yasa Yapımında Uzman Olmaması ve Uzman Desteğinden Yeterli Oranda Yararlanılamaması:

Komiteler açısından en büyük sorun, yasa yapımı işinde uzmanlaşmış olmamalarıdır. Bunun nedeni de kuşkusuz, seçilmiş milletvekillerinin almış oldukları eğitimidir. Bugün parlamentoda bir tek hukukçu milletvekili bulunmamakta, Beş üyeden oluşan Hukuk ve Siyasal İşler Komitesi, iki doktor, iki mühendis ve bir de Meslek Lisesi Mezunu görev yapmaktadır. Komitede bir hukukçu yasama uzman yardımcısı, Bir Birinci Derece Raportör ve bir III. Derece raportör görev yapmaktadır. Bu görevlilerin tümünün de, yasa yapma

teknikğine ve yürürlükteki yasalara egemen olduklarını ve bu dalda yeterli bilgi ve deneyime sahip olduklarını söylemek olanaksızdır. Bu da, Komitelerin uzman ve idari desteğinin sınırlı olduğunu göstermektedir.

Komitelerin görev alanına giren konularda uzman olan veya en azından o konularda eğitimi olan milletvekillerinden oluşamamakta, bu nedenle de komitelerde görevli raportör ve uzmanların önemi daha bir öne çıkmaktadır. Gerçeklik bu olmasına karşın, Komitelerde görevli raportör, uzman ve hukukçuların, desteği de sınırlı olmaktadır.

Komitelerde gerçekten, yasa yapma sanatını iyi bilen, yeterli hukuk bilgisine sahip, mevzuata egemen, mahkeme kararlarını izleyen bir yapı bulunmamaktadır.

Bazı Yasa metinlerinin uzun ve kapsamlı olması, yasama ile ilgili zaman kısıtları bulunması ve milletvekillerinin bireysel olarak yasama etkinliklerine yeterli zamanı ayıramaması koşullarına, uzmanların ve idari personelin her bir yasa tasarı veya önerisi için yeterli hazırlık yapma olanaklarının kısıtlı olması durumu eklenince, özellikle yasa tasarıları şekil ve öz açılarından yeterince incelenememektedir.

Parlamentoda yasaların yapılması konusunda izlenen Yasama yöntemi ile yasa kalitesi arasındaki bağlantı, kaygı verici boyuttadır. Yasalar, Komitelerde ve Genel Kurulda gerekli dikkat ve özenle ve yeterli zaman harcanarak olgunlaştırılmamakta ve çokça ya gönderilen metne sadık kalınarak veya Hükümetin istemleri doğrultusunda değiştirilerek kabul edilmekte, muhalefetin gerektiği biçimde ve oranda katkı koymasına olanak yaratılmamaktadır.

(E) Sivil Toplumun Yasa Yapma Sürecine Katılımının Yetersizliği:

Sivil toplum kuruluşlarının ve çıkar gruplarının yasama sürecine katılımının etkin olmaması, parlamentodaki yasama sürecini zayıflatan ve katılımcı demokrasinin Meclis çalışmalarına yansımalarının önünün tıkayan etkenlerden biridir.

(F) Yasama Sürecinde Yürütmenin Baskın Olması ve İktidar-Muhalefet Ayrışması:

Yasama sürecinde yürütme baskındır. Bütçe üzerinde yasamanın etkisi sınırlıdır; siyasal parti gruplarına bağlı milletvekilleri, siyasal parti liderliğince, parti disiplini söylemiyle sıkı bir denetime bağlı tutulmakta, milletvekillerinin özgürce hareket edebilme yetenekleri sınırlı tutulmakta, hükümet ve muhalefet partileri arasında açıkça görülebilen bir bölünmüşlük ve çatışma kültürü, yasama süreçlerinde tarafların katılmasına yol açmakta ve sürecin sağlıklı gelişmesini engellemektedir. Nerdeyse tüm parlamento etkinliklerinde, iktidar partisi veya partileri ile muhalefet partileri arasında keskin bir ayrışma yaşanmaktadır.

Parlamentodaki anahtar makamları ve görevlerin iktidar partisi tarafından kontrol edilmesi ve hükümete ait yasa tasarılarının önceliğini sağlayacak resmi ve resmi olmayan yöntem ve araçlar, Hükümeti çok güçlü bir konuma getirmektedir.

Komitelerdeki ve Genel Kuruldaki zamanın büyük çoğunluğu yasama işleri için ayrılmaktadır. Komiteler, yürütmenin gözetim ve denetimi için nadiren kullanılmaktadır. Genellikle Seçmene hizmet, milletvekillerinin büyük zamanını almaktadır.

(G)Değişiklik Yasalarının Çokluğu ve İvedi Yasalaştırma İstemlerinin Yarattığı Sorunlar

Mevcut yasalarda değişiklik yapılmasını öngören tasarıların çokluğu, Hükümetin bu tasarıları acele yasalaştırmak yönündeki zaman kısıtlayıcı baskısı, tasarıların çabucak yasalaştırılmak istenmesi, Genel Kurul aşamasında önerge verme olanağının çokluğu gibi öğeler, tasarı ve önerilerin derinlemesine incelenmesini zorlaştırmaktadır. Üstelik son dakika değişiklikleri, tüm etkileri yeterince değerlendirilemediğinden, arzu edilmeyen sonuçları beraberinde getirmekte ve uygulamada, sorunlarla karşılaşılmasına neden olmaktadır.

(H)Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreterliğinin Yönetim Yapısından Kaynaklanan Sorunlar:

Meclis Bürokrasisinin siyasallaştığı ve kuralları yaşama geçirmek yerine, siyasal iktidarın ve onun bir parçası olan Başkanlık Divanı ile Komite Başkanlıklarının istemleri doğrultusunda hareket eden bir yapının oluştuğu gözlemlenmektedir. Meclisteki üst düzey yöneticilerin, parlamento bağımsızlığı ve güçler ayrılığı ilkesine, dolayısıyla Anayasaya aykırı bir biçimde üst kademe yöneticisi konumuna sokulmaları, Meclisteki iktidar-Muhalefet ayrışmasını, parlamento çalışanlarına kadar taşımış bulunmaktadır.

Yargıdaki ve Hukuk Dairesindeki üst düzey yönetici kadrolarına atamaların Anayasanın öngördüğü Bağımsız organ tarafından yapılması yönünde gerek Mahkemeler Yasasında gerekse Hukuk Dairesi Yasasında düzenlemeler yer alırken; Meclis Genel Sekreterliği Örgütü Yasasında, bundan uzaklaşmış ve parlamentonun bağımsızlığı ve güçler ayrımı ilkesi gözardı edilerek, Anayasaya aykırılığı çok açık olmasına karşın, Başsavcılığın vermiş olduğu görüş nedeniyle, maalesef, Meclisin bağımsızlığı ve ayrı bir erk olduğu gerçeği gözardı edilmiş ve Anayasanın 121(5) maddesi kuralları zorlayıcı bir yöntemle Meclisteki üst düzey yöneticiler için uygulamaya konulmuş ve Parlamento Yürütmenin bir parçası imiş gibi, Meclisteki üst düzey yöneticiler, ilgili Bakan olarak Maliye Bakanının, Başbakanın ve Cumhurbaşkanının ortak imzasıyla, üst kademe yöneticileri yasasının öngördüğü üçlü kararname yöntemi ile atanmasına olanak tanıyıcı, düzenlemelere gidilmiştir.

(İ) Cumhuriyet Meclisinin Yasa Yapma Sürecinde Edindiği Girdilerin Yetersizliğinden Kaynaklanan Sorunlar:

Hükümet tarafından sağlanan bilgilerin yanısıra, Cumhuriyet Meclisi Yasalar, Kararlar ve Tutanaklar Müdürlüğü Personelinin hazırladığı çalışmalar ile baskı gruplarının ve sivil toplum örgütlerinin kabul ettirmeye çalıştıkları görüşler ve halkın bilgisine sunulan tasarı ve önerilerde halktan gelen görüşler ve Tasarı ve önerilere ilişkin Hukuk Dairesi Görüşleri, Cumhuriyet Meclisinin yasa yapma sürecinin girdilerini oluşturmaktadır.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreterliği Örgütünün milletvekillerine ve Komitelere sunulacak desteklerin ve yasamanın kalitesini geliştirecek

olanaklarının oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Desteğin yetersizliğinin bir nedeni de, Komite Başkanlıklarının, yasama kalitesinin iyileştirilmesi yönünde idari desteğe pek fazla gerek görmemesinden kaynaklanmaktadır.

Cumhuriyet Meclisinde doğrudan yasa yapma sürecine katkı koyan personelin, hatta milletvekillerinin, yasama sürecini geliştirecek ve yasamanın kalitesini artıracak yaklaşım ve yöntemler üzerine sürekli mesleki eğitime bağlı tutulmaları gereği gün ışığında gözlemlenen bir zorunluluktur.

(İ) Parti İçi Demokrasi Eksikliğinin Cumhuriyet Meclisi Çalışmalarına, Dolayısıyla Yasa Yapım Sürecine Olumsuz Etkilerinden Kaynaklanan Sorunlar:

Halk istencinin yansıdığı ve halk için yaşamsal öneme sahip kararların alındığı yer olarak Cumhuriyet Meclisi, parti içi demokrasiye en çok gereksinme duyulan kurumların başında gelmektedir. Bu nedenle Cumhuriyet Meclisinde yürütülen yasama etkinliklerinde, siyasal partiler, demokratik ilkelere bağlılık konusunda daha dikkatli olmak zorundadırlar. Halk istencinin sağlıklı gerçekleşmesi ve Meclis kararlarına yansımaları açısından bu kaçınılmaz bir gerekliliktir. Ancak, günümüzde bu duyarlılığın ve bu özenin dikkate alındığı ve Meclis çalışmalarında demokratik uygulamaların egemen olduğu ve milletvekillerinin de demokratik ilke ve geleneklere uygun davrandığını söylemek olanaksızdır.

Parti içi demokrasi eksikliği milletvekillerinin Meclis çalışmalarına katılımına, oy doğrultularını belirlemede özgürce hareket etme yeteneklerini yitirmelerine neden olmaktadır. Şöyle ki günümüzde milletvekillerinin geneli, yasama ve denetim etkinliklerine kendi özgür iradelerini yansıtamamakta, parti grubunun aldığı kararları onaylamaktan, Hükümetin gönderdiği Tasarıları neredeyse gözü kapalı kabullenmekten başka bir katkı sağlayamamaktadırlar. Bu yargı, ne acıdır ki yalnızca iktidar milletvekilleri için değil, aynı zamanda muhalefet milletvekilleri için de geçerlidir. Cumhuriyet Meclisinde yaşanan deneyimler, özellikle iktidar milletvekillerinin, görüşülen yasa tasarı ve önerilerinin büyük çoğunluğunda sürece olan ilgilerinin yetersiz olduğunu göstermektedir. Parlamentonun toplantı yetersayısı olmadığından çoğu kez toplanamamasının kökeninde bu yatmaktadır. Hem iktidar, hem de muhalefet parti gruplarının görüşü dışında, partisinden bağımsız bir görüş ortaya koyan , koyabilen milletvekili sayısı oldukça azdır. Hatta, kritik oylamalarda hiç yoktur. Bunun nedeni de parti disiplininin buna olanak vermemesidir. Çünkü, parti politikalarına aykırı davranan milletvekili, ya partiden ihraç edilir, ya yalnızlaştırılır veya sonraki genel seçimlerde aday gösterilmez. Bu siyasal yaşamın somut ve acı bir gerçeğidir.

Siyasal partilerde var olan oligarşik yapı, doğal olarak partinin Cumhuriyet Meclisi etkinliklerine de yansımaktadır. Parlamenteoya gelen milletvekilleri, bir daha seçilebilmek için bağımsız bir güven duygusu ile karar verememektedirler.

Bugün geline aşamada, Cumhuriyet Meclisinde sadece çoğunluk istencinin işaret oyuyla oluşan bir yasama sürecinin yaşandığı gerçeği apaçık ortada iken ve muhalefete mensup siyasal partilerin yasa yapma sürecine katkısının kısıtlandığı bir ortamda, sivil toplumun etkin bir biçimde sürece dahil edilmesini beklemek olanaksızdır. Kuşkusuz, Anayasa koyucusunun, tasarıların halkın bilgisine sunulması konsunu düzenlerken beklentisi, bu katkının etkin bir biçimde yasama geçirilmesi idi. Fakat, sivil toplumun yasama sürecine

etkin katılımının sağlanması yanında, hatta ondan da önce, özellikle ele alınması gereken temel sorunlardan biri, muhalefete mensup siyasal partilerin, bu sürece katılımını etkinleştirmek ve anlamlı kılmaktır. Çoğunluk istencinin, süreci tıkaması, kapatması ve tek başına sürece egemen olmak istemesi, Parlamentonun yürütmenin istenci doğrultusunda çalışır bir konuma gelmesine yol açmaktadır ki, böyle bir yapı, Anayasanın öngördüğü hukuk devleti yapılanmasına uygun bir yapı değildir.

Yasama ve yürütme erkini bünyesinde bulunduran parlamentolar demokrasinin vazgeçilmez öğeleridir. Ancak, parlamenter bir sistemin sağlıklı bir demokratik yapıya sahip olduğunu söyleyebilmek için açık, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıda olması ve yurttaşların karar alma süreçlerine katılımlarının sağlanması gerekmektedir. Yürütme erkini elinde tutan hükümetin ve yasama erki üyeleri milletvekillerinin hesap verebilir bir sistem içerisinde denetim altında olması ve hesap sorma ve hesap verme mekanizmalarının gelişmesi ülkenin demokratik sisteminin gelişmesi ve yurttaş katılımının sağlanması açısından başatır.

3.5. Yasaların Yayımlanması Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderilmesi ve Cumhurbaşkanlığının Anayasal, Yasal ve İşlevsel Analizi

Yasaların Yayımlanması

Anayasaya göre, “Yasaları yayımlamak” ve “Yasaları bir daha görüşülmek üzere Cumhuriyet Meclisine geri göndermek”, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri arasındadır (md. 94). Ayrıca, Anayasa Cumhurbaşkanının Cumhuriyet Meclisi tarafından kabul edilen yasaları on beş gün içinde yayımlayacağını öngörmüştür. Ancak, Anayasa Cumhurbaşkanına yasaları bir daha görüşülmek üzere Cumhuriyet Meclisine geri gönderme yetkisi de vermiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanı yine on beş gün içinde yayımlanmasını uygun bulmadığı yasaları, bir daha görüşülmek üzere, geri gönderme gerekçesiyle birlikte Cumhuriyet Meclisine geri gönderebilir. Ancak, Anayasa bütçe yasalarını geri gönderme yetkisinin dışında bırakmıştır.

Cumhurbaşkanının Yasaları Geri Gönderme Yetkisi

Yasa yapım sürecinin son aşamasında Cumhurbaşkanının önemli bir rolü bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı, uygun bulmadığı yasayı yayımlamayıp bir daha görüşülmek üzere Meclise geri gönderme yetkisine sahiptir. Anayasanın 94’üncü maddesinin (1)’inci fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını uygun bulmadığı yasaları, bir daha görüşülmek üzere, gerekçesi ile birlikte Cumhuriyet Meclisine geri gönderir. (2)’nci fıkraya göre ise, Cumhuriyet Meclisi, geri gönderilen yasaları, değiştirerek veya aynen, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul ederse, yasa Cumhurbaşkanınca yayımlanır.

İçtüzüğün 106’ncı maddesinde de, aynı yönde düzenlemeler yer almaktadır. Maddeye göre, Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen yasa, Başkanlıkça, bu yasayı daha önce görüşen Komiteye iletir. Komite, geri gönderme gerekçeleri ışığında, gerekli görüşmeleri yaparak, çalışmalarını en geç bir ay içinde tamamlar ve çalışma sonuçlarını bir raporla Genel Kurula sunar. Komitede ve Genel Kurulda, geri gönderilen yasa,

yeni bir tasarı veya öneride olduğu gibi, yeni baştan görüşülür ve oylanır. Geri gönderilen yasa, değiştirilerek veya aynen üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edildiği takdirde, Cumhurbaşkanı böyle bir yasayı yayımlamak durumundadır.

Bu düzenlemelerden de görüleceği gibi, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen yasaların Cumhuriyet Meclisi tarafından tekrar kabul edilebilmesi için, nitelikli çoğunluk aranmıştır. Anayasanın aradığı nitelikli çoğunlukla kanbul edilen yasaları Cumhurbaşkanı yayımlamak zorundadır. Ancak, Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen bir yasa, Cumhuriyet Meclisince, değiştirilerek veya aynen, üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyuyla kabul edilmediği takdirde, Cumhurbaşkanı, böyle bir yasayı yayımlamayabilecektir. Böyle bir durumda Yayımlayıp yayımlamama Cumhurbaşkanının takdirine kalmıştır.

Bu konuda, Başsavcılık, Cumhurbaşkanı adına açmış olduğu aşağıda sayı ve tarihi verilen iptal davasında, şunları ileri sürmüştür: “Anayasanın 94(2) maddesi “Cumhuriyet Meclisi, geri gönderilen yasaları, değiştirerek veya aynen, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul ederse, yasa Cumhurbaşkanınca yayımlanır” demektedir. Burada emredici bir ifade vardır. Buna göre Cumhurbaşkanı Yasama Meclisine geri gönderilen yasaları üye tamsayısının salt çoğunluğu ile yani 26 oyla geçmesi halinde yayımlamak zorundadır. Yasanın toplantıya katılanların oyçokluğuyla geçmesi halinde bu zorunluluk ortadan kalkmakla birlikte yasayı yayımlamak Cumhurbaşkanının takdirine kalmıştır. Geçmişte buna benzer bir olay olmuş ve daha önce Cumhurbaşkanı tarafından iade edilmiş olan 20/2000 sayılı Öğretmenler Yasası ikinci kez sadece 22 oyla kabul edildiği halde Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanarak yürürlüğe girmiştir”

Anayasa Mahkemesi, AM. 6/2004, D. 4/2004 sayı ve 27 Ağustos 2004 tarihli İptal Davasında, geri gönderilen yasanın Anayasanın aradığı nitelikli çoğunluk yerine basit çoğunlukla kabul edilmesi durumunda, sözkonusu yasanın yasalaşmayacağı yargısına varmış ve kararını, “Başsavcılığın iddia ettiği gibi 12/2004 sayılı yasanın Meclise iade edilen bir yasa olduğu, Anayasanın 94(2) maddesinin öngördüğü gibi meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile geçmediği ve bu nedenle yasalaşamayacağı görüşündeyiz. Davada talep edildiği gibi 12/2004 sayılı Kıbrıs Türk Elektrik Kurumunun Alacaklarının Tahsilinin Hızlandırılması (Geçici Kurallar) Yasasının Anayasanın 94(2) maddesine aykırı olduğuna karar verilir ve bu nedenle yasa iptal edilir.” Biçiminde açıklamıştır.

Yasaların Yürürlüğe Girmesi

Bir yasanın Cumhurbaşkanınca yayımlanması hemen yürürlüğe gireceği anlamına gelmez. Yasada yayım tarihi yürürlük tarihi olarak belirlenebileceği gibi, yürürlük tarihi olarak sonraki bir tarih de öngörülmüş olabilir. Ancak, yasaların yürürlük tarihinin mantıksal olarak yayım tarihinden önce olmaması gerekir. Dolayısıyla yasa herhangi bir nedenle öngörülen yürürlük tarihinden sonra yayımlanmışsa, yayımı tarihinde yürürlüğe girdiği kabul edilmelidir. Öte yandan, yasanın yürürlüğe girmesi, uygulanabilmesi için gerekli olmakla birlikte yeterli değildir

Yasaların ne zaman yürürlüğe girecekleri konusu her bir yasanın kendi içinde düzenlenmektedir. Yasaların son iki maddesi yürürlük ve yürütmeye ilişkindir. Yürürlük maddesi yasanın ne zaman yürürlüğe gireceğini düzenler. Genellikle yasanın yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmekle birlikte, kimi durumlarda ileri bir tarih de yürürlük tarihi olarak belirlenebilir.

11/1981 sayılı Cumhurbaşkanlığı Dairesi (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasası

Yasada, maalesef, Cumhurbaşkanının, yasalarla ilgili olarak Anayasa ile kendisine verilen:

- Yasaları yayımlama;
- Yasaları bir daha görüşülmek üzere geri gönderme;
- Yasaların Anayasaya uygun olup olmadığı konusunda Anayasa Mahkemesinden Görüş Alma;
- Yasaları Referanduma sunma;
- Yasalara karşı Anayasa Mahkemesinde, Anayasaya aykırılığı nedeniyle İptal Davası Açma

yetkilerinin kullanılmasında gerekli hizmetleri yürütecek bir birim görevlendirilmiş değildir. Yalnızca, Hukuk İşleri Amiri kadrosunun görev, yetki ve sorumlulukları arasında, açıkça belirtilmiş olmamakla birlikte, “Cumhurbaşkanı ve Müsteşarın yönerileri doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Dairesinin Hukuk işlerini yürütme ve Uygulamanın mevzuata uygun olarak yapılması yönünde hukuki görüşler belirtme” görevleri bulunmaktadır. Bu da, Cumhurbaşkanlığı Dairesinin kuruluşunda, hizmet gereklerine uygun bir yapılanmaya gidilmemiş olduğunu göstermektedir.

Dairede bu işlevler Sözleşmeli Hukuk Danışmanlarının Gözetim ve denetiminde yürütülmekte ve yerine getirilmektedir.

3.6 Anayasa Mahkemesinin Yasalara İlişkin İşlevi

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesinin Yasaları denetleme yönünde üç tür yetkisi vardır:

GÖRÜŞ BİLDİRİMİ

Anayasanın 146’ncı maddesinin kendisine verdiği yetkiye dayanarak, Cumhurbaşkanı, bir yasayı veya bir yasanın herhangi belli bir kuralını veya Cumhuriyet Meclisinin herhangi bir kararını (Anayasanın 95’inci maddesinde, Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı belirtilen Meclis Kararları dışında kalan Meclis kararlarını), Anayasanın herhangi bir kuralına aykırı veya ona uygun olup olmadığı konusunda görüşünü bildirmesi için, Anayasa Mahkemesine Başvurması üzerine, Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanı ve Cumhuriyet

Meclisi adına sunulan iddiaları dinledikten sonra, konu hakkındaki görüşünü, kırkbeş gün içinde bildirmekle yükümlüdür.

İPTAL DAVASI

Anayasanın 147'inci maddesine göre,

- Cumhurbaşkanı,
- Cumhuriyet Meclisinde temsil edilen siyasal partiler;
- Siyasal gruplar (En az beş kişiden oluşur);
- En az Dokuz Milletvekili;
- Kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda diğer kurum, kuruluş veya sendikalar,

Bir yasanın, kararnamenin, tüzüğün, Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünün, Cumhuriyet Meclisi Kararının, Yönetmeliğin veya bunların herhangi bir kuralının, Anayasanın herhangi bir kuralına aykırı veya ona uygun olmadığı gerekçesiyle, Anayasa Mahkemesinde açtıkları İptal Davasına bakmakla yetkili Anayasa Mahkemesi, bu yolla yasaları ve diğer mevzuatı denetlemekte ve Anayasaya aykırı veya uygun bulmadıklarını iptal etmektedir.

MAHKEMELERCE İLETİLEN ANAYASAYA AYKIRILIK KONULARI:

Anayasanın 148'inci maddesine göre, Herhangi bir mahkeme işlemindeki bir taraf, bu işlemin herhangi bir aşamasında, bu işlemdeki uyuşmazlık konularından herhangi birinin karara bağlanmasında etkisi olabilen herhangi bir yasanın veya kararın veya bunların herhangi bir kuralının, Anayasaya aykırılığını ileri sürmesi üzerine, Anayasa Mahkemesi, ilgi mahkemece sunulan konuları görüşmek ve tarafları dinledikten sonra karar almakla yetkilidir. Anayasa Mahkemesi, bu kararını ilgili mahkemeye bildirir.

ORGANLAR ARASINDA YETKİ UYUŞMAZLIĞI

Anayasa Mahkemesi, doğrudan Yasalarla ilgili bu üç Temel yetkisi yanında dolaylı olarak yasaları da ilgilendirebilecek organlar arasında yetki uyuşmazlıklarına bakmak ve bu konuda karar vermek yetkisine de sahiptir.

Şöyle ki, Anayasanın 145'inci maddesine göre, Devlet organları arasında kuvvet ve yetki uyuşmazlık ve itirazlarına ilişkin herhangi bir konu ile ilgili olarak yapılan başvurular, Anayasa Mahkemesince değerlendirilmektedir. Varsayalım ki, Cumhuriyet Meclisi ile Yürütme erki arasında, Anayasaya göre yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun, yasa gücünde kararname veya bir tüzükle düzenlenmesi ile ilgili olarak yetki uyuşmazlığı çıkmış ve Cumhuriyet Meclisi Başkanı bu konu ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi Başkanlığına başvurmuştur. Bu durumda Mahkeme, konuyu inceleyecek ve yetki uyuşmazlığının var olup olmadığı konusunda kararını verecektir.

Somut bir örnek verecek olursak, son zamanlarda, maalesef, yürütme erki tarafından, Anayasanın 75'inci maddesinde öngörülen Verginin yasallığı ilkesine aykırı olarak, vergi ve benzeri mali yükümlülükler Yasa Gücünde Kararnamelerle düzenlenmektedir. Aynı şekilde,

Anayasanın öngördüğü çerçeveye bağlı kalmaksızın, ivediliği olmadığı veya ekonomik konulara ilişkin olmadığı halde, yasa ile düzenlenmiş konular yasa gücünde kararnamelerle değişikliğe bağlı tutulmakta veya doğrudan yasa gücünde kararnamelerle düzenlenebilmektedir. Cumhuriyet Meclisi Başkanlığının, yasa gücünde kararnamelerle yetki aşımı içinde olduğu konusunda yürütmeyi uyarmakla yetindiği, konuyu Anayasa Mahkemesine götürmekten kaçındığı bilinmektedir.

YÜKSEK MAHKEMENİN YASALARIMIZIN DURUMUNA İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELERİ

Dönemin Yüksek Mahkeme Başkanı Sayın Taner Enginel, 2004-2005 Adli Yılı Açılış Konuşmasında Yasalar konusunda şunları söylemiştir:

“ İyi yasaların ülkenin kalkınmasındaki rolü:

- Bir ülkenin gelişmesini sağlayan iyi yasalardır. Buna karşılık gelişmesini önleyen ve sorunlarına sorun katan kötü yasalardır. Yasa yapımı yargının işi değildir. Ancak yasaları uygulayan ve yasalardaki iyi ve kötü yönleri en fazla gören yargıdır. Bu nedenle yasaların daha iyi olması yönünde yürütme ve yasama organını uyarmak bizim görevlerimiz arasındadır.
- Bu noktada büyük önderimiz Atatürk'ü anımsamamak elde değildir. Atatürk'ün Türk ulusunu yüceltmek için gerçekleştirdiği birçok devrimi vardır. Hukuk devrimi bunlardan sadece bir tanesidir. Üzerinde durulmayan ve fazla önem verilmeyen bu devrim, Atatürk devrimlerinin en önemlisidir. Çünkü hukuk devrimini gerçekleştirmeyen bir ülkenin kalkınması mümkün değildir. Atatürk'ün hukuk devrimini anlayabilmek için diğer devrimlerinden ayrı ele alarak değerlendirmek gerekir. Atatürk kötü yasaların bir ülkenin kalkınması önünde en büyük engel olduğunu biliyordu. Çünkü kötü yasalar vatandaşları gereksiz yere birbirine düşürür, yorar, yıpratır; toplumun enerjisini tüketir. Yasada yapılan küçük bir hata yıllar süren büyük sorunlara neden olur. İyi yasaların yapımı ise büyük emek ve çaba gerektirir. Dikkatle incelediğimiz zaman görürüz ki Atatürk, Türkiye'ye dünyanın en iyi yasalarını getirmek istemiştir. Bu nedenle Avrupa'da en iyi hukukçular tarafından, en fazla zaman ve emek harcanarak hazırlanmış, her sözcük üzerinde tekrar tekrar durularak kaleme alınmış en mükemmel yasaları Türkiye'ye getirmiştir. Bu yasalarda dikkatsizce kullanılmış, hatalı tek sözcük bulmak mümkün değildir. Tercüme hataları vardır. Bazı hükümlerin günün koşullarına veya Türkiye'nin o günkü ihtiyaçlarına uygun olmadığı söylenebilir. Fakat hukuk tekniği açısından her biri bir başyapıttır.

- Acaba bugün yaptığımız yasaları aynı bilinç içinde yapabiliyor muyuz? Yasalarımız dünyanın en iyi hukukçuları tarafından en uzun sürede ve en büyük titizlikle hazırlanmakta mıdır?

Kötü yasaların ortaya çıkardığı sorunlar:

- K.K.T.C.’de dünyaya örnek gösterebileceğimiz, bizi en gelişmiş ülkelerin ilerisine götüren yasalar, maalesef fazla değildir. Genelde Yasama Meclisimizin yaptığı yasaların hatalı olduğunu hatta bazılarının hata rekoru kırdığını söyleyebiliriz. En iyi hukukçuların en uzun sürede en titiz çalışmayla hazırlamaları gereken yasaların, hiç tecrübesi olmayan kişiler tarafından, hiç özen gösterilmeden, el çabukluğu ile hazırlandığını görmekteyiz.
- **Genellikle yasalarımız dikkatsizlik veya bilgisizlik nedeniyle yapılmış hatalarla doludur. Bu hatalar arasında cümle düşüklükleri ve dilbilgisi hataları az değildir. Yasalar yapılırken her olasılık düşünülmüş ve en doğru yol seçilmiş değildir. Bu nedenle bir süre sonra büyük sorunlar ortaya çıkmakta, yasalar tekrar tekrar tâdil edilmektedir. Tâdiller de gerekli titizlik gösterilmeden yapıldığı için sorun çözülmemekte ve hatta bazan yasalar daha karmaşık hale gelmektedir. Hatalı yasalar nedeniyle vatandaşlarımız gereksiz yere yorulup yıpranmaktadır.”**

ANAYASA MAHKEMESİNİN YASALARI NİTELEYEN KARARI

- Anayasa Mahkememizin dinlediği 29, 30, 31/2002 sayılı davada Emeklilik Yasası tartışılırken, Anayasa Mahkemesi şu görüşlere yer vermiştir: *“İyi bir yasanın sade, herkesin kolaylıkla anlayabileceği, hiçbir tereddüte düşmeden yorumlayabileceği maddelerden oluşması gerekir. Dava konusu yasa maddelerini sade bir vatandaşın anlaması şöyle dursun bir hukukçunun bile anlaması kolay değildir. Hukukçuları bir tarafa bırakalım, bu maddeleri herkesten iyi bilen ve uygulayan Bakanlık görevlilerinin dahi hataya düşmeden anlamaları mümkün olmamıştır. Bu nedenle yıllar süren hatalı bir uygulama yapılmıştır.”*
- 19.4.2002 tarihinde yürürlüğe giren 23/2002 ve 25/2002 sayılı Yasalarla emeklilerin maaşlarında bir azalma olmuştur. Bu garip durumun nasıl gerçekleştiğini kavramaya çalışalım.

- Emeklilik Yasası ile Kamu Görevlileri Yasasında emeklilerin maaşlarına ilişkin maddeleri okuduğumuz zaman son derece karmaşık ve anlaşılması zor maddeler olduğu görülür. Halbuki iyi bir yasanın sade, herkesin kolaylıkla anlayabileceği, hiçbir tereddüte düşmeden yorumlayabileceği maddelerden oluşması gerekir. Emeklilik Yasası ile Kamu Görevlileri Yasasının bu özellikleri taşıdığını söylemek mümkün değildir. Sade bir vatandaş şöyle dursun bir hukukçunun bile bu maddelere doğru anlam vermesi kolay değildir. Hukukçuları bir tarafa bırakalım, bu maddeleri herkesten iyi bilen ve uygulayan Maliye Bakanlığı görevlilerinin dahi hataya düşmeden yasaları uygulamaları mümkün olmamıştır. Nitekim bu davada Savcılık, Maliye Bakanlığı Maaşlar ve Emeklilik şubesinde görev yapan yetkililerin yıllarca hatalı bir hesaplama yaparak emeklilere gereğinden fazla maaş ödediklerini ve son yapılan değişiklikle bu hatanın düzeltildiğini iddia etmektedir.
- Değişiklik yasalarını incelediğimiz zaman bu yasaların da orijinal yasalar gibi sade ve kolay anlaşılır şekilde kaleme alınmadığını görürüz. Bu nedenle değişiklik yasalarında da anlaşılamayan hususlar olmuş ve Davacılar avukatı emekli maaşı ile ilgili olmayan veya emekliler aleyhine herhangi bir değişiklik getirmeyen maddelerin Anayasaya aykırı olduğunu iddia etmiştir. Savcılık da aynı hatayı sürdürerek emekli maaşı ile ilgisi olmayıp örneğin ikramiye ile ilgili olan bir maddenin Anayasaya uygun olduğu üzerinde ısrarla durmuştur. Bu durum ülkemizde yasa yapımında ne büyük bir sorun olduğunu göstermektedir. (Sayfa 11-12) “

3.7 Yasa Yapma Sürecinin Genel Sorunları

1. Yasa Hazırlama ve Yapım Sürecinde Gözlemlenen Aksaklık ve Yetersizlikler:

- (1)Tasarıların Uzman Kişilerce Hazırlanmaması ve Hazırlayıcı Birimler Arasında İşbirliği ve Eşgüdüm Eksikliği: Yasa Tasarıları, Bakanlıklarda genellikle konusunda uzman kişilerce hazırlanmamakta ve hazırlayıcı kişi ve birimler arasında, aynı bakanlık bünyesinde dahi yeterli işbirliği ve eşgüdüm bulunmamaktadır. Bunun sonucunda da, ister o konuda yeterli teknik bilgiye sahip olmayan hukukçu tarafından isterse hukukçu olmayan ve yasa yapma konusunda yeterli bilgi ve deneyime sahip olmayan görevliler tarafından hazırlansın, hazırlanan yasalar gerek teknik yönden gerekse içerik yönünden uygulamada sorunlar yaratmakta ve yetersizlikleri çok kısa bir süre içinde görülmekte ve değiştirilmesi yönüne gidilmektedir.

(2)Yasa Hazırlama Sürecinde İzlenmesi Gereken Usulün Yasal Kurallara

Bağlanmamış Olması: Yasa hazırlama sürecinde izlenmesi gereken usul, yasalaştırma sürecine katılanların, hangi aşamada hangi işleri yapması ve hangi tekniklere ve usul kurallarına uyması gerektiği, **yaptırım gücüne sahip yazılı kurallara bağlanmadığından,** hem hizmet birimleri, hem de birimlerde görevli kişiler birlikte çalışmaktan ve uyulması gereken kurallara uygun davranmaktan kaçınılmaktadırlar. Sonuçta bazı yasalar, kendini konunun uzmanı sayan teknik personel tarafından, aynı hizmet biriminde veya aynı bakanlıktaki yasa hazırlama konusunda asgari de olsa bir bilgi ve birikime sahip olan hukukçulardan görüş alınmadan yapılmaktadır. Aynı şey hukukçular için de geçerlidir. Yeterli teknik bilgiye sahip olmamalarına karşın hukukçular da, teknik bilgi alma konusunda isteksiz davranmakta ve hazırlanan yasa tasarıları bu açıdan eksik olmaktadır.

(3)Yasa Hazırlayıcılarının Yasa Hazırlama Konusunda Uzmanlaşmış Olmaması:

Yasa YapmaTekniği konusunda, sürece katılanların yeterli oranda bilgi sahibi oldukları ve hizmet gereklerine uygun biçimde eğitildikleri söylenemez. Bu alanda görev yapanlar, yasa yapma tekniğini daha çok iş başında öğrenmektedirler. Yeterli teknik bilgiyle donanmamış, yasa yapma konusunda uzmanlaşmamış, uygulamadaki yasaları, o yasalara ilişkin mahkeme kararlarını içselleştirememiş kişiler tarafından yapılan yasalar, o kişiler hukukçu dahi olsalar, hatalı Düzenlemelere gebe demektir. Nitekim, yasalarımız bu anlamda birçok hatalı düzenlemeler içermektedir.

(4)Yasaların Bir Programa Bağlı Olarak Hazırlanmaması, Günlük Gereksinimleri Karşılama Üzere İvedi Olarak Hazırlanması ve İvedilikle Yasalaştırılması:

- Bakanlıklar, günlük gereksinimlere ve/veya hükümetin veya bakanlığın üstlendiği yükümlülükleri ve sözverileri yerine getirmek amacıyla ve çoğu kez de ivedilikle Tasarı hazırlamak ve aynı şekilde ivedilikle yasalaştırmak yönüne gitmektedirler;
- Hükümetlerin bir yasama yılında yasalaştırmayı düşündükleri yasaların öngörüldüğü bir yasama programı bulunmamaktadır;
- Yasaların, yeterli araştırma ve inceleme yapılmadan kısa bir süre içinde hazırlanması ve aynı şekilde kısa süre içinde yasalaştırılmak istenmesi, yasaların yapılmasında izlenmesi gereken usul kuralları ile yasa yapımında uyulması zorunlu ilke ve ölçütlerden vazgeçilmesine veya bunların göz ardı edilmesine yol açmakta; bunun sonucunda da hazırlanan yasa kalitesi çok düşük olmaktadır. Düşük kalitedeki yasalar da, uygulamada, beklenen yararları ulaşılamaması ve amaçlandığı biçimde mevcut sorunların çözüme kavuşturulması bir yana, yeni yeni sorunlarla yüzleşilmesine yol açmaktadır.
- İvedilikle ve gerekli zaman kullanılmadan hazırlanan tasarılar da dil ve terim birliği, diğer yasalarla uyum, Anayasaya uyarlılık çokça sağlanamamakta, bu da çeşitli açılardan (örneğin, diğer yasalarla uyumu, dil ve terim birliği ve uygulanabilirlik açılarından) yasa kalitesini düşürmektedir.

- İyi bir hazırlık dönemi geçirmemiş, yeterli araştırma ve inceleme yapılmadan, alınması gerekli teknik ve hukuksal görüşler alınmadan, acele ile hazırlanan tasarılar, çoğu kez Başsavcılıktan dönmekte ve Başsavcılığın uyarıları doğrultusunda değişiklik ve düzenlemeler yapılmakta, tekrar Başsavcılığın denetimine sunulmakta ve yapılan eklemeler ve yeni düzenlemelerle zaman zaman yasanın amaç ve felsefesine uygun olmayan düzenlemeler ortaya çıkabilmekte, hatta yasanın özünden ve amacından uzaklaştığı ve sapmalar olduğu gözlemlenmektedir.

1. Yasaların Sık Sık Değiştirilmesinden ve Yürürlüğe Konan Yasaların Daha Çok Değişiklik Yasası Olmasından Kaynaklanan Sorunlar:

(5)Yasalar, sık sık değiştirilmektedir. Bazı Yasaların, aynı yıl içinde veya çok kısa bir süre içinde değiştirildiği gözlemlenmektedir. Bu, yasa yapma işinin ciddiye alınmadığını ve yasa yapmanın teknik bir iş olduğu bilincinin henüz yasa yapım sürecine katılan kurumlarda yerleşmediğini ve içselleştirilemediğini göstermektedir. 2010 yılı içinde, Polis Örgütü Yasasında, aşağı yukarı aynı anlamda konularda değişiklik yapılmasının herhalde başka bir açıklaması olmasa gerektir. Cumhuriyet Meclisinin de, elinde birleştirme olanağı varken, aynı konudaki iki tasarıyı birleştirme yönüne gitmeyip, kısa süre içinde aynı konuda iki değişiklik yasası çıkarılmasının gerekçesi üzerinde durup düşünmesi ve kendini sorgulaması gerekmektedir.

(6)Kamu hizmetinin gereği olarak, yeni çıkarılan hukuki metinler, ivedi gereksinimlerin baskısı altında hızla, kısa süre içinde ve eski yasalara ek ve değişiklik getiren kurallar şeklinde düzenlenmektedir. Böylece esasen karmaşık bir vaziyette bulunan KKTC mevzuatı, daha da karışık, dağınık, birleştirmesi güç, konu ve nitelik açısından uyumu bozuk bir duruma gelmektedir. Hangi kuralın yürürlükte bulunduğu, hangisinin yürürlükten kaldırıldığı ya da değişikliğe uğramış olduğu; hangi yasanın hükmünü icra edip uygulanma olanağını kaybetmiş, böylece hükümsüz hale gelmiş bulunduğu, uzun ve ciddi araştırma ve inceleme yapılmadan uzman hukukçular tarafından dahi bilinemez duruma düşmüş bulunmaktadır.

(7)Yasa değiştirmede son yıllarda, farklı bir yöntem geliştirilmekte ve değiştirilmek istenen yasada değişiklik yapılması yerine, ayrı bir yasa ile veya yasa gücünde kararname ile, mevcut yasaların belirli maddeleri, bazan sürekli olarak, bazan da geçici bir süre için değişikliğe tabi tutulmaktadır. Bu da, yasaların birleştirilmesinde sorunlar yarattığı gibi, Esas Yasanın uygulanmasında, bu tür değişikliklerin gözden kaçmasına neden olunmakta ve uygulayıcıların, yargıçların ve hukukçuların yürürlükteki yasaların kurallarını saptamada zorlanmalarına neden olmakta, hatta hatalı işlem yapılmasına yol açılmaktadır.

(8)Yasalar yapılırken veya mevcut yasalarda değişiklik veya eklemeler yapılırken, konan kuralların pratikte uygulanabilirliğine yeterince dikkat ve özen gösterilmemektedir.

2. Yasaların Uygulamasının Gerektiği Düzeyde İzlenmemesi:

(9)Yasa yapıcılar, yaptıkları yasanın uygulamasını dikkatle izlemek, uygulamada gözlemlenen aksaklık ve yetersizlikleri saptamak ve alınması gereken önlemleri ve yapılması gereken düzenlemeleri zamanında yapmak ve yasa yapılırken amaçlanan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını, uygulamaya konan kuralların sorun çözmek yerine sorun yaratıcı nitelikte olup olmadığını saptamak, konularında gerekli duyarlılığı göstermemektedirler.

3. Başsavcılığın Yapısal ve İşlevsel Sorunları:

(10) Hukuk Dairesi, Devletin ve Devlet organlarının hukuk danışmanlığı hizmetlerini, devletin taraf olduğu davalarda devleti temsil yetkisinin gerektirdiği hizmetleri ve yasa hazırlayıcısı ve uygulayıcısı Bakanlıkların gereksindiği Anayasal ve hukuksal danışmanlık hizmetlerini etkinlikle ve hizmet gereklerine uygun olarak yerine getirebilecek yapıda değildir. Bu yetersizlik, hem nicelik, hem de nitelik açısından kendini göstermektedir.

(11) Hukuk Dairesinin iş yükü, bakanlıklardaki mevzuat hazırlayıcılarının uzmanlaşmış olmamaları nedeniyle mevzuat tasarılarının iyi hazırlanmaması sonucunda daha da artmakta ve bakanlıklarca hazırlanarak Anayasal ve hukuksal açıdan değerlendirilmek üzere gönderilen yasa tasarıları, Hukuk Dairesinde de, bakanlıkların yetki ve görev alanına giren mevzuat konusunda uzmanlaşmış yetkin ve yeterli sayıda savcının var olmaması sonucu, gerektiği düzeyde incelenmemektedir. Nitekim uygulamada, Hukuk Dairesinin, hukuk ve yasa tekniği açısından uygundur dediği bazı yasa tasarılarının daha sonra Anayasa Mahkemesine havalesi aşamasında Hukuk Dairesinin konuyu yeterince incelemeyeceği ve sağlıklı bir araştırmadan sonra görüş vermediği de, önceki görüşlerden farklı görüşlerin savlanmasıyla ortaya çıkmaktadır.

(12) Hukuk Dairesince, Anayasal ve hukuksal denetim sonucu, aynı veya benzer konularda, değişik zamanlarda Bakanlıklara verilen hukuksal görüşler arasında birlik ve uyum sağlanamamakta, aynı savcı, bir süre önce aynı konuda verdiği görüşten, kısa bir süre sonra daha farklı bir görüş verebilmekte; aynı şekilde bir savcının verdiği görüşten, bir başka savcının verdiği aynı konudaki görüş farklı olabilmektedir.

Aynı şekilde, Cumhuriyet Meclisi Komitelerinin çalışmalarına, çoğu kez değişik kademelerde savcılar katılmakta ve görüş belirtmektedirler. Bu savcıların verdiği görüşler çerçevesinde olgunlaştırılan yasaların, Cumhurbaşkanı tarafından görüş için Anayasa Mahkemesine gönderildiğinde veya iptal davası nedeniyle sözkonusu yasa Anayasa Mahkemesi önüne geldiğinde, Mahkeme önünde Başsavcılığı temsilen, ilgi yasa konusunda gerek yürütmeye, gerekse yasamaya görüş veren Savcı yerine, Başsavcı Yardımcısı veya Muavinlerden biri hazır bulunmaktadır. Bu da, zaman zaman Başsavcılık adına farklı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu da, Başsavcılığın sorgulanmasına ve kuruma duyulan güvenin sarsılmasına neden olmaktadır.

- (13) Hukuk Dairesi Yasasında, bir Bakanın istemi üzerine, ilgili bakanlıkta fiilen görev yapmak üzere bir Savcının görevlendirilebileceği (madde 19) öngörülmüş olmasına karşın, bu güne kadar bu yönde bir uygulama yapılmış değildir. Öte yandan, Yasada, görevlendirilecek savcının bakanlıktaki görevinin ne olacağı, görevinin içeriği, amacı ve kapsamı belirlenmiş değildir. Sorun, bir savcının ilgili bakanlıkta görevlendirilip görevlendirilmemesinden çok, savcılarının, Bakanlık mevzuatı ve uygulamaları konusunda gerçekten yeterli bilgi ve deneyime sahip olup olmadıklarıdır.

4. Sivil Toplumun Yasa Yapma Sürecine Katılımının Yetersizliği:

- (14) Halkın yasa yapma sürecine katılımı yetersizdir. Bu bir yandan hükümetlerin, açık yönetimi benimsememelerinden kaynaklanmakta, bir yandan da parlamentonun, Anayasal ödevini tam anlamıyla yerine getirememesinden kaynaklanmaktadır. Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle Halkın Bilgisine sunulan Yasa Tasarı ve önerilerinden, değil halkın, çoğu kez ilgili sivil toplum örgütlerinin dahi haberi olamamaktadır.
- (15) Sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımları iki aşamada değerlendirilmelidir. İlk aşama, yasa tasarılarının hazırlanıp Cumhuriyet Meclisine sunulmasına kadar bakanlıklardaki ve Başbakanlıktaki hazırlık sürecine katılım, yani yürütme düzeyinden katılımdır. İkinci aşama da, tasarıların Cumhuriyet Meclisinde yasalaştırılması sürecine katılım. Yani, yasama düzeyinde katılımdır.
- (16) Sivil toplum kuruluşlarının yasa yapma sürecine katılımı genel olarak Meclis Komitelerinin çalışmalarıyla sınırlı bulunmaktadır. Hazırlık aşamasında Bakanlıkların çalışmalarınasivil toplumun katılımı neredeyse yok denecek azdır ve böyle bir yöntemin yaşama geçirilmesini zorlayacak herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün 32'inci maddesinin (3)'üncü fıkrasında, "Komitelerin, kamu kurum ve kuruluşları ile mesleki birlik, kurum ve kuruluşlarından ve sendikalardan yazılı görüş alabilecekleri ve bunların temsilcileriyle bilgi ve görgülerinden yararlanmak istedikleri kişileri ve uzmanları Komiteye çağırıp dinleyebilecekleri" öngörülmüş olmakla beraber, uygulamada her zaman bu madde kurallarının etkin bir biçimde uygulandığı söylenemez. Çünkü, görüş alma ve uzman çağırma, Komite Başkanlıklarının takdirine bağlıdır ve Komite Başkanlarının tümü de iktidar partisine mensuptur. Her iki aşamada da karşılaşılan sorunlar ve yetersizlikler, Şeffaf Yönetimin, demokratik yönetimin Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde yerleşmesini ve gelişmesini olumsuz yönde etkileyen etmenlerin başında gelmektedir.

5. Yasa Yazımına ve Hazırlanmasına İlişkin Usul ve Esasları İçeren bir Yasanın Bulunmaması:

- (17) Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nde yasaların yapılmasında uyulması zorunlu ilke ve Ölçütler belirlenmiş olmasına ve Bakanlıklarca hazırlanacak yasa taslaklarının da bu ilke ve ölçütlere uygun olarak hazırlanması gerekliliği, Merkezi Mevzuat Dairesinin Kuruluş Yasasında da düzenlenmiş olmasına karşın, Yasa yazımına ve

yasa hazırlanmasında izlenmesi gereken usul kurallarına ilişkin bir yasa bulunmamasından kaynaklanan ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Yasalaştırma sürecine katılanların, hangi aşamada hangi yöntemle uygun olarak ne tür işlemler yapacağı belirsizdir. Uygulamada bu konuda başbakanlık tarafından yayınlanan Genelge, sürecin işleyişine ışık tutar nitelikte olmasına karşın, yasal dayanaktan yoksun olması yaptırım gücünü ve uygulanabilirliğini zayıflatmaktadır. Üstelik her hükümet değiştiğinde, yeni gelen hükümetin, eski hükümet döneminde Başbakanlıkça yayımlanan genelgeye uyulmasını zorlayacak yasal düzenleme olmadığından, kurgulanan mekanizmanın her koşulda uygulanıp uygulanmayacağı konusundaki tereddüt ve kuşku beraberce taşınmaktadır. Yasa Yapma Sistemi bir bütün olarak çözümlenmesi gereken bir sorun olarak ortada durmaktadır. Sorunun kalıcı olarak çözümü de ancak yasa yazımı ve hazırlanmasına ilişkin bir yasal düzenleme yapılması ile olanaklıdır.rekmektedir.

6. Yasalarımızın Dil Sorunu

- (18) Bazı yasaların dili çok eskidir ve anlaşılması zordur. Bu yasalar gözden geçirilmeli ve sadeleştirilmelidir. Uygulanabileceğine inanılan kuralları canlandırılmalı, diğer kuralları kaldırılmalıdır. Toplumun uyması gereken hukuki metinlerin dilinin anlatımı ve iletişimi kolaylaştıracak ve her düzeyde yurttaşın anlayacağı nitelikte olması gerekir.
- (19) “Yasayı bilememek Özür sayılmaz.” ana hukuk kuralı yurttaşın omuzlarında bir yük. Fakat, halk tarafından, halk için, halkla beraber ilkesine dayalı demokratik bir Cumhuriyette, açık siyasal yönetimde yasayı, halka daha iyi duyurmak, bulup okumasını sağlamak, anlamını kolaylaştırmak için çaba harcamak, Devlet Yönetiminde, bir yük, bir ödev olarak algılanmaması ülkenin temel sorunlarından biri.

7. Norm Koyma Tekniğine Uyulmadan Hukuk Kuralları ve Yürürlüğe Koymanın Yarattığı Sorunlar

- (20) Yasalarımızın her zaman belli teknik ve esaslara dayanılarak hazırlandığı söylenemez. Bu tutum sonucunda aşağıda bazılarını sayacağımız sorunlar ortaya çıkmaktadır:
- Özellikle sosyal içerikli yasaların çok kısa aralıklarla değiştirilmiş olması sonucu, asıl yasalarda verilmek istenilen öz, ulaşılmak istenilen amaç kayıp olmaktadır.
 - Bazı yasalarımız, işlem azaltıcı değil çoğaltıcı kurallar içermektedir.
 - Bir yasa ile birden çok yasada ek ve değişiklik yapılması, mevzuatın son durumunu izlemeyi zorlaştırmakta ve yanlışlara neden olmaktadır. Bu yanlışlıkların düzeltilmesi için kimi kez Bakanlar Kurulu ve Parlamento gereksiz yere meşgul edilmektedir.

- Her yasanın ve hukuki metnin bir hazırlık evresi, proje aşaması vardır. Yürürlüğe konulan yasaların ve öteki hukuki metinlerin, hukuki kural koyma tekniğine uyulmadan hazırlanmaları sonucu, kendi metinleri içinde ve birbirleri arasında uyum ve tutarlılık sağlanamamaktadır.
- Toplumı düzenleyen, özellikle de yazılı olan kurallar, devletin temelini oluşturan kurallardır. Yasaya olan saygı aynı zamanda Devlete olan saygıyı yansıtır. Bu saygının ve saygınlığın korunması için yasaların aranıldığında bulunabilir, bulunduğu da anlaşılır olması gerekir.

8. Yasa Gücünde Kararnamelerle Düzenlemenin yarattığı sorunlar:

- (21) Son yıllarda, özellikle mali konuların, hatta vergi konularının, yasa gücünde kararnamelerle, özellikle de Cumhuriyet Meclisinin tatilde olduğu dönemlerde sayıca artan bir şekilde, düzenlenmesi, denetim işlevi gören tüm kurumların seyirci kaldığı bir olgudur. Yasa gücünde kararnamelerle, Anayasa tümüyle gözardı edilmekte ve Cumhuriyet Meclisinin yasa yapma yetkisine açıkça tecavüz edilmektedir.

9. Tasarı ve Önerilerin Doğrudan Komiteye İletilmesinin Yarattığı Sorunlar:

- (22) Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü, tasarı ve önerilerin, Komitede ayrıntılı olarak görüşülmesinden önce, ilk olarak Genel Kurulda ele alınmasına izin vermemektedir. Bu uygulama birçok AB üyesi ülkelerdeki durumun aksine bir uygulamadır.
- (23) Tasarı ve önerilerin doğrudan Komitelere iletilmesi, üç tür sorun ortaya çıkarmaktadır.

Birincisi, Hükümetin, tasarı ile hedeflediği etkiyi ve amacını Komite aşamasından önce Parlamentoya açıkça anlatacak yeterli olanağı bulamaması ve muhalefet partilerinin de kendi bakış açılarını kamuoyuna açıklayacak fırsatı baştan elde edememesidir.

İkincisi, Komitelerde, uzmanlığa dayanan daha ayrıntılı çalışmalardan önce, politik parlamenter tartışmalar yapılmaması nedeniyle, Komiteler, tasarı ve önerilerin olası sonuçlarına ilişkin uzman değerlendirmelerinin yapıldığı yerler olmaktan çok, politik tartışmaların ağır bastığı, iktidara mensup milletvekillerinin yasa tasarılarını her koşulda savunmayı görev bildiği, muhalefetin de iktidara meydan okuduğu bir platforma dönüşmektedir.

Üçüncüsü, yasama sürecinin parlamentodaki son durağı olan Genel Kurul aşaması, tasarı veya önerinin bütün milletvekillerinin önünde tartışıldığı ilk aşamadır ve bu nedenle Genel Kurulda politik gerilim sık sık yükselmektedir. Genel Kurul aşaması, değişiklik yapma konusunda son bir olanak sunan, son dakika pazarlıklarını besleyen ve sonuçların öngörülemeyeceği, kestirilemeyeceği belirsiz bir aşamadır. Bu aşama, aynı zamanda, Komitede uzman desteğinden çoğu kez yoksun olarak Genel Kurula gelen Tasarı ve önerilerin kalitesinin daha da aşağılara çekilmesine neden olan, hatta Tasarı ve önerilerin bütünlüğünün bozulmasına neden olan bir aşamadır.

10. Genel Kurul ve Komite Aşamasında Değişiklik Önergesi Vermenin Yarattığı Sorunlar:

Hem komitelerde hem de Genel Kurulda yasa yapım sürecinde, değişiklik önergesi verme olanağı geniş olup, bu olanaklar, hem hükümet, hem de muhalefet tarafından sıkça kullanılmaktadır. Komitede verilen değişiklik önergeleri, önceden komite üyelerinin bilgisine sunulmamaktadır. Böylece yasa tasarısının her bir parçasının üzerindeki görüşmelerin seyrinin nasıl olacağını önceden belirlemek zorlaşmaktadır. Aynı şey Genel Kurul için de geçerlidir. Yasaların Genel Kurulda görüşülmesi aşamasında, çokça da gerekçe gösterilmeden, ayaküstü değişiklik önergeleri verilmekte, bazan bu önergeler, değerlendirilmek üzere Komitelere aktarılmakta, bazan da, Genel Kurulda görüşölüp oylanabilmektedir. Ayak üstü yapılan değişiklikler, hem yasanın sitemini bozabilmekte, hem de iyi inceleme olanağı olmadığı için, yanlış sonuçlar doğmasına neden olabilmektedir.

3.8. Yasa Yapma Süreci ile İlgili Olarak Yapılan Çalışmalar

3.8.1. Mark wilson raporu

3.8.2. Mevzuat Hazırlama Rehberi

3.8.3. Başbakanlık Genelgesi

3.8.1. MARK WILSON RAPORU

İngiliz Uzman Mark Wilson tarafından hazırlanan 27 Şubat 2006 tarihli Raporda, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Yasa Hazırlamada Hukuksal Görüşlerin Etkisi ve Değerlendirilmesi yapılmıştır.

Rapor, Giriş Bölümü dahil, Sekiz Bölümden oluşmakta ve ayrı ayrı bölümlerde sırasıyla, Yasa Yapımı konusunda Anayasal düzenlemeler; Mevzuat türleri; Yasa Yapım Hizmetlerini Yürüten Birimlerin ve Kişilerin Görevleri; Mevzuat Hazırlama Süreci; Bulgular, Sorunlar ve Çözümler; Tavsiyelerin Özeti ve Tavsiyelerin Yaşama Geçirilmesi için Öneriler yer almaktadır.

Özellikle Bulgular, Sorunlar ve Çözümler Bölümünde Alt Başlıklarda sırasıyla:

- Yasama Programları ve Stratejileri;
- Görevler ve Sorumluluklar;
- Planlama ve Eşgüdüm;
- Hukuksal Kaynaklar;
- Hukukun Tutarlılığı/Uyarlılığı;
- Avrupa Hukukuyla Uyumluluk;
- Düzenleyici Etki;
- Açıklayıcı Bilgi;
- Parlamentonun yasa yapma ve ikincil mevzuat yükü; ve
- Eğitim

Konuları irdelenmiştir.

Bu Rapordan çıkarılabilecek sonuçları, aşağıda öngörüldüğü biçimde biçimlendirmek olasıdır:

- **Yasalaştırma Programı:** Hükümetlerin bir yasama yılında yasalaştırmayı düşündükleri yasaların öngörüldüğü bir yasama programı bulunmamakta, bu nedenle de Bakanlıklar, günlük gereksinimlere ve/veya hükümetin veya bakanlığın üstlendiği yükümlülükleri ve sözverileri yerine getirmek amacıyla düzenlemeye gitmektedirler; **Bakanlar Kurulu, hükümetin yıllık politik önceliklerine, idarenin ve Parlamantonun yasaları yapıp onaylama kapasitesine göre, bir yıllık yasalaştırma programı yapmalıdır.(bkz. p. 66).**
- Bir Yasalaştırma programının olmayışı ve yasaların ivedilikle hazırlanması, sağlıklı ve kaliteli yasa yapma olanağının yitirilmesine yol açmaktadır. Yasa hazırlayıcıları, gerekli inceleme ve araştırmayı yapmadan, hatta danışmanlık hizmetlerinden belirli bir süreye bağlı olarak yararlanma olanağı bulamadan tasarıları hazırlamak durumunda kalmaktadırlar ki, bu sağlıklı bir yasa hazırlama yöntemi değildir;
- Yasalaştırma Sürecine katılanların, hangi aşamada hangi işleri yapması gerektiğini ve hangi tekniklere ve usul kurallarına uygun olarak çalışmaların yürütüleceğini gösterecek bir rehberin veya el kitabının hazırlanması, bir yandan, hazırlayıcıların aynı işlemler için, ayrı ayrı evrelerde, ayrı ayrı zaman harcamasını önleyecek ve bir yandan da hazırlayıcılar sürecin aşamalarında kendilerine düşen düzenleme ve/veya denetim görevlerini daha etkin ve daha verimli bir biçimde yerine getirebileceklerdir;
- **Bakanlıklar bir çalışma programı düzenleyip yasa tasarılarının kabul edilen yasalaştırma programına uygun olarak zamanında hazırlanmasını sağlamalıdır. Bu programlar planla uyum sağlamak için ihtiyaç duyulan kaynağı ve Hukuk Dairesinin konuya ilişkin hukuki sorunları çözmek için gerek duyduğu zamanı belirlemelidir. Program aynı zamanda hedefe ulaşmanın önündeki riskleri ve bu riskleri azaltmak için alınması gereken önlemleri içermelidir (bkz. p. 79).**
- Mervzuat Hazırlama Rehberi veya El Kitabı, mevzuat yapım sürecine katılan tüm hukukçuların ve Hukuk Dairesindeki Danışmanların katılımıyla hazırlanmalıdır; Rehber, yasalaştırma görevine yeni başlayanlara yardımcı olacak ve görevlerini başarılı bir şekilde yapmaları için güvenlerini artıracaktır. Aynı zamanda Hukuki tavsiyelerin tekrarlanmasını azaltacak ve hazırlayıcıların hukuksal kaynaklara odaklanmasını artıracak, Hukuk Dairesinin danışmanlık görevlerini daha etkin bir biçimde yerine getirmesine olanak tanıyacaktır;
- Hukuk Dairesinin Anayasaya uygunluk incelemesi, taslağın daha ön hazırlık döneminde yapılmalı ve Anayasaya uyarlığın Anayasa Mahkemesince sorgulanmasına gidilmeden sorun çözümlenmiş olmalıdır;

- **Hukuk Dairesinin bakanlıklar ve Merkezi Mevzuat Dairesi ile daha sıkı ilişkide olması kendi önceliklerini planlayabilmesi ve kaynaklarını etkili bir şekilde tahsis edebilmesi için gereklidir.**
- **Başsavcılık kendi dairesi tarafından sağlanan yasa yapmakla ilgili hukuki hizmetleri gözden geçirmelidir. Özellikle kendi dairesindeki görevlilerin sayısı, dairenin yasa yapmakla ilgili rolü, ve yapılacak tavsiyelerin doğru zamanlamasından emin olmalıdır. Dikkatli değerlendirme yapacak Hukukçular ekibi de bu gözden geçirmede dikkate alınmalıdır (bkz. p.85).**
- **Merkezi mevzuat Dairesi, mevzuat hazırlayıcılarının ilk aşamada yönlendiricisi, yardımcısı ve denetleyicisi olmalıdır; Merkezi Mevzuat Dairesi, mevzuat kalitesini yükseltmenin temel araçlarından biri, anahtar kuruluşu olmalıdır;**
- **Bakanlar Kurulu tatmin olmadığı yasa tasarılarını bakanlığa iade etmeli ve daha iyi hazırlanmış bir tasarımı parlamentoya sunmalıdır. Nitelikli açıklayıcı bilgiler Parlemontonun görevini kolaylaştırır. Taslağı yeniden düzenlemek Bakanlar Kurulu veya Bakanlar Kurulu Genel Sekreterinin görevi değildir. Eğer değişiklik gerekliyse Merkezi Mevzuat Dairesi ve ilgili bakanlık tarafından yapılmalıdır.**
- **İç hukukun topluluk hukukuyla uyumunun etkili bir şekilde koordine edilmesi ve planlanmasına değerli bir organ olan Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi yararlı olabilir. Merkez, bakanlıklar arasında gerekli bağı kurup Merkezi Mevzuat Dairesi ve bakanlıkların uygulamalarının paylaşılmasını sağlayabilir. Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezinin AB'ye (EU) uyumluluğunun sağlanması için strateji geliştirip koordine etmede önemli bir rolü vardır. Bu süreçte Merkez, bakanlık politika yapımcılarını destekleme gibi önemli bir rol üstlenmeli, Avrupa Hukuku üzerinde rehberlik ve teknik bilgi sağlayarak ve geliştireceği sistemle Avrupa Birliği Hukukunun ilkelerinin önerilen hukuka nasıl uyumunun sağlanabileceğini açıklamalıdır (bkz. p. 89-90 ve tavsiyeler).**
- **Eğer her bakanlığın yasa tasarısı yapacak bir veya daha fazla hukukçusu olsaydı yasaların kalitesi/niteliği yükselecekti. Nitelikli yasa tasarısı üreten en başarılı yer politika belirlemeden sorumlu olan bakanlıktır. Yasa tasarısı hazırlamak için hukukçuların politika belirleyenlerin ve teknik görevlilerin birlikte çalışması temel bir zorunluluktur.**
- **Kıbrısın kuzeyinde yasaların mevcut yasalarla uyumluluğu açık bir sorundur. Bakanlıklar arasında koordinasyon çok yetersiz olup hukukçular yasa tasarılarının diğer bakanlıkların sorumluluğunda olan yasalarla uyumluluğunu yorumlamakta zorlanmaktadırlar. Tasarılarla uygulamadaki yasaların uyumluluğunu sağlamak hukukçuların görevidir, çakışmayı engelleyecek herhangi bir resmi mekanizma yoktur. Ashında birçok bakanlık hukukçusu tasarılarıyla ilgili olabilecek diğer yasaları belirlemekte zorlanmaktadırlar. Çakışma halinde bunun bakanlıklar arasında nasıl düzeltilebileceğine ilişkin etkili bir mekanizma yoktur.**

- Hükümetin genel politikasıyla uyumlu yasalar yaşama geçirilmek isteniyorsa bakanlıklar gerekli bakanlıklar arası denetimin yapılmadığı tasarıları durdurmalıdır. Bakanlıklar arası denetim yasa tasarısını hazırlayanların diğer ilgili yasalardan haberdar olmaları için gereklidir. Uyumluluk sorunu tasarımı hazırlayan bakanlığın birincil sorumluluğudur. Tasarı hazırlandıktan sonra diğer bakanlıkların haberdar edilmesi geciken bir işlemdir. Diğer bakanlıkların politika geliştirme aşamasından durumdan haberdar olmaları tasarının başarılı olması için gereklidir. Bilhassa **tasarının çalışmaya katılan tüm ilgili bakanlıkların görüşü alınmadan yorum için Hukuk Dairesine gönderilmesi yanlıştır. Tasarınının diğer yasalarla uyumluluğunun denetlenmesi Hukuk Dairesine bırakılmamalıdır.** Kuşkusuz Hukuk Dairesi olumsuz gördüğü her konuyu değerlendirecektir ancak uyumluluk konusunun daha önceki aşamada yapılması gerekir.
- Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi, Avrupa Birliği uyum politikaları ve bakanlıklara gerekli teknik katkının verilmesine ilişkin gerekli koordinasyonu sağlamakta önemli bir rol üstlenmiştir. Merkez, aynı zamanda bakanlık politika belirleyicilerine ve hukukçulara tasarılar avrupa hukuku koşullarının nasıl dahil edileceğine dair sistemin oluşturulmasına yardımcı olmak için önemli bir rol üstlenmiştir. Bu sistem M erkezi Mevzuat Dairesi ve Başsavcılık Dairesine üst düzey denetleme yapmaları konusunda katkı yapacaktır.
- Parlamenterlerin ve parlamento görevlilerinin AB hukuku hakkındaki bilgilerinin artırılması ve AB konusundaki dikkatli değerlendirmeler yapılırken daha yararlı olmaları için ihtiyaçlarının ne olduğu değerlendirilmelidir. Bir olası adım bu Avrupa hukuku yasaları ve ilişkileri ile ilgili bir Parlamento Komitesinin kurulması olabilir (bkz. 108). (Nitekim bu tavsiye uyarınca, Cumhuriyet Meclisinde böyle bir Komite kurulmuştur. Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi tarafından hazırlanan AB uyum yasa tasarıları bu komiteye gönderilmektedir).
- Tasarıların tutarlı bir şekilde düzenleyici etki denetiminin yapıldığı bir sistem yoktur. Tasarıların hedefledikleri amaçlara gerekli ağırlığı vermeleri ve gerçekten bu amaçlara ulaştıklarının belirlenmesi için bu denetim önemlidir. Bir tasarı geliştirildiği zaman politika balirleyiciler bunu duyurmalı değişiklik yapmak için seçenekleri ve her seçeneğin işyerleri, gönüllü kuruluşlar ve diğer etkilenen grupların üzerinde yaratacağı etki ve tepkileri de dikkate almalıdırlar. Hiçbir yasal değişiklik yapılmamasının mümkün olup olamayacağı da değerlendirilmelidir. Aynı zamanda konu değişikliklerin götürü ve getirisi hesaplanmalıdır. Bu değerlendirme tasarıyla dengeli olmalıdır. Örneğin eğer tasarı sadece birkaç işyerini etkileyecekse, pek çok işyerini etkileyeceği kadar kapsamlı değerlendirilmemelidir.

- Düzenleyici etkinin değerlendirilmesi için paydaşların görüşlerinin alınması gereklidir. Onların görüşleri bir tasarının değerlendirilebilmesi için gerek duyulan delili belirleyecektir. Bu tip bir danışma politika belirlemeye de yardımcıdır. Parlamento resmi olarak yasa tasarılarıyla ilgili paydaşların görüşlerini alır, fakat daha önce paydaşlarla yapılan politika belirleme ve tasarının sözüyle ilgili danışmalar Parlamento aşamasına gelmeden tasarının daha iyi formüle edilmesine ve düzenlenmesine yardımcı olur. Üstelik bu tip danışmalar tasarı Parlamenteoya geldiği zaman önemli konular üzerinde tartışmanın odaklaşmasını sağlar.
- **Bakanlıklar tarafından Hukuk Dairesine ve hükümete sunulan yasa tasarıları aşağıdaki çizelgede (memorandum) belirlenen konuları içermesi halinde daha nitelikli olabilir.**
 - + Önerinin tümü hakkında açıklayıcı bilgi;
 - + Her madde için açıklayıcı bilgi;
 - + Tasarının Anayasayla uyumluluğu ve bu konudaki ayrıntılı hukukçu görüşleri;
 - + Avrupa Hukukuyla uyumluluğu hedefliyorsa uyumun nasıl sağlandığı, kısmen uyum sağlamıyorsa neden ve nasıl sağlamadığı;
 - + Hangi maddelerin diğer bakanlıklara etkisi olacağı ve yasalarla çelişmemesini sağlamak için atılan adımlar;
 - + Tasarının düzenleyici etki değerlendirmesi ve konuya ilişkin paylaşımcıların halihazırda alınmış görüşleri.
 - + Bakanlar kurulu çizelgesi (memorandum) aynı zamanda Hukuk Dairesinin özet halinde hukuki tavsiyesini ve diğer yazılı tavsiyeleri de içermelidir.
- Kıbrısın kuzeyinde yasalar yaygın olarak bakanlıklara tüzük yapma yetkisi vermektedir. Tüzük yapma yetkisi sınırları belirlenen bir yetkidir. Ancak tüzükler Parlamento tarafından incelenmemektedir. Bakanlıklara tüzük yapma yetkisi Parlamento tarafından verildiği dikkate alındığında bu beklenmeyen bir durumdur. Bu bir yasa yapma yetkisidir ve parlamento tarafından bakanlıklara verilen bir yetkidir. Devreden otorite tarafından Parlamentonun bu meşru fonksiyonunun doğru olarak kullanılıp kullanılmadığı denetlenmelidir. Anayasa Parlamentonun “Bakanlar Kurulu ve Bakanlıkları denetleme yetkisi” (bkz. Anayasa madde 78) öngörmektedir, tüzükler Parlamentonun denetleme kapsamındadır. Bir bakanlığa verilen yetkinin aşıldığı kuşkusuna varsa bunun Parlamento tarafından değerlendirilmesi gerekir
- **Parlamento ulusal hukukla topluluk hukukunu uyumlaştıracak yasa yapacaksa, Parlamentonun süratle topluluk hukuku konusunda uzmanlık ve tecrübe edinmesi gerekir. Bazı parlamenterlerin ve parlamento çalışanlarının topluluk hukuku politikaları ve sorunları üzerinde yoğunlaşmalarına ağırlık verilmesi bu nedenle düşünülmelidir. Bu da Avrupa İlişkilerinden sorumlu olacak bir komitenin oluşturulmasıyla kolayca sağlanabilir.**

- **Mesleki Eğitim:** Yasa yapmakla görevli Hukukçular ve danışmanlar, profesyonel, kendini işine adanmış ve ağır çalışan kimselerdir. Ancak görevleri için mesleki eğitim görmemişlerdir. Sadece işlerini yürütürken öğrenme olanakları vardır ve diğer hukukçulardan yeterli yönlendirme yardımı görmemektedirler. Hukukçu ve danışmanların mesleki eğitimi ile ilgili bir yapı ve en iyi çalışma şeklini paylaşma olanakları yoktur. Tasarı hazırlamakla ilgili yetenek zamanla ve uygulama ile kazanılmakla beraber mesleki eğitim bu konuda önemli bir başlama noktasıdır
- Topluluk hukuku özel bir hukuk alanıdır. Kuzey Kıbrıs'taki görevliler arasında topluluk hukuku ile ilgili bilgi ve tecrübe yetersizdir. Avrupa Birliğinde bu konuda birçok uzman mevcut olup hukukçuları topluluk hukuku hakkında eğitebilirler. EUCC'nin de topluluk hukuku konusunda uzmanlığı olup CLB (Merkezi Mevzuat Dairesi) ile etkili bir şekilde çalışıp topluluk hukuku konusundaki bilinci artırabilir.

3.8.2. MEVZUAT HAZIRLAMA REHBERİ

Mevzuat Hazırlama Rehberi, Mark Wilson Raproundaki tavsiyeler uyarınca, Merkezi Mevzuat Dairesi Müdürlüğünün öncülüğünde, Avrupa Koordinasyon Merkezinden bir temsilci ile Ekonomi Bakanlığının ve Cumhuriyet Meclisinden birer hukukçunun katılımıyla hazırlanmıştır. **Ancak, hazırlanan bu Rehber bugüne kadar uygulamaya konmamıştır.**

73 sayfadan oluşan bu Rehber, Üç Ana Bölümden oluşmaktadır:

Bölüm I : Mevzuat Hazırlama Sürecindeki İlgili Kurumların Roller

Bölüm II : Mevzuat Hazırlama Süreci

Bölüm III : Avrupa Topluluk Hukukuna Uyumlu Mevzuat Hazırlanması

Birinci Bölümde, **Mevzuat Hazırlama Sürecindeki İlgili Kurumların Roller** bağlamında:

- a) Bakanlıklar
- b) Merkezi Mevzuat Dairesi
- c) Hukuk Dairesi
- d) Bakanlar Kurulu
- e) Cumhuriyet Meclisi
- f) Cumhurbaşkanı
- g) Anayasa Mahkemesi Olarak Görev Yapan Yüksek Mahkemesinin işlevi ve işleyici incelenmiştir.

İkinci Bölümde, **Mevzuat Hazırlama Süreci kapsamında:**

- (a) Mevzuat Planlaması;

- (b) Tasarıların Hazırlanması
(c) Tüzüklerin hazırlanması konuları

İncelenmiş ve sürece ilişkin yapılanmalar ve görevlerin etkili bir biçimde yerine getirilmesi için öngörülere yer verilmiştir.

Üçüncü Bölümde ise, Avrupa Topluluk Hukukuna Uyumlu Mevzuat Hazırlanması kapsamında, Avrupa topluluğunun hukuksal araçları, tüzükler, direktifler ve kararlara değinilmiş; ayrıca Uyumlaştırmada İzlenmesi gereken Temel Yöntem ve Kurallar somutlaştırılmaya çalışılmıştır.

Rehber, hem sürecin işleyişini biçimlendirecek yapısal oluşumları gündeme taşımakta, hem de işleyiş biçimlendirecek ve yönlendirecek usul kurallarını, belirli bir düzenek içinde, uygulayıcılara ışık tutacak ve onlara yardımcı olacak şekilde sunmaktadır.

Mevzuat Hazırlama Rehberi, özellikle bakanlık hukukçuları ve mevzuat tasarılarını hazırlamadan sorumlu olacak olan kamu görevlileri için bir tasarımın hazırlanma sürecinde yapılması gerekenlerin neler olduğunu ve kime / hangi kuruma ne sorumluluk düştüğünü anlamakta kullanılacak iyi bir referans belgesi niteliğindedir.

Wilson Raporunda öngörülen tavsiyeleri yaşama geçirmeyi hedefleyen Rehber,

- (1) Bakanlar Kurulunca onaylanacak Yasama Programında belirlenen tasarıların, belirlenen önceliklere bağlı olarak hazırlanmasını ve Programda ayrıca tasarılarla amaçlanan hedeflerin kısa açıklamalarının yer almasını öngörmektedir. Bu program, hem bakanlık hukukçularının, hem Merkezi Mevzuat Dairesinin hem de Hukuk Dairesinin işini kolaylaştıracak ve önceden bilgi sahibi olmalarını sağlayacaktır. Aynı zamanda da, Cumhuriyet Meclisinin, kendisine sunulabilecek Tasarılar konusunda ön bilgi sahibi olmasına yarayacaktır.
- (2) Tasarıların, Bakanlıklarda oluşturulacak, Bakanlık hukukçularının da içinde olacağı Komitelerce hazırlanmasını öngörmektedir; Böylelikle, işbirliği sağlanacak ve hem teknik personelin, hem de hukukçuların katkısıyla hazırlanacak tasarıların niteliği ve kalitesi yükseltilmiş olacaktır.
- (3) Merkezi Mevzuat Dairesini, Başbakanlık veya bakanlıklarca hazırlanan tasarıların yasa tekniğine ve Anayasaya uygunluk ve diğer mevzuata uyum açısından birinci derecede denetlemekle görevli bir kuruluş olarak öngörmektedir.
- (4) Yasama programını son aşamada biçimlendirme ve uygulanmasını izleme görevini Müsteşarlar Komitesine vermektedir Müsteşarlar Komitesinin görevleri şunlardır:
 - Politikaların ve Bakanlar Kuruluna sunulacak yasa tasarılarının koordinasyonu
 - Maliye Bakanlığına yıllık bütçelendirme süreciyle ilgili sunulan bakanlık önerilerinin değerlendirilmesi
 - Dış kaynaklı finansal destekler ile yürütülecek projelere ilişkin sunulan bakanlık önerilerinin incelenmesi

- Birden fazla Bakanlığı ilgilendiren Hükümet faaliyetlerinin koordinasyonunun desteklenmesi
 - Kamu Yönetimi Reformu konusunda yürütölen çalışmaların izlenmesi .
- (5) Avrupa Koordinasyon Merkezine, AB müktesebatını bakanlıklara tanıtmaya görevi verilmekte, bu yolla, mevzuat planlaması yapılırken toplumsal fayda sağlayacağına inanılan öncelikli AB standartlarının da gözönünde bulundurulmasına olanak yaratılmaktadır.
- (6) Yasa Tasarılarının Hazırlanmasında izlenmesi gereken aşamalar; her aşamada yerine getirilecek görevler ile, görevleri üstlenecek birim ve kişiler ve işlevleri ayrıntılı olarak belirlenmektedir. Bu şekilde, Tasarıların hazırlanması disipline edilmekte ve daha kaliteli tasarı hazırlanmasına olanak sağlanma hedeflenmektedir.
- (7) Yasa Hazırlama Komitesi üyelerinin belirlenmesi konusunda çerçeve kurallar öngörmektedir. Öngörüye göre, komitede; **bakanlık hukukçusu, bakanlıktan ve/veya bakanlığa bağılı daire, kurum ve kuruluşlardan teknik uzmanlar, diğery bakanlıklardan temsilciler ve gerekmesi halinde Merkezi Mevzuat Dairesi hukukçusu, Avrupa Birliğı Koordinasyon Merkezi temsilcisi ve ilgili akademisyenler yer alacaktır.** Ancak, bu konuda genel geçer kurallar olmadığından, üyelerin kimler olacağı en iyi şekilde, hazırlanacak tasarıнын nitelik ve niceliğı ile göreceli olarak komite başkanı tarafından ve bakanın onayıyla belirlenecektir.
- (8) Özellikle AB müktesabatına uyum açısından izlenmesi gereken yöntem ve gözetilmesi gereken prensipler konusunda doyurucu önermeler ve düzenlemeler içermektedir.

SONUC: Mevzuat Hazırlama Rehberi, gerek içeriğı, gerekse yasa yapma tekniğıne ilişkin açıklamalar ve örneklemeler içeren Ek'leri ile, yasa hazırlama sürecini disipline edecek ve sonuçta yasa kalitesini yükseltecek bir nitelik taşımaktadır. Ancak Rehber, herhangi bir yasal ve hukuksal dayanaktan yoksundur ve henüz uygulamaya konulmuş değildir.

3.8.3. BAŞBAKANLIK GENELGESİ

Başbakanlığın Mevzuatla İlgili Önergelerin Düzenlenmesine İlişkin Genelgesi

Başbakan tarafından, 22 Haziran 2010 tarihinde, “Yasal Mevzuatla İlgili Önergelerin Düzenlenmesi” konusunda bir Genelge Yayınlanmış ve bu Genelge, gereğı için, Bakanlıklarave Bağılı Dairelere, Bağımsız Daire Başkanlıklarına, Başbakanlığa Bağılı

Dairelere ve İdari ve Koordinasyon yönünden Başbakanlığa Bağlı Kurum ve Kuruluşlara; Bilgi için ise, Cumhurbaşkanlığı ile Cumhuriyet Meclisi Başkanlığına dağıtılmıştır.

Genelgede,

- Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün 78'inci maddesinde öngörülen "hükümetçe hazırlanan yasa ve karar tasarıları, Başbakan ve tüm bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığına sunulur" kuralı uyarınca **Tasarıların Gerekçeli olarak hazırlanması gerektiği;**
- Yasa ve karar tasarıları hazırlanırken KKTC Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün 82'nci maddesinde düzenlenen "Yasaların yapılmasında uyulması zorunlu ilke ve ölçütler" in esas alınması gerektiği;
- Mevzuata ilişkin tasarılar hazırlanırken, tasarıda kullanılan ifadelerin genel amaca hizmet etmesi ve hukuki boşluk bırakılmaması, açık ve sade olması gerektiği;
- **Hazırlanan tasarıların yasama tekniğine, yürürlükteki diğer mevzuata ve Anayasaya uygun olması gerektiği;**
- Yasal mevzuata ilişkin çalışma yapan bakanlığın hukukçuları ile çalışmaya katılan ilgili personelin, Tasarıların Yasama Tekniğine, Anayasaya ve yürürlükteki diğer mevzuata uygun olup olmadığını sağlamak amacıyla Merkezi Mevzuat Dairesi ile eşgüdüm içinde çalışmaları gerektiği;
- Merkezi Mevzuat Dairesi ile eşgüdümlü olarak hazırlanan tasarıların, Bakanlar Kuruluma sunulmadan önce KKTC Hukuk Dairesinden görüş alınması ve gelecek görüş doğrultusunda gerekli düzenlemeler yapıldıktan sonra tasarıların, Hukuk Dairesi'nin görüşü ile birlikte Bakanlar Kuruluna gönderilecek önerge ekine konması gerektiği;
- Teşkilat yasaları ve/veya yeni kadro ihdas edilecek yasalar ile ilgili olarak Hukuk Dairesi'nin görüşlerinin yanısıra, mali uygunluk bakımından Maliye işleri ile ilgili Bakanlığın görüşü ve kadrolarla ilgili olarak da Personel Dairesi Müdürlüğü'nün görüşlerinin alınması ve konuyla ilgili olarak Teknik Kurulların ve Kadro Komitesinin oluşturularak tasarının bu kurul ve komitede görüşülmesi gerektiği;
- Hazırlanan yasal mevzuat ile getirilen düzenlemelerden etkilenebilecek yürürlükte başka yasal mevzuatın varlığı halinde ilgili mevzuatta paralel düzenlemelerin eş zamanlı olarak yapılması gerektiği

Öngörülmüştür.

SONUÇ: Bu Genelgenin herhangi bir hukuksal dayanağı bulunmadığı gibi, Genelgeye uygun davranılmaması durumunda yapılacak işlem de belirtilmiş değildir. Uygulamada, Genelgenin öngörülerine uygun Tasarı hazırlanabilmesini sağlamak açısından, Başbakanlık Hukuk ve Siyasal İşler Müdürlüğü'nün, Merkezi Mevzuat Dairesinin ve Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğinin, gerekli dikkat ve özeni gösterdikleri gözlemlenmekle birlikte, Tasarıların tümünde bu uygulamanın eksiksiz yerine getirildiğini söylemek olanaksızdır. Özellikle Tüzük, Yönetmelik gibi İdarenin Düzenleyici İşlemleri açısından, Genelgede öngörülen kurallara sıkıca uyulduğu söylenemez.. Bunlar yanında, Genelgede, Yasa Gücünde Karamamelerin, Anayasanın öngördüğü çerçeveye sadık kalmarak hazırlanması ve yürürlüğe konması yönünde herhangi bir düzenleme bulunmamakta ve

uygulamada, Anayasal kurallar büyük ölçüde gözardı edilmekte ve Anayasaya uyarlılık çokça gözardı edilerek hedeflenen çerçevede yasa gücünde karamalarle düzenlemeler gidilmektedir.

3.9 Bazı Yabancı Ülkelerde Yasa Yapma Süreçleri

Yasaların hazırlanması, görüşülmesi ve yasalaştırılması işlemleri, devletlerin yönetim sistemleriyle ilişkilidir. Başkanlık veya yarı başkanlık sisteminin uygulandığı ülkeler ile parlamenter sistemin uygulandığı ülkeler arasında, bu açıdan farklılıklar olduğu görülür. Üniter yapıli devletlerdeki yasa yapım süreçleri ile karma yapıli devletlerin yasa yapım süreçleri ile yasalaştırma aşamaları farklılıklar göstermektedir. Raporun Ekleri arasında Ek IV'te, hem üniter yapıli hem de karma yapıli sistemlere örnek olarak:

1. Federal Almanya'da Yasa Hazırlama Usul ve Esasları;
 2. İngiltere'de Yasa Yapım Süreci;
 3. Amerika Birleşik Devletlerinde ,Yasa Tasarılarının Hazırlanması;
 4. Kıbrıs Cumhuriyetinde Yasa Yapım Süreci; ve
 5. Türkiye'de Yasa Yapım Süreci,
- İrdelenmiştir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. MEVZUATA VE YASA YAPIM SÜRECİNE İLİŞKİN SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNE İLİŞKİN ÖNERİLER

Bu Bölümde, bundan önceki bölümlerde, incelenen konu ile bağlantılı olarak değinilen ve ayrıntılı olarak incelenen sorunlara, konu başlıklarına uygun Alt Bölümlerde, özet olarak değinilecek ve her sorunun çözümüne ilişkin öneriler, sorun 1, öneri 1 formatında ardışık olarak sunulacaktır. Bu yöntemle de, sorunlar ve çözümlerinin birlikte değerlendirilmesine olanak yaratılmış olacaktır.

4.1. Hukuk Sisteminin ve Mevzuatın Karmaşık Yapısından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri¹⁶

Sorun 1.

İngilizce Yasaların, Türkçeleştirilmelerine karşın, İngilizce Metinlerin Uyuşmazlıklarda Başvurulacak Yasa Metni Olarak Kabul Edilmelerinden Kaynaklanan Sorunlar:

İngiliz Sömürge Yönetimi Döneminden intikal eden ve halen büyük ölçüde yürürlükte olan 6 Ciltlik İngilizce Yasalar, Türkçeleştirilmiş ve gerek İnternet ortamında gerekse baskılanmak suretiyle hizmete sunulmuş olmalarına karşın, Mahkemelerdeki uyuşmazlıklarda, Türkçeleştirilen metinler yerine İngilizce metinlerinin asıl metin olarak kabul edilmekte olması, İngiliz diline egemen olmayan yargıç, avukat, hukukçu, uygulayıcı ve yurttaşlar açısından sorun oluşturmaya devam etmektedir.

Öneri 1.

İngiliz Döneminden Kalan Yasaların Türkçeleştirilmiş ve Güncelleştirilmiş Metinleri, Doğrudan Cumhuriyet Meclisi Genel Kurulunda Görüşülerek Yasalaştırılmalı:

Bu sorunun kalıcı çözüme kavuşturulabilmesi için, Türkçeleştirilmiş ve birleştirilmiş bu metinlerin, Merkezi Mevzuat Dairesinin güncelleştirme çalışmasından ve Hukuk Dairesinin Denetiminden geçirildikten sonra, yasalaştırılmak üzere Cumhuriyet Meclisine sunulması;

¹⁶ Bu Başlık altındaki Sorunlar, ayrıntılı bir biçimde Raporun 21-23 sayfalarında ele alınmaktadır.

Cumhuriyet Meclisi İ t z    nde, bu Yasaların diğer yasa tasarılarından farklı olarak doğrudan Genel Kurulda g r    lmesine olanak tanıyacak biçimde ve Geçici nitelikli kurallarla değiştirilmesi önerilir. Böylelikle, İngilizce metin ile Türkçe metin arasında geçerlilik açısından var olan kuşku ve kaygılar, temelli olarak ortadan kaldırılmış olacaktır.

Sorun 2.

İngiliz Sömürge Yönetimi Döneminden intikal eden ve yürürlükte olan İki Ciltlik Munzam Mevzuatın (Subsidiary Legislation) T rk ele tirilmemi  ve Hizmete Sunulmamı  Olmasından Kaynaklanan Sorunlar:

İngiliz Sömürge Döneminden İntikal eden ve halen yürürlükte olan ve Mahkeme Tüzükleri ile diğer tüzük ve yönetmelikleri içeren İki Ciltlik Munzam Mevzuatın Mahkeme Tüzükleri, büyük ölçüde T rk ele tirilmi  ve birle tirilmi  olmasına karşın, diğer Tüzük ve Yönetmeliklerin T rk ele tirilmi  ve birle tirilmi  metinlerini, ne internet ortamında, ne de baskılanmış olarak bulmak mümkün değildir. Bu nedenle bir Ciltten oluşan bu Munzam Mevzuat hakkında, çoğu uygulayıcı yeterli bilgiye sahip değildir. Bu da, bu mevzuatın uygulamasında ve izlenmesinde sorun yaşanmasına neden olmaktadır.

 neri 2.

Sömürge Döneminden Kalan ve Bir Ciltte Toplula tırılan Munzam Mevzuat T rk ele tirilmeli:

İngiliz Sömürge Döneminden İntikal eden ve halen yürürlükte olan İki Ciltlik Munzam Mevzuatın (Subsidiary Legislation) T rk ele tirilmesi, bugüne kadar yapılan değişiklikleri içerecek şekilde birleştirilmesi ve Bakanlar Kurulunun onayından sonra Resmi Gazetede yayımlanarak hizmete sunulması, sorunun kalıcı bir biçimde açılması açısından kaçınılmazdır.  nerilir.

Sorun 3.

3. (1) *Derleme Kapsamına Alınmayan Bazı İngiliz Yasalarının Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Uygulanmasından Kaynaklanan Sorunlar:*

24/1959 sayılı Kıbrıs Yasaları (Gözden Geçirilmiş Baskı) Yasası uyarınca derlenen ve 6 Ciltte toplula tırılarak basılan 354 adet İngiliz Dönemi Yasaları kapsamına alınmadıkları halde, halen Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde de geçerli ve yürürlükte olan mevzuat kapsamında, İngiliz Deniz Ticaret Yasaları 1894-1954 ile Koloni Sivil Havacılık (Yasaların Uygulanması)Emri, 1952 uyarınca Kıbrıs'a uygulanan İngiliz Sivil Havacılık Yasası,1949 (Civil Aviation Act, 1949) bulunmakta ve uygulanmaktadır.

3. (2) *İngiliz Sömürge Döneminden Kalan Bazı Yasaların Yorumlanmasında İngiltere'de uygulanmakta olan Aynı Konudaki Yasaların Gözetilmesinden Kaynaklanan Sorunlar:*

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde geçerli ve yürürlükte olan,  ahadet Yasası, Haksız Fiiler Yasası, Ceza Yasası, Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası, Telif Hakları Yasası ve benzeri çok önemli bazı Yasalarda, İngiltere'deki

Yasalara gönderme yapılmakta ve geçerli ve yürürlükte olan Yasalar yanında, sözkonusu İngiliz Yasalarının da Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde uygulanacağı öngörülmektedir.

Yukarıda (A) ve (B) de belirtilen bu Yasalar hakkında, sınırlı sayıda yargıç, savcı, Avukat ve uygulayıcı dışında etkin bilgi sahibi olan yoktur. Sorun 1 ve Sorun 2’de de değinilen İngilizce Mevzuat Metinlerinin, aradan çok uzun bir zaman dilimi geçmiş olmasına karşın Türkçeleştirilerek etkin bir biçimde iç hukukun bir parçası haline getirilememiş ve birbirinin hemen hemen aynı nedenlere bağlı olarak gelişen ve bugüne kadar kalıcı çözüme bağlanması yönünde ciddi ve sorunu temelinden çözüme kavuşturacak girişimlerde bulunulmaması, bu yöndeki sorunu kronikleştirmiş bulunmaktadır.

Öneri 3.

Gönderme Yapılan İngiliz Yasalar, Türkçeleştirilerek İç Hukuka Kazandırılmalı ve Mevcut Yasalarla Birleştirilmiş Metinleri Parlamentodan Geçirilmeli:

Devletin Resmi Dilinin Türkçe olması ve Yasayı bilmemenin özür sayılmaması ilkesi ile Hukuk Devleti ilkesi, kronikleşmiş olan bu dil sorunun, artık kalıcı bir biçimde çözüme kavuşturulması gerekliliğini öne çıkarmaktadır. Bu nedenle, Yukarıda Sorun (A)’da belirtilen Derleme Kapsamına alınmayan, fakat KKTC’de uygulanmakta olan İngiliz Yasaları ile (B) de belirtilen Yürürlükteki İngiliz Sömürge Döneminden kalan Yasaların gönderme yaptığı İngiltere’de uygulanmakta olan İngiliz Yasalarının, sözkonusu Yasaların uygulaması hakkında doygun bilgiye sahip ve İngiliz Diline egemen olan Hukukçulardan oluşturulacak bir Komite tarafından ivedilikle Türkçeye çevrilmesi, mevcut Yasa metinleri ile birleştirilmesi ve bu birleştirilmiş metinlerin, Yukarıda Sorun 1 ile ilgili olarak yapılan Öneri 1’de belirtildiği şekilde Cumhuriyet Meclisince, kabul edilerek Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle İç hukuk konumuna getirilmesi ve aynı zamanda İnternet ortamında hizmete sunulması önerilir.

4.2. Mevzuatın Ayıklanmasından Güncelleştirilmesinden ve Birleştirilmiş Baskılarının Yapılmamasından Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri¹⁷

Sorun 4.

Yasaların Ayıklanması ve Güncelleştirilmesi Çalışmalarının Yetersizliğinden kaynaklanan Sorunlar:

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde uygulanmakta olan mevzuat, Kıbrıs’ta egemen olan Yönetimlere ve uygulamaya konan Anayasaların öngördüğü yapıya uygunluğu açısından tartışmalıdır. Her Anayasa, kendinden önceki Anayasaların uygulandığı Dönemde yürürlüğe konan mevzuatın, kendisine uygun veya aykırı olmadığı ölçüde yürürlükte kalacağını ve geçerli olacağını öngörmektedir. Bu da, sözkonusu mevzuatın Anayasa ile uyumluluğunun sağlanması yönünde değişikliklere bağlı tutulmasını, Anayasaya temelden aykırı olan kurallar içeren yasaların ise yürürlükten kaldırılmasını gerekli kılmaktadır.

¹⁷ Bu Başlık Altındaki Sorunlar, ayrıntılı bir biçimde Raporun 23-24 sayfalarında ele alınmaktadır.

Bu tür Anayasal aykırılıklardan arındırılmamış, güncelleştirilememiş mevzuat yanında, zaman içinde uygulanabilme olanağı kalmayan, hükmünü icra etmiş olan mevzuatın varlığı da, mevzuatın yapısal sorunlarını artırmakta, ayrıca gereksiz yere mevzuat enflasyonuna neden olmaktadır.

Öneri 4.

Uygulaması Kalmayan Yasalar Kaldırılmalı; Mevcut Yasalar Anayasaya aykırılıklardan Arındırılmalı ve Bu Çalışmaları Yürütmek Üzere Özel Yasa ile Yetkilendirilmiş bir Komite Kurulmalı:

4. (1) Uygulaması kalmayan, hükmünü icra etmiş olan, geçici nitelikte olan yasaların ve diğer mevzuatın yürürlük durumları gözden geçirilmeli ve bu yasalar ayıklanarak, yasa sayısındaki çoklu görünüm ortadan kaldırılmalıdır.
4. (2) Aynı şekilde, anayasaya açıkça aykırı kurallar içeren yasalar ve diğer mevzuat (özellikle Anayasanın yürürlüğe girdiği tarihten önce yürürlükte olan mevzuat), yetkin, donanımlı ve deneyimli hukukçulardan oluşturulacak bir özel komite tarafından, varsa Anayasa Mahkemesi kararları da gözetilerek, ayıklanmalı ve güncelleştirilmelidir.
4. (3) Bu Komite, çalışmalarında, Hukuk Dairesinin, Yüksek Mahkeme Başkanlığının ve Üniversitelerin Hukuk Fakültelerinin görüş, düşünce ve tavsiyelerinden yararlanmalı ve bu kuruluşlarla işbirliği ve eşgüdüm esas olmalıdır.
4. (4) Bu Komite, Meclis Başkanlığına bağlı olarak çalışabileceği gibi, Başbakanlığa bağlı olarak da çalışabilir.
4. (5) Ayıklama ve Güncelleştirme çalışmalarını yürütecek bu Komitenin gerek oluşumu, gerek yetki ve görevleri, Kıbrıs Cumhuriyetinin kurulması aşamasında yürürlüğe konan 24/1959 sayılı Kıbrıs Yasaları (Gözden Geçirilmiş Baskı) Yasasına benzer bir yasa ile belirlenmelidir.
4. (6) Komite, devlet ve kamu kuruluşlarından istediği her türlü bilgi ve belgeyi edinme ve bu kuruluşların katkılarından yararlanma konusunda yasa ile yetkilendirilmelidir.
4. (7) Komitece hazırlanan yasa metinleri, Öneri 1’de belirtildiği gibi Meclisin onayına sunulmalı, onaylanan metinler Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra İnternet ortamında hizmete sunulmalıdır.

Sorun 5.

Yürürlükteki Mervzuatın Toplu Basımının Yapılmamasından Kaynaklanan Sorunlar:

Hukuk Sistemimizin karmaşık yapısının doğurduğu bir takım sıkıntılar yanında, birleştirilmiş yasa, tüzük ve yönetmelikler ile diğer düzenleyici metinlerin toplu halde baskısının bulunmaması, mevzuata erişimi zorlaştırmaktadır. Yasaları toplu halde, yalnızca Cumhuriyet Meclisi ile Mahkemelerin web sayfalarında ve de Merkezi Mevzuat Dairesi

Sitesinde bulunabilmekte, ama basılı metinler olarak hukukçuların, yargıçların ve halkın kullanım ve yararlanmasına sunulması yönünde devletce ve hükümetçe, sorunu kökten çözümleyecek herhangi bir önlem alınmamaktadır.

Hukukçuların, uygulayıcıların ve yurttaşların, yürürlükte olan mevzuatı toplu olarak bulamaması, mevzuata istediğinde kolayca erişememesi, hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Sorun, devletin saygınlığı açısından, sürüncemede kalmadan çözüme kavuşturulması gereken mevzuatımızın temel sorunlarından biridir.

Öneri 5.

Yürürlükteki Mevzuatın Toplu Basımı Yapılmalı:

5. (1) Sorunun en azından yasalar açısından çözümü, Fası 1, Tefsir Yasasının, Bakanlar Kuruluna değiştirilmiş yasa metinlerinin birleştirilmiş şekilde basılması yönünde direktif veren 15'inci maddesinde öngörülmektedir.. Bakanlar Kurulu, ilk aşamada, üreteceği bir kararla, 6 Ciltlik İngiliz Dönemi Yasaları dışında kalan Yasaların öncelikle Birleştirilmiş Metinlerinin Toplulaştırılarak Ciltler halinde bastırılmasını sağlamalıdır.
5. (2) Sonraki aşamada ise, aynı yöntemle, Tüzük, yönetmelik vb. gibi sürekli düzenleyici metinlerin birleştirilerek toplu basımı yapılmalıdır. Bu hukuk devleti olmanın bir gereğidir.
5. (3) Bilinmeli ki, toplumu düzenleyen, özellikle de yazılı olan kurallar, devletin temelini oluşturan kurallardır. Yasaya olan saygı aynı zamanda Devlete olan saygıyı yansıtır. Bu saygının ve saygınlığın korunması için yasaların aranıldığında bulunabilir, bulunduğu da anlaşılır olması gerekir.

Sorun 6.

Kurumlarda oluşturulan Mevzuat Bilgi Bankalarının Yetersizliğinden Kaynaklanan Sorunlar

Cumhuriyet Meclisinde, Yüksek Mahkemede ve Merkezi Mevzuat Dairesinde, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Yürürlükteki Mevzuatı İnternet Ortamına taşımak ve Hizmete sunmak açısından çalışmalar yapılmaktadır. Ancak üç koldan çalışma yapılmasına karşın, Yasalar dışında kalan mevzuatı toplu olarak son şekliyle her üç mevzuat bankasında da bulma olanağı bulunmamaktadır. Bunun nedeni de aralarında ciddi ve sistemli bir işbirliği, işbölümü ve eşgüdümlü çalışmanın bulunmamasıdır.

Öneri 6

Kurumlarda oluşturulan Mevzuat Bilgi Bankalarının Tek Çatı Altında Birleştirilmesi veya İşbirliği ve Eşgüdüm içinde, yardımlaşarak süratle tüm Mevzuatın eksiksiz olarak Bilgisayar ortamına aktarılması ve Paylaşımına sunulması Yönünde Gerekli Önlemler İvedilikle Alınmalı:

Cumhuriyet Meclisinde, Yüksek Mahkemede ve Merkezi Mevzuat Dairesinde mevzuatı birleştirme ve internet ortamında yararlanıma sunma yönünde çalışmalar yürütülmekte, ancak,

bu sitelerin hiçbirinde mevzuatı eksiksiz bulabilme olanağı bulunmamaktadır.

Farklı mevzuat bilgi bankaları veya sistemlerin tek çatı altında birleştirilerek, mevzuat birliği sistemine geçilmeli veya Kurumların internet sitelerinde yer alan mevzuatın, daimi olarak güncel kalabilmesi ve tüm mevzuatın kısa süre içinde eksiksiz olarak bu Sitelerde bulunabilmesi için Kurumlar arasında işbirliği ve görev bölüşümü yapılmalı ve eşgüdüm sağlanmalıdır.

Başbakanlıkça yayımlanacak bir Genelge ile Bakanlıkların, belirlenecek bir süre içinde, uygulamakta oldukları Yasalar uyarınca yürürlüğe konan İkincil Mevzuatı Bilgisayar ortamında derlemeleri ve birleştirilmiş metinlerini bu sürede Merkezi Mevzuat Dairesine ulaştırmaları yönünde bir direktif verilmesi durumunda, İkincil Mevzuat da çok kısa sürede derlenebilecek ve Bilgisayar ortamında hizmete sunulabilecektir.

Bu yapılırken de, elektronik mevzuat sistemlerine yönelik temel ilkelerden olan erişilebilirlik, kullanılabilirlik ve şeffaflık ilkelerine uyumluluğu artıracak önlemler alınmalı ve mevzuat değişikliklerinden yurttaşların kolaylıkla bilgi sahibi olması sağlanmalıdır.

4.3. Yasa Hazırlama Sürecinin Genel Sorunları ve Çözüm Önerileri

Sorun 7.

7. (1) *Tasarıların Uzman Kişilerce Hazırlanmaması ve Bakanlık Hukukçularının Yasa Yapım Tekniği Konusunda Gerekli ve Yeterli Bilgi ve Donanıma Sahip Olmamalarından Kaynaklanan sorunlar:*¹⁸

Yasa Tasarıları, Bakanlıklarda genellikle konusunda uzman kişilerce hazırlanmamakta ve hazırlayıcı kişi ve birimler arasında, aynı bakanlık bünyesinde dahi yeterli işbirliği ve eşgüdüm bulunmamaktadır. Bunun sonucunda da, ister o konuda yeterli teknik bilgiye sahip olmayan hukukçu tarafından, isterse hukukçu olmayan ve yasa yapma konusunda yeterli bilgi ve deneyime sahip olmayan görevliler tarafından hazırlansın, hazırlanan yasalar gerek teknik yönden gerekse içerik yönünden uygulamada sorunlar yaratmakta ve yetersizlikleri çok kısa bir süre içinde görülmekte ve değiştirilmesi yönüne gidilmektedir.

7 (2) *Hazırlık Aşamasında Sorunların Bakanlıklarca Çözümlemesinden Kaçınılmasının Yarattığı Sorunlar:*

Bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşlarca hazırlanan tasarılar, hukuk ve yasa tekniğine ve Anayasaya uyarlık konularının neredeyse hiç gözetilmediği ve tasarıların, hiçbir hukuk bilgisi olmayan kişilerce hazırlandığı görülmektedir. Hukukçular tarafından hazırlanan metinlerde dahi, üst hukuk normlarına uyarlık konusu yanında, dil ve terim birliğine ve yasa tekniğine uygun yasa yapma konusunda gerekli dikkat ve özen gösterilmemekte, en basit konular dahi, Bakanlıktaki hukukçu tarafından çözümlenmek yerine, sorunun Merkezi Mevzuat

¹⁸ Tasarıların Hazırlanması aşamasında karşılaşılan sorunlar konusunda ayrıntılı bilgi, Raporun 57-58 sayfalarında yer almaktadır.

Dairesinde, özellikle Hukuk Dairesinde çözümlenmesi yolu tercih edilmektedir.

7. (3) *Yasa Hazırlayıcılarının Yasa Hazırlama Konusunda Uzmanlaşmış Olmaması:*

Yasa Yapma Tekniği konusunda, sürece katılanların yeterli oranda bilgi sahibi oldukları ve hizmet gereklerine uygun biçimde eğitildikleri söylenemez. Bu alanda görev yapanlar, yasa yapma tekniğini daha çok iş başında öğrenmektedirler. Yeterli teknik bilgiyle donanmamış, yasa yapma konusunda uzmanlaşmamış, uygulamadaki yasaları, o yasalara ilişkin mahkeme kararlarını içselleştirememiş kişiler tarafından yapılan yasalar, o kişiler hukukçu dahi olsalar, hatalı Düzenlemelere gebe demektir. Nitekim, yasalarımız bu anlamda birçok hatalı düzenlemeler içermektedir.

Öneri 7.

Yukarıda belirlenen sorunların çözümüne ilişkin öneriler, aşağıda öngörülmektedir:

7. (1) *Bakanlıklarda Mevzuat Hazırlama Birimi Oluşturulmalı:*

Bakanlık Bünyesinde Yasa Hazırlama Sürecine katılan teknik ve hukuk birimlerinin kurumsal yapısı geliştirilmeli; bu amaçla Bakanlıklarda, Mark Wison Raporu ile Mevzuat Hazırlama Rehberinde öngörüldüğü gibi, bakanlığı ilgilendiren konularda mevzuat hazırlama görev ve yetkisini üstlenecek bir Mevzuat Hazırlama Birimi oluşturulmalıdır. Bu birimde Bakanlık Hukukçuları temel düzenleme görevini üstlenmeli, birimde görevlendirilecek, düzenlenecek konu ile ilgili yeterli teknik bilgisi olan personel, Hukukçularla teknik görüşlerini paylaşmalı ve birimde hukukçularla birlikte çalışmalıdır. Böyle bir Birimin kurulması ve Bakanlıkla ilgili mevzuatın hazırlanmasında sürekli olarak bu birimin görev alması, Birimin ve Birimde çalışanların tasarı hazırlamada yetkinleşmesine neden olacak ve Tasarılar böylelikle hem daha kısa sürede ve hem de, tasarı hazırlama konusunda zaman içinde deneyim kazanmış ve kendini geliştirmiş hukukçu ve teknik personel tarafından hazırlanmış olacaktır.

7. (2) *Bakanlıklardaki Hukukçu Kadro Sayısı Artırılmalı*

Bakanlıkların Kuruluş İlkeleri Yasası, her Bakanlıkta en az bir hukukçu görevlendirilebilmesine olanak tanımak amacıyla 10 Hukuk İşleri Amiri kadrosu ile 2 Hukukçu kadrosu öngörmektedir. Bakanlıklarda görevli hukukçuların salt mevzuat hazırlama görevini üstlenmedikleri, aynı zamanda bakanlığın çok yönlü hukuksal sorunlarıyla, yasaların ve mevzuatın uygulanmasından kaynaklanan sorunlarla da uğraşmak zorunda oldukları, hatta zaman zaman bakanlıkla ilgili davalarda ya doğrudan veya dolaylı olarak bakanlığı temsil ettikleri bilinmektedir. Bakanlık Hukukçuları, yukarıda önerildiği biçimde kurulacak olan Mevzuat Hazırlama Biriminde de görev alacaklarından, Bakanlıklardaki kadro sayısı artırılmalı ve birden ikiye çıkarılmalıdır.

7. (3) *Bakanlıklarda İstihdam Edilecek Hukukçuların Nitelikleri, Hizmet Gereklerine Uygun Olarak Belirlenmeli:*

Bakanlıklarda istihdam edilecek hukukçuların, görevlendirildikleri

bakanlığın görevlerini etkinlik ve verimlilikle yerine getirebilmeleri; bakanlığın gereksindiği mevzuatın hazırlama çalışmalarını etkinlikle yürütebilmeleri ve bakanlığın uygulamakla yükümlü olduğu mevzuatın uygulanmasında ortaya çıkabilecek sorunları anında farkedebilmeleri ve bu sorunların ivedi çözümü için gerekli önlemleri alabilmeleri ve düzenlemeleri hazırlayabilmeleri için, istihdam edildikleri bakanlık mevzuatı hakkında yeterli bilgiye sahip olmaları gerekmektedir. Bu nedenle, Bakanlıklarda ve oluşturulması önerilen Mevzuat Hazırlama Birimlerinde istihdam edilecek hukukçularda aranacak niteliklerin, bu gerekliliğe uygun olarak belirlenmesi kaçınılmazdır.

7. (4) ***İstihdam Edilecek Hukukçuların Seçimi ve Atanmasında Aşağıda Öngörülen Yöntem İzlenmeli:***

Bakanlıklarda istihdam edilecek hukukçuların nitelikleri kadar, seçimleri de önem arz etmektedir. Bu nedenle seçim ve atama işlemleri, nesnel ölçütlere ve eşitlik ilkesine dayalı olarak Bağımsız organ Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından, atanacakları görevi etkinlikle yapabilecek donanıma sahip kişiler arasından yapılmalı, bu yapılırken de, Anayasanın “Kamu Görevine Girme Hakkı” başlıklı 72’nci maddesinin (2)’nci fıkrasında öngörülen “Hizmete alınmada, ödevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez” ilkesi gözetilmelidir. Bir başka deyişle, duyuru yapılmadan, aranan nitelikler belirlenmeden Bakanlıklara Hukukçu alımlarından vazgeçilmelidir.

7. (5) ***SONUÇ: Bakanlıkların Kuruluş İlkeleri Yasası, Yukarıdaki Öneriler Çerçevesinde Değiştirilmeli:***

Bakanlıkların Kuruluş İlkeleri Yasasında, Mevzuat Hazırlama Biriminin Oluşturulması, Hukukçu kadro sayılarının artırılması, İstihdam edilecek Hukukçularda aranacak niteliklerin, görecekleri işe uygun olarak saptanması ve seçim ve atama işlemlerinin nesnel ölçütlere ve eşitlik ilkesine dayalı olarak yapılabilmesi yönünde, geciktirilmeksizin, çok Kısa bir süre içinde değişiklik yapılması önerilir.

7. (6) ***Bakanlık Hukukçuları ile Yasa Hazırlayıcıları, Hizmet Gereklerine Uygun olarak Eğitilmeli:***

Bakanlıklarda görev yapan hukukçular, herhangi bir ön eğitimden geçirilmeden, kendilerine yabancı bir takım görevlerle yüzleşmek ve bu görevleri etkili bir biçimde yerine getirmek sorumluluğunu paylaşmak durumunda kalmaktadırlar.

Mevzuat hazırlama çok teknik bir iştir. Uzmanlık gerektirir. Bu nedenle:

(A) Hukukçuların yasa hazırlama usulleri ve yasa yazım teknikleri konusunda, daha işin başında temel bir eğitimden geçirilmeleri ve daha sonra da bir program çerçevesinde, gerek yurt içinde, gerekse yurt dışında, bu konularda yetkinliğine inanılan kurumlarda eğitimlerini devamının sağlanması kaçınılmazdır.

(B) Aynı şekilde, halen görevde olan hukukçuların, görevli oldukları

Bakanlıkların mevzuatı ve uygulaması hakkında yeterli bilgi ile donatılması için, bu yönde gerekli eğitim programlarının ivedilikle yapılması ve en geç altı ay içinde uygulamaya konulması önerilir.,

- (C) Bakanlıklarda daha iyi tasarı hazırlanabilmesi için, sürece katılanların işbirliği ve eşgüdüm içinde çalışmaları esas olmalıdır. Unutulmamalı ki, teknik personelin, doğru ve yararlı, amaca uygun bir yasa tasarısı hazırlayabilmesi için, temel bir hukuk bilgisine sahip olması gerekmektedir; aynı şekilde, bir Hukukçunun da, düzenlenecek alan konusunda yeterli teknik bilgiye sahip olmaması veya teknik yardım almaması durumunda, bilmelidir ki yapacağı yasa eksik ve yetersiz olacaktır.
- (Ç) Ülkedeki üniversitelerin hukuk fakültelerinde parlamento hukuku ve yasa yapım tekniği konularında dersler konulmalı, fakültelerin bu konuda kurslar, seminerler ve paneller düzenlemesi ve bu tür etkinliklere yasama süreçlerine katılan tüm kamu personelinin katılımı sağlanmalıdır.

Sorun 8.

8. (1) *Yasa Hazırlama Sürecinde İzlenmesi Gereken Usulün Yasal Kurallara Bağlanmamış Olmasından Kaynaklanan Sorunlar:*

Yasa hazırlama sürecinde izlenmesi gereken usul, yasalaştırma sürecine katılanların, hangi aşamada hangi işleri yapması ve hangi tekniklere ve usul kurallarına uyması gerektiği, yaptırım gücüne sahip yazılı kurallara bağlanmadığından, hem hizmet birimleri, hem de birimlerde görevli kişiler birlikte çalışmaktan ve uyulması gereken kurallara uygun davranmaktan kaçınmaktadırlar. Sonuçta bazı yasalar, kendini konunun uzmanı sayan teknik personel tarafından, aynı hizmet biriminde veya aynı bakanlıktaki yasa hazırlama konusunda asgari de olsa bir bilgi ve birikime sahip olan hukukçulardan görüş alınmadan yapılmaktadır. Aynı şey hukukçular için de geçerlidir. Yeterli teknik bilgiye sahip olmamalarına karşın hukukçular da, teknik bilgi alma konusunda isteksiz davranmakta ve hazırlanan yasa tasarıları bu açıdan eksik olmaktadır.

8. (2) *Norm Koyma Tekniğine Uyulmadan Hukuk Kuralları ve Yürürlüğe Koymanın Yarattığı Sorunlar*¹⁹

Yasa yapmada dikkat edilmesi gereken en önemli noktalardan birisi, yasanın hazırlığına girişmeden önce, mevcut mevzuatın dikkatle taranması, böyle bir yasaya hukuksal olarak gerekenden gereksinme olup olmadığının görülmesi ve saptanmasıdır. Unutulmamalıdır ki, yasaların sayısal olarak artması, hukuku ve hukuk devletini tehdit eden etkenlerden biridir. Yasalarımızın her zaman, sağlıklı bir araştırma ve inceleme yapıldıktan sonra ve belli teknik ve esaslara dayanılarak hazırlandığı söylenemez. Bu tutum sonucunda aşağıda bazılarını sayacağımız sorunlar ortaya çıkmaktadır:

- (A) Özellikle sosyal içerikli yasaların çok kısa aralıklarla değiştirilmiş olması sonucu, asıl yasalarda verilmek istenilen öz, ulaşılmak istenilen amaç kayıp

¹⁹ Bu konudaki sorunlar, ayrıntılı bir biçimde Raporun sayfasında vurgulanmaktadır.

olmaktadır.

- (B) Bazı yasalarımız, işlem azaltıcı değil çoğaltıcı kurallar içermektedir.
- (C) Bir yasa ile birden çok yasada ek ve değişiklik yapılması, mevzuatın son durumunu izlemeyi zorlaştırmakta ve yanlışlara neden olmaktadır. Bu yanlışlıkların düzeltilmesi için kimi kez Bakanlar Kurulu ve Parlamento gereksiz yere meşgul edilmektedir.
- (Ç) Her yasanın ve hukuki metnin bir hazırlık evresi, proje aşaması vardır. Yürürlüğe konulan yasaların ve öteki hukuki metnin, hukuki kural koyma tekniğine uyulmadan hazırlanmaları sonucu, kendi metinleri içinde ve birbirleri arasında uyum ve tutarlılık sağlanamamaktadır.
- (D) Yasalarda Dil ve Terim Birliğine, maddelendirme, fıkralandırma ve tümce kurgusuna gerekli dikkat ve özen gösterilmemekte; aynı yasa içinde bir maddede “amme menfaati”, bir başka maddede “kamu yararı” sözcüklerinin kullanıldığı görülebilmekte; maddeler uzun ve devrik tümcelerden oluşmakta, açık ve kesin ifadeler içermemekte, bu da yasaların uygulamasında farklı yorumlara ve hatalar yapılmasına yol açılmaktadır.

8. (3) *Yasa Yazımına ve Hazırlanmasına İlişkin Usul ve Esasları içeren bir Yasanın Bulunmaması:*

Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünde yasaların yapılmasında uyulması zorunlu ilke ve Ölçütler belirlenmiş olmasına ve Bakanlıklarca hazırlanacak yasa taslaklarının da bu ilke ve ölçütlere uygun olarak hazırlanması gerekliliği, Merkezi Mevzuat Dairesinin Kuruluş Yasasında da düzenlenmiş olmasına karşın, Yasa yazımına ve yasa hazırlanmasında izlenmesi gereken usul kurallarına ilişkin bir yasa bulunmamasından kaynaklanan ciddi sorunlar yaşanmaktadır. Yasalaştırma sürecine katılanların, hangi aşamada hangi yönteme uygun olarak ne tür işlemler yapacağı belirsizdir. Uygulamada bu konuda başbakanlık tarafından yayınlanan Genelge, sürecin işleyişine ışık tutar nitelikte olmasına karşın, yasal dayanaktan yoksun olması yaptırım gücünü ve uygulanabilirliğini zayıflatmaktadır. Üstelik her hükümet değiştiğinde, yeni gelen hükümetin, eski hükümet döneminde Başbakanlıkça yayımlanan genelgeye uyulmasını zorlayacak yasal düzenleme olmadığından, kurgulanan mekanizmanın her koşulda uygulanıp uygulanmayacağı konusundaki tereddüt ve kuşku beraberce taşınmaktadır. Yasa Yapma Sistemi bir bütün olarak çözümlenmesi gereken bir sorun olarak ortada durmaktadır. Sorunun kalıcı olarak çözümü de ancak yasa yazımı ve hazırlanmasına ilişkin bir yasal düzenleme yapılması ile olanaklıdır..

Öneri 8.

Yukarı 7(1),(2) ve (3)’te vurgulanan ve birbirleri ile ilişkili olan sorunların çözümü için aşağıda 7(1) ve (2) de yer alan öneriler dikkate alınmalı ve ivedilikle yaşama geçirilmelidir:

8. (1) *Mevzuat Hazırlamada Uyulması Gereken Usul ve Esaslar Yasası Çıkarılmalı:*

Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü ile Merkezi Mevzuat Dairesi Yasasında

birbirini tamamlayıcı nitelikte Yasaların Yapılmasında Uyulması Gereken İlke ve Ölçütler yer almaktadır. Uygulamalar da, sapmalar ve standart dışı uygulamalar da gözlemlense bile, yasalar, genelde bu kurallara uygun bir biçimde yapılmaktadır. Ancak, 1985 yılında konan bu kuralların, günümüzde daha iyi yasa yapabilmek için özellikle Avrupa Birliği ve OECD tarafından ortaya konan usul ve esaslarla bire bir örtüşmediği ve bu açıdan gereksinimlerini karşılamada yetersiz kaldığı görülmektedir.

Yasaların yapılmasında uyulması Zorunlu ilke ve ölçütleri içeren İçtüzük kurallarının yaptırıma bağlanmamasının eksikliği bir yana, yasa yapımında izlenmesi gereken çağdaş sistemlerin ve standartların yaşama geçirilebilmesi ve bu yönde yapılacak düzenlemelere uygun davranılmamasının yaptırıma bağlanabilmesi için, Mevzuat Hazırlamada Uyulması Gereken Usul ve Esaslar Yasasının, Merkezi Mevzuat Dairesinin öncülüğünde ve Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi, Cumhuriyet Meclisi Yasalar, Kararlar ve Tutanaklar Müdürlüğü ve Hukuk Dairesinin İşbirliğinde hazırlanması ve çok kısa sürede yasalastırılması yönünde Hükümetçe gerekli önlemlerin alınması önerilir.

Mevzuat hazırlanmasında izlenecek yöntem kurallarını içeren Başbakanlık genelgesi, hukuksal dayanaktan yoksun olduğu gibi, öngördüğü yöntemle uyulmaması durumunda yaptırım öngörmemektedir. Her hükümet değişikliğinde uygulanıp uygulanmayacağı kuşkuyla bir düzenleme ile sorunu kalıcı çözüme kavuşturmak olanaksızdır. Yasa yapımında izlenmesi gereken usul kuralları ile uyulması gerekli ilke ve ölçütlerin bir Yasa ile güçlendirilmesi, yasa kalitesini yükseltmek açısından kaçınılmazdır.

Yasada:

- (A) Başta Yasa Tasarıları olmak üzere, diğer Mevzuat Tasarılarının hazırlanmasında, Anayasaya, yürürlükteki Mevzuata, Uluslararası İnsan Hakları Sözleşme ve Andlaşmalarına, Uluslararası Hukukun Evrensel İlkelerine uygunluk , uyulması zorunlu bir ön koşul olarak yer almalı;
- (B) Çağdaş ülkelerde yasa yapımında gözetilen Yazım tekniklerine ve Yasaların açık, yalın ve herkesçe anlaşılabilir bir dille yazılması koşuluna uygun yasa yapılması koşuluna yer verilmeli;
- (C) Yasaların hazırlanmasında OECD ve Avrupa Birliği ülkeleri ile Türkiye’de uygulamaya konulan ve yasa yapım sürecine katılan yeni bir yöntem olan Düzenleyici etki analizinin, idarenin düzenleme faaliyetinden doğan etkilerin sistematik olarak incelenmesi ve bu inceleme sonucunda çıkan verilerin, karar alıcılara iletilmesini içeren bir düzenleme aracı olarak yasa hazırlama yöntemimizin uyulması zorunlu bir parçası olarak kullanılması koşulunu öngörmelidir.

8. (2) *Mevzuat Hazırlama Rehberi veya El Kitabı Yayınlanmalı:*

Yasa yapım süreçlerinin yönetim ve eşgüdümünü sağlayacak birimlerin saptanması ve başvuru ve bağlantı noktaları için, Merkezi Mevzuat Dairesi, Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi ve Cumhuriyet Meclisinden hukukçuların

ortaklaşa hazırladığı, ancak yaygın bir şekilde uygulamaya konulamayan, Mevzuat Hazırlama Rehberi gibi bir rehberin içerik açısından daha da zenginleştirilerek, Yayınlanması ve Yasa Hazırlama Sürecine katılanların hizmetine sunulması gerekmektedir.

Ancak, bu tür belgelerin zorlayıcılığı, yaptırım gücü olmadığından, süreci tüm öğeleriyle düzenleyecek bir Yasa Hazırlamada Uyulması gereken Usul ve Esaslar Yasasının, yukarıda vurgulandığı gibi, öncelikle çıkarılması ve Rehberin de, sözkonusu Yasadan yetki alarak çıkarılması en doğru bir yöntem olacaktır.

Rehber gözden geçirilir ve olgunlaştırılırken, bu Raporun Ekinde değinilen, Amerika Birleşik Devletlerindeki Hukuki Yazım Teknikleri ile Federal Almanya Mevzuat Hazırlama Rehberindeki usul ve esaslardan yararlanılmalıdır.

Yine mevcut rehberde örneklemelerin daha dikkatli olarak seçilmesi gerekmektedir. Tüzük yapma konusunda İş Yasasında öngörülen tüzük yapma yetkisi, verilebilecek hatalı ve kötü örneklerden biridir. İş Yasası ile yürürlükten kaldırılan İngiliz Döneminden Kalan Yasalarda var olan iş yaşamı için yaşamsal öneme sahip düzenlemeler ortadan kaldırılmış ve bu konularda yasa koyucu herhangi bir irade belirlemeden, konunun temel yönlerini dahi düzenlemeden, konulardan sadece ad ve kavram olarak söz ederek, bu konularda doğrudan Tüzükle düzenleme yapılmasına yetki verilmiştir ki, verilen yetkilerin Anayasaya aykırılıkları sorgulanmak durumundadır. Nitekim, tüzükle düzenleme yetkisi olmasına karşın, daha sonra, iş güvenliği ve iş sağlığı konuları, 35/2008 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Yasası'nda düzenlenmiştir.

Sorun 9.

Mevzuat Hazırlayıcısı Birimler Arasında İşbirliği ve Eşgüdüm Eksikliğinden Kaynaklanan Sorunlar:

Mevzuat hazırlayıcısı Bakanlığa bağlı hizmet birimleri arasında, mevzuat hazırlama konusunda yeterli oranda bilgi alışverişi, işbirliği ve eşgüdüm bulunmamaktadır. Birimler, birbirlerinden kopuk olarak çalışmakta, bir birim hazırladığı tasarı ile ilgili olarak aynı bakanlıktaki diğer bir birimle, hazırlanan mevzuat konusunda işbirliğinden ve görüş alışverişinden çoğu kez kaçınmaktadır.

Öte yandan, birden fazla bakanlığın görev alanına giren konuların düzenlenmesinde, hazırlayıcı bakanlığın, diğer bakanlıkların da görüşlerini alma gereği duymaması sonucunda, bakanlık içi birimlerin birbirinden kopuk ve habersiz çalışmasının yarattığı sorunlardan daha kötü sonuç ve sorunlar doğmakta, ilgi bakanlıkların düzenleme hakkında bilgi edinmesinden başlayarak, o bakanlığın gereksinim ve istemleri doğrultusunda yasanın çok kısa sürede değiştirilmesi yönüne gidilebilmektedir.

Öneri 9.

Bir Bakanlıkça Hazırlanan Tasarı Hakkında Diğer Bakanlıkların Görüşleri de Alınmalı:

Bakanlığa bağlı hizmet birimleri arasında mevzuat hazırlama konusunda var olan işbirliği ve eşgüdüm eksikliği, her bakanlıkta oluşturulması önerilen Mevzuat Hazırlama

Biriminin Kurulmasıyla ve aynı zamanda mevzuat hazırlamada uyulması gerekli usul ve esasları düzenleyen yasanın çıkarılmasıyla ortadan kalkmış olacaktır.

Bir Bakanlıkça Hazırlanan Tasarı, incelenmek üzere Merkezi Mevzuat Dairesine gönderilmeden önce, diğer Bakanlıkların görüş ve değerlendirmesine sunulmalı ve Bakanlıklardan gelen görüş ve değerlendirmeler yerinde görüldüğü takdirde, Tasarı metinlerinde gerekli düzenlemeler yapılmalı ve Merkezi Mevzuat Dairesine gönderildiğinde, diğer Bakanlıklardan gelen görüş ve değerlendirmeler ve bu görüş ve değerlendirmeler çerçevesinde yapılan düzenlemeler hakkında da gerekli ve doyurucu bilgi notunun, metne eklenmesi sağlıklı yasa hazırlama yöntemi olarak uygulamaya konmalı ve Yasa Hazırlama Usul ve Esasları Yasasında da bu yönde kurallara da yer verilmelidir.

Sorun 10.

Yasaların Bir Programa Bağlı Olarak Hazırlanmamasından ve Günlük Gereksinimleri Karşılama Üzere İvedi Olarak Hazırlanmasından ve İvedilikle Yasalaştırılmasından Kaynaklanan Sorunlar:

10. (1) Bakanlıklar, günlük gereksinimlere ve/veya hükümetin veya bakanlığın üstlendiği yükümlülükleri ve sözverileri yerine getirmek amacıyla ve çoğu kez de ivedilikle Tasarı hazırlamak ve aynı şekilde ivedilikle yasalaştırmak yönüne gitmektedirler;
10. (2) Hükümetlerin bir yasama yılında yasalaştırmayı düşündükleri yasaların öngörüldüğü bir yasama programı bulunmamaktadır;
10. (3) Yasaların, yeterli araştırma ve inceleme yapılmadan kısa bir süre içinde hazırlanması ve aynı şekilde kısa süre içinde yasalaştırılmak istenmesi, yasaların yapılmasında izlenmesi gereken usul kuralları ile yasa yapımında uyulması zorunlu ilke ve ölçütlerden vazgeçilmesine veya bunların göz ardı edilmesine yol açmakta; bunun sonucunda da hazırlanan yasa kalitesi çok düşük olmaktadır. Düşük kalitedeki yasalar da, uygulamada, beklenen yararları ulaşılamaması ve amaçlandığı biçimde mevcut sorunların çözüme kavuşturulması bir yana, yeni yeni sorunlarla yüzleşilmesine yol açmaktadır.
10. (4) İvedilikle ve gerekli zaman kullanılmadan hazırlanan tasarılar da dil ve terim birliği, diğer yasalarla uyum, Anayasaya uyarlılık çokça sağlanamamakta, bu da çeşitli açılardan (örneğin, diğer yasalarla uyumu, dil ve terim birliği ve uygulanabilirlik açılarından) yasa kalitesini düşürmektedir.
10. (5) İyi bir hazırlık dönemi geçirmemiş, yeterli araştırma ve inceleme yapılmadan, alınması gerekli teknik ve hukuksal görüşler alınmadan, acele ile hazırlanan tasarılar, çoğu kez Başsavcılıktan dönmekte ve Başsavcılığın uyarıları doğrultusunda değişiklik ve düzenlemeler yapılmakta, tekrar Başsavcılığın denetimine sunulmakta ve yapılan eklemeler ve yeni düzenlemelerle zaman zaman yasanın amaç ve felsefesine uygun olmayan düzenlemeler ortaya çıkabilmekte, hatta yasanın özünden ve amacından uzaklaştırıldığı ve sapmalar olduğu gözlemlenmektedir.

Öneri 10.

Yasalaştırma ve Yasama Programları Hazırlanmalı:

Çağdaş Devlet Yönetimlerinde Planlama esastır. Planlılık, Açıklık, Hesap verebilirlik ve yurttaş memnuniyetine dayalı yönetim anlayışı Demokratik Yönetimin olmazsa olmazlarındanır. Ülkemizde ne yazık ki, planlamaya pek önem verilmemektedir. Kalkınmanın plana dayalı olarak gerçekleş-tirileceğini öngören Anayasanın amir kuralı İkinci Beş Yıllık Planın uygulanmasından bu yana uygulanmamaktadır.

Yasa Tasarıları da, belirli bir plan ve programa bağılı olarak hazırlanmamakta, çoğı kez gündelik kaygılarla ve ivedilikle, hiçbir ön hazırlık yapılmadan, yeterli zaman tanınmadan hazırlanma yönüne gidilmektedir.

Bakanlar Kurulu, hükümetin yıllık politik önceliklerine ve idarenin ve Parlamentonun yasaları yapıp onaylama kapasitesine göre, bir yıllık “Yasalaştırma Programı” hazırlamalı ve onayarak Resmi Gazetede yayımlamalıdır. Müsteşarlar Komitesi, Merkezi Mevzuat Dairesi ve Avrupa Birliğı Koordinasyon Merkezi bu programın hazırlanmasından sorumlu olmalı ve hazırlık aşamasında, Meclis Başkanlığı ve Bakanlıklarla işbirliğı yapılmalıdır.

Bakanlıklar da, Yasalaştırma Programına uygun olarak kendi yıllık çalışma programlarını düzenleyip yasa tasarılarının kabul edilen yasalaştırma programına uygun olarak zamanında hazırlanmasını sağlamalı ve bu çalışma programının uygulanmasından, o Bakanlığın Müsteşarı sorumlu olmalıdır. Müsteşar, programın uygulanmasını özenle izlemeli, denetlemeli ve programın aksatılmadan uygulanmasını sağlamak için gerekli Önlemleri almalıdır.

Sorun 11.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğı Kuruluş Yasasının Yetersizliğınden Kaynaklanan sorunlar:

Yasada , Genel Sekreterliğın görevleri çok kapalı bir biçimde düzenlenmiş ve Genel Sekreterliğın yasa tasarıları ile ilgili görevlerinden hiç söz edilmemiştir. Yasa Tasarılarını Cumhuriyet Meclisine önerme yetkisi, Anayasa ile Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. Bakanlar Kurulu Bakanlıklarca hazırlanıp Kurulun onayına sunulan tasarıları onaylayarak, Başbakan ve Bakanların imzaları ile, gerekçeli olarak Meclis Başkanlığına gönderilmektedir. Bu işlemler de bilinmektedir ki, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğı tarafından yerine getirilmektedir. Ama bu bilinenler, Genel Sekreterliğın, kuruluş, görev ve çalışma esaslarını belirleyen yasada maalesef düzenlenmiş bulunmamaktadır. Bu bir eksikliktir ve yasaların açıklığı ve anlaşılabilirliğı açısından hatalı ve yetersiz bir düzenlemedir. Kuruluş ve görevlerin ve bu görevleri etkinlik ve verimlilikle yerine getirebilecek kadroların, sağlıklı bir iş değerlendirmesine bağılı olarak ve gereksinimler dikkate alınarak belirlenmesi gerekirdi. Genel Sekreterliğın örgütlenmesinde bu yöntem izlenmiş değildir.

Öneri 11.

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğı Kuruluş Yasası, Amaca Uygun Olarak Değıştirilmeli:

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğı Kuruluş Yasası, Genel Sekreterliğın yürütmekte olduğı hizmetlerin gereklerine uygun olarak ve sağlıklı bir iş değerlendirmesi yapılarak

kadrolaşmayı ve yapılanmayı öngörecek şekilde değiştirilmelidir.

Sorun 12.

Başbakanlık Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi'nin Yasal olarak Kurulmamış Olmasından Kaynaklanan Sorunlar

Başbakanlık Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi (ABKM), Haziran 2003 tarihinde, bir Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmuştur.

Anayasanın 113'üncü maddesi, İdarenin yasallığı ilkesine uygun olarak, "Devlet yönetiminin, kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğunu ve yasa ile düzenlenmesi" gerektiğini öngörmesine; ve 115'inci maddesinde de, "Dairelerin ve hizmet birimlerinin kuruluşu, görev ve yetkileri yasa ile düzenlenir" kuralı yer almasına karşın, aşağıda görüleceği gibi Devlet için çok önemli görevler üstlenen bu Hizmet Birimini, Anayasal buyruğa uygun olarak yasa ile kurmak yerine, bir Bakanlar Kurulu kararı ile kurma tercihi, ülkemizde hukuk devleti ilkesinin içselleştirilemediği ve özümsemediğinin göstergelerinden biridir.

Öneri 12.

Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi Yasal Statüye Kavuşturulmalı:

Avrupa Birliği Hukuku konularında eğitimli uzmanlardan oluşan Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi, Cumhurbaşkanına, Başbakan ve Bakanlara ve Bakanlıklara, Avrupa Birliği ile ilişkilerde danışmanlık hizmeti sunmakta ve yasalarımızın AB Hukukuna uyumu konusunda etkin çalışmalar yürütmekte, işbirliği yaptığı ve eşgüdümlü olarak çalıştığı Cumhuriyet Meclisi AB Komitesi ve Merkezi Mevzuat Dairesi gibi kuruluşlara AB Hukuku konusunda yardımcı olmaktadır. Yürütmekte olduğu görevler, Devlet için önem arzeden asıl ve sürekli ve nitelikli görevlerdendir. Bu nedenle, Merkezin, Anayasanın 113 ve 115'inci maddelerinin amir kurallarına uygun olarak yasa ile kurulması kaçınılmazdır. Bu yönde ivedi önlem alınması ve gerekli Yasanın ivedilikle hazırlanarak yasalaştırılması önerilir.

Sorun 13.

Yasaların Sık Sık Değiştirilmesinden ve Yürürlüğe Konan Yasaların Daha Çok Değişiklik Yasası Olmasından Kaynaklanan Sorunlar:

Yasalar, sık sık değiştirilmektedir. Bazı Yasaların, aynı yıl içinde veya çok kısa bir süre içinde değiştirildiği gözlemlenmektedir. Bu, yasa yapma işinin ciddiye alınmadığını ve yasa yapmanın teknik bir iş olduğu bilincinin henüz yasa yapım sürecine katılan kurumlarda yerleşmediğini ve içselleştirilemediğini göstermektedir.

Kamu hizmetinin gereği olarak, yeni çıkarılan hukuki metinler, ivedi gereksinimlerin baskısı altında hızla, kısa süre içinde ve eski yasalara ek ve değişiklik getiren kurallar şeklinde düzenlenmektedir. Böylece esasen karmaşık bir vaziyette bulunan KKTC mevzuatı, daha da karışık, dağınık, birleştirmesi güç, konu ve nitelik açısından uyumu bozuk bir duruma gelmektedir. Hangi kuralın yürürlükte bulunduğu, hangisinin yürürlükten kaldırıldığı ya da değişikliğe uğramış olduğu; hangi yasanın hükmünü icra edip uygulanma olanağını kaybetmiş, böylece hükümsüz hale gelmiş bulunduğu, uzun ve ciddi araştırma ve inceleme

yapılmadan uzman hukukçular tarafından dahi bilinemez duruma düşmüş bulunmaktadır.

Yasaların sık sık değiştirilmesindeki temel etken, hazırlık aşamasının iyi tasarlanmamış olması ve işbirliğinden kaçınılmış olmasıdır.

Öneri 13.

Yasaların sık sık değiştirilmesi gereksinimini ortadan kaldırmak amacıyla, hazırlık aşamasında gerekli Araştırma ve Hukuksal İncelemenin Yapılmalı ve Yasa Yapma Tekniğine Uygun Davranılmalı:

Yasaların ivedi olarak, kısa süre içinde hazırlanması ve aynı şekilde kısa süre içinde yasalaşmak istenmesi de başlıca sorunlardan biridir. Yeterli araştırma ve inceleme yapılmadan hazırlanan tasarımlarda dil ve terim birliği, diğer yasalarla uyum, Anayasaya uyarlılık çokça sağlanamamakta, bu da çeşitli açılardan (örneğin, diğer yasalarla uyum u, dil ve terim birliği ve uygulanabilirlik açılarından) yasa kalitesini düşürmektedir.

Bu nedenle, yasa hazırlıkları, bir yandan yukarıda değinilen yasalaştırma programına bağlı olarak, bir yandan çıkarılması önerilen Yasa Hazırlamada Uyulması gereken Usul ve Esaslar Yasasına uygun olarak yürütmeli ve kesinlikle, gerçekten ivedi gereksinimleri karşılamak amcını taşımayan, yapılmasında zorunluluk bulunmayan ve yapılırken de, norm koyma tekniğine ve öngörülen usul kurallarına uymadan yasal düzenlemelere gidilmemeli ve yasaların sık sık değiştirilmesinden kaçınılmalıdır.

Sorun 14.

Yasa Gücünde Kararnamelerle veya Geçici Nitelikli Yasalarla veya Başka Yasalarla Esas Yasalarda Değişiklik Yapılmasının Yarattığı Sorunlar:

Yasa değiştirmede son yıllarda, farklı bir yöntem geliştirilmekte ve değiştirilmek istenen yasada değişiklik yapılması yerine, ayrı bir yasa ile veya yasa gücünde kararname ile, mevcut yasaların belirli maddeleri, bazan sürekli olarak, bazan da geçici bir süre için değişikliğe tabi tutulmaktadır. Bu da, yasaların birleştirilmesinde sorunlar yarattığı gibi, Esas Yasanın uygulanmasında, bu tür değişikliklerin gözden kaçmasına neden olunmakta ve uygulayıcıların, yargıçların ve hukukçuların yürürlükteki yasaların kurallarını saptamada zorlanmalarına neden olmakta, hatta hatalı işlem yapılmasına yol açılmaktadır.

Son yıllarda, özellikle mali konuların, hatta vergi konularının, yasa gücünde kararnamelerle, özellikle de Cumhuriyet Meclisinin tatilde olduğu dönemlerde sayıca artan bir şekilde, düzenlenmesi, denetim işlevi gören tüm kurumların seyirci kaldığı bir olgudur. Yasa gücünde kararnamelerle, Anayasa tümüyle gözardı edilmekte ve Cumhuriyet Meclisinin yasa yapma yetkisine açıkça tecavüz edilmektedir.

Öneri 14.

14. (1) *Yasa Gücünde Kararname Çıkarılırken Anayasanın Çizdiği Çerçeve İçinde Kalınmalı:*

Yasa Gücünde Kararname Çıkarma Konusunda Anayasa ile Yürütme Organına Tanınan Yetki, sınırlandırılmış, bir başka deyişle çerçevesi çizilmiş bir

yetkidir ve belirlenen sınırlar içinde kalınarak ve çizilen çerçeveye bağlı kalınarak düzenleme yapılması zorunludur.

Anayasanın 112'nci maddesine göre Yasa Gücünde Kararnameler, yalnızca ekonomik konularda ve ancak ivedilik olması halinde yapılabilir; ve bu kararnamelerle, yeni mali yükümlülük getirilemediği gibi, kişisel ve siyasal hak ve özgürlükler kısıtlanamaz.

Yasa Gücünde Kararname Çıkarılırken, Anayasal kurallara sıkıca uyulmalı ve bu uygunluğu sağlamak açısından hem Hukuk Dairesi, hem de Cumhuriyet Meclisi Başkanlığı duyarlı davranmalı ve Meclisin yetkilerine tecavüz, organlar arasında yetki uyuşmazlığı savıyla Anayasanın 145'inci maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesince önlenmesi yoluna gidilmelidir.

14. (2) *Bir Yasa ile Birden Çok Yasa Değiştirilmemeli:*

Her Yasa, bütünselliği korumak ve yasanın amacını ve felsefesini bozmamak açısından, başka yasalarla değişikliğe uğratılmamalı, yasanın bütünlüğüne ve felsefesine uygun değişiklikler, o yasada değişiklik yapılmak suretiyle gerçekleştirilmeli ve bir Yasa ile birden çok yasayı değiştirme yönteminden, bir başka deyişle Torba Yasalardan uzak durulmalıdır. Aksi takdirde, yasaların bütünlüğü bozulacak, hangi kuralın yürürlükte olduğunu, hangisinin olmadığını zaman içinde saptamak olanağı ortadan kalkacak ve mevzuatımızın var olan sorunlarına yeni sorunlar eklenmiş olacaktır.

Sorun 15.

Yasaların Uygulamasının Gerekli Düzeyde İzlenmemesi:

Yasa yapıcılar, yaptıkları yasanın uygulamasını dikkatle izlemek, uygulamada gözlemlenen aksaklık ve yetersizlikleri saptamak ve alınması gereken önlemleri ve yapılması gereken düzenlemeleri zamanında yapmak ve yasa yapılırken amaçlanan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını, uygulamaya konan kuralların sorun çözmek yerine sorun yaratıcı nitelikte olup olmadığını saptamak, konularında gerekli duyarlılığı göstermemektedirler.

Yasalar yapılırken veya mevcut yasalarda değişiklik veya eklemeler yapılırken de , konan kuralların pratikte uygulanabilirliğine yeterince dikkat ve özen gösterilmemektedir.

Öneri 15.

Yürürlüğe Konan Yasaların Uygulaması, Yasa Yapıcısı ve Uygulayıcısı Bakanlıklarca Büyük Bir Dikkat ve Özenle İzlenmeli:

Yürürlüğe konan yasaların uygulaması, yapıcı ve uygulayıcı Bakanlıklarca büyük bir dikkat ve özenle izlenmeli, uygulamada hedeflenenin ve amaçlanının dışında gelişmelere yol açılması durumunda gerekli düzenlemelerin geciktirilmeden yapılması, o yasadaki beklene yarar sağlamak açısından kaçınılmazdır.

Bilinmeli ki, yasa hazırlamak kadar uygulamasını da büyük bir dikkat ve özenle izlemek de önem arz etmektedir. Bu noktada, Bakanlıklarda oluşturulması önerilen Yasa

Hazırlama Birimleri, yasaların ve diğer mevzuatın uygulamasını da büyük bir dikkat ve özenle ve kesintisiz olarak izlemeli, yasalarla ilgili mahkeme kararlarını yasalara işlemeli ve uygulamada karşılaşılan gündelik sorunları kaydetmeli ve alınması gereken önlemleri geciktirmeden yaşama geçirebilmeli ve gerekli düzenlemeleri yapabilmelidir.

Sorun 16.

Başsavcılığın Yapısal ve İşlevsel Sorunları:²⁰

16. (1) Hukuk Dairesi, Devletin ve Devlet organlarının hukuk danışmanlığı hizmetlerini, devletin taraf olduğu davalarda devleti temsil yetkisinin gerektirdiği hizmetleri ve yasa hazırlayıcısı ve uygulayıcısı Bakanlıkların gereksindiği Anayasal ve hukuksal danışmanlık hizmetlerini etkinlikle ve hizmet gereklerine uygun olarak yerine getirebilecek yapıda değildir. Bu yetersizlik, hem nicelik, hem de nitelik açısından kendini göstermektedir.
16. (2) Hukuk Dairesi Yasasında, Başsavcının ve Başsavcılığın görevlerini, yetki ve sorumluluklarını açıkça belirleyen ve bu görev, yetki ve sorumlulukları, hizmet gereklerine uygun olarak ve etkin ve verimli bir biçimde yerine getirmede kendisine yardımcı olacak alt hizmet birimlerinin işlevlerine ilişkin işlevsel bir yapılanma öngörülmüş değildir. Anayasal görevler, Yasada daha anlaşılır bir düzenlemeye bağlı tutulmalı ve aynı zamanda görevleri yürütecek birimlerle ilgili yeterli düzenleme yasada yer almalı idi.
16. (3) Bugün Savcılıkta, belirli bir konuda uzmanlaşmayı öne çıkaracak, bir savcının, ceza hukuku dışında, Kamu Hukuku – İdare Hukuku gibi belirli bir konu veya alanda uzmanlaşmasına yol açacak ne bir yapılanma ve ne de bir eğitim planlaması yapıldığı söylenemez.
16. (4) Kıbrıs Cumhuriyeti Hukuk Dairesinin Anayasal görevleri ile bizim Hukuk Dairemizin Anayasal görev ve yetkileri, neredeyse tümüyle örtüşmektedir. Böyle olmakla birlikte, Anayasal görev ve yetkilerini yerine getirebilmek açısından Kıbrıs Cumhuriyeti Hukuk Dairesi, yapılanmasını, işlevsel gereksinimlere koşut olarak gerçekleştirmiştir.
16. (5) (A) Hukuk Dairesinin, gerek yasaların hazırlığı aşamasında gerekse Cumhuriyet Meclisinde görüşülmesi aşamasında hukuk ve yasa tekniği açısından uygunluk belirttiği yasalar konusunda , zaman zaman Anayasa Mahkemesine havalesi aşamasında farklı görüşleri ileri sürdüğü gözlemlenmektedir.
- (B) Hukuk Dairesince, Anayasal ve hukuksal denetim sonucu, aynı veya benzer konularda, değişik zamanlarda Bakanlıklara verilen hukuksal görüşler arasında birlik ve uyum sağlanamamakta, aynı savcı, bir süre önce aynı konuda verdiği görüşten, kısa bir süre sonra daha farklı bir görüş verebilmekte; aynı şekilde bir savcının verdiği görüşten, bir başka savcının verdiği aynı konudaki görüş farklı olabilmektedir.

²⁰ Bu sorunlar hakkında ayrıntı, Raporun 66-68 sayfalarında yer almaktadır.

- (C) Sonuçta bu tür uygulamalar, Başsavcılığın sorgulanmasına ve kuruma duyulan güvenin sarsılmasına neden olmaktadır.

Öneri 16.

16. (1) *Hizmet Gereklerine Uygun Yapılanma Açısından Yasa Değişikliği Yapılmalı:*

- (A) Hukuk Dairesinin, Danışmanlık Hizmetlerinin boyutu, Dairenin işlevlerini biçimlendirmektedir. İşlevler ise, o işlevlerin en etkin ve verimli bir biçimde yerine getirilmesi için, kadrolaşmayı ve iç örgütlenmeyi gerekli kılmaktadır. Hukuk Dairesinde, işlevsel olarak temelde ikili bir Bölümlemeye ve yapılanmaya gidilmeli ve Ceza Hukuku konusunda uzmanlaşmayı sağlayacak Ceza Hukuku Bölümü ile Kamu Hukuku dalında uzmanlaşmayı sağlayacak bir Kamu Hukuku Bölümü öncelikle oluşturulmalı ve bu Yönde gerekli Yasa değişikliği hazırlanarak, yasalaştırılması yönünde gerekli önlemler alınmalıdır.
- (B) Yasada yapılacak değişikliklerle, Dairenin işlevlerine koşut olarak Hizmet Birimlerinin, yetki ve görevleri ile oluşturulması, bu birimlere etkili işlerlik kazandıracak sayıda personelin istihdamına olanak yaratacak düzeyde kadro yaratılması yönüne gidilmelidir. İlk aşamada, yukarıda belirtilen biçimde ikili bir yapılanma bile, Hukuk Dairesinin etkinliğini, özellikle yasa tasarılarının hukuksal denetimi açısından artıracak ve Daireyi yetkinleştirecektir.
- (C) Kamu Hukuku Bölümünün yetki ve görevleri belirlenirken de, Dairenin yasa yapma sürecine katkısı kapsam ve yöntem açısından açıklığa kavuşturulmalı ve yazılı kurallara bağlanması hususu da dikkate alınmalıdır. Daha sonraki aşamada ise, Dairenin iç örgütlenmesi ve örgüt birimlerinin yetki ve görevlerinin yasal çerçevede belirlenmesi için, Yasada kapsamlı değişiklik yapılması önerilir.

16. (2) *Yapılanmada, Kıbrıs Cumhuriyeti Hukuk Dairesinin Yapılanması ve Örgütlenmesi Model olarak Alınmalı:*

Hukuk Dairesi Yasasında, Dairenin işlevlerini etkinlikle yerine getirebilmek amacıyla değişiklik yapılırken, Kıbrıs Cumhuriyeti Hukuk Dairesinin, hizmet gereklerine uygun olarak yapılanması, model olarak alınmalı ve Uzmanlaşmaya, özellikle Anayasa Hukuku, İdare Hukuku, İnsan Hakları Hukuku ve Avrupa Birliği Hukuku alanlarında uzmanlaşmaya, önem ve öncelik verilmelidir. Bu alanlarda uzmanlaşan ve yetkinleşen Savcılar, hem Danışmanlık hizmetlerini, daha etkin ve verimli bir biçimde yerine getirebilecekler, hem de yargıç olarak Yüksek Mahkemeye geçebilecek yetenek ve yeterliğe sahip olacaklardır. Böylelikle, Yüksek Mahkeme de, bu alanlarda iyi yetişmiş uzman yargıç gereksinimini Savcılar arasından da karşılayabilme olanağı bulabilecektir.

16. (3) *Savcıların, Bakanlıkların İşlevlerine Göre Yetişmeleri ve Uzmanlaşmaları Sağlanmalı:*

Başsavcılıkta her Bakanlığın görev alanına giren yasaları ve diğer

düzenlemeleri ve bunların uygulamalarını sürekli izleyecek ve sözkonusu düzenlemeler konusunda her anlamda uzmanlaşacak bir yapının oluşturulabilmesi için, her Bakanlık için bir Savcının görevlendirilmesi ve bu savcının, o Bakanlığın işlevleri konusunda uzmanlaşması yerinde olacaktır . Önerilir.

16. (4) *Dairece Yürütülecek Hukuksal Denetim, Aşağıda Öngörülen İçerikte Olmalı:*

Başsavcılıkça mevzuat tasarıları ile ilgili olarak yapılacak Hukuksal denetimin merkezinde, getirilmek istenen düzenlemenin, normlar hiyerarşisi ile bağdaşp bağdaşmadığı yer almalı, Tasarıların İçtüzük kurallarına aykırı veya uygun olup olmadığının veya yazım ve norm koyma tekniğine uygun olup olmadığının denetimi Merkezi Mevzuat Dairesine bırakılmalı ve Hukuksal denetim de özellikle aşağıda öngörülen noktalarda toplanmalıdır:

- (A) Anayasaya uygunluk;
- (B) Avrupa Birliği Hukukuna uygunluk; Uluslararası hukuka uygunluk, Özellikle Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Beyannamesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine uygunluk; ve
- (C) Yürürlükte Mevzuata Uygunluk.

16. (5) *Savcıların Eğitimi:*

Ayrıca, yapısal değişikliğe koşut olarak, eğitim olanakları da belli bir programa bağlı olarak artırılmalı, özellikle kamu Hukuku Bölümünde görev yapacakların yabancı dil yetersizliklerinin giderilmesi yönünde gerekli önlemler alınmalıdır. Öte yandan Kamu Hukuku Bölümünde istihdam edileceklerin, Anayasa Hukuku, İdare Hukuku, mali hukuk ve ekonomik hukuk konularında da uzmanlaşmış kişiler olmasına özen gösterilmelidir.(Master veya doktora yapmış kişilerin istihdamına öncelik verilmelidir). Önerilir.

Sorun 17.

Hukuk Dairesinde Savcı Bağımsızlığının Olmaması:

Hukuk Dairesinde görevli Savcılar, görevlerini, Başsavcının direktifleri çerçevesinde yerine getirmektedirler. Bu savcı bağımsızlığını ortadan kaldırıcı sonuçlar doğurmaktadır. Anayasanın 158'inci maddesinin (1)'inci fıkrasına göre, “Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hukuk Dairesi bağımsız olup Başkanı Başsavcıdır.” Müteakip fıkralarda ise, Hukuk Dairesi ve onun bağımsızlığı gözardı edilmekte ve bütün görev ve yetkiler, Başsavcıda toplulaştırılmaktadır. Bu düzenlemeler, doğallıkla Hukuk Dairesini ve Dairede görevlendirecek savcılarını, Başsavcıya bağımlı kılmaktadır. Nitekim 72/1991 sayılı Hukuk Dairesi Yasasındaki düzenlemeler bu bağımlılığı açıkça sergilemektedir. Yasanın 12'nci maddesinin (1)'inci fıkrası şöyledir: “Başsavcı Yardımcısı, Başsavcının talimatına ve devrettiği yetkilere bağlı kalmak koşulu ile görevlerinde Başsavcıya yardımcı olur; Başsavcının yokluğunda vekalet eder, Başsavcıya ait yetkileri kullanır ve görevleri yapar.”

21'inci madde ise şöyledir: “Savcılar, Kaza Mahkemesi Yargıçlarının bağlı olduğu koşullarla görev yaparlar ve Kaza Mahkemesi Yargıçlarına uygulanan aynı usul ve

nedenlerle görevlerine son verilebilir.”

22’nci maddenin (1)’inci fıkrası da, 12’inci maddenin (1)’inci fıkrasındaki kurallara benzer kurallar içermekte ve: “Kıdemli Savcı, Savcı ve Savcı Yardımcıları, Başsavcı, Başsavcı Yardımcısı ve Başsavcı Yardımcısı Muavinleri tarafından verilen görevleri yaparlar ve devredilen yetkileri kullanırlar.” demektedir.

Yasa bir yandan savcıların, Anayasa ile yargıç güvencesine sahip yargıçların derecelendirmesine koşut derecelendirmelere bağlı olarak güvenceleme yönünde düzenlemeler içerirken, diğer yandan onların görevlerini, bu güvencelerin gereklerine uygun olarak, yani savcı bağımsızlığına uygun olarak yerine getirmelerini değil, Başsavcının talimatlarına bağlı olarak görev yapmalarını öngörmektedir ki bu bir çelişkidir. Başsavcının, savcılar arasında görev bölüşümü yapması, onlara görev dağıtması, savcılar ve hizmet birimleri arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlaması başka bir şey, doğrudan Başsavcının buyruklarına ve yönlendirmelerine sıkıca bağlı kalarak dava yürütmek veya dava kabul edip reddetmek başka bir şeydir.

Öneri 17.

Savcı Bağımsızlığı için Anayasa Değiştirilmeli :

Hukuk Dairesinin:

- (1) Yasaları hukuksal açıdan denetlemesinde daha bağımsız, daha etkin ve daha nitelikli görüş vermesine olanak tanımak amacıyla;
- (2) Devlet aleyhine veya Devlet adına açılan davalarda, salt Başsavcının direktifleri doğrultusunda değil, daha bağımsız hareket etmelerine olanak tanımak amacıyla,

Anayasanın 158’inci maddesi, Savcı Bağımsızlığını sağlayacak biçimde değiştirilmelidir.

Sorun 18.

Sivil Toplumun Yasa Yapma Sürecine Katılımının Yetersizliğinden Kaynaklanan Sorunlar:

18. (1) Halkın yasa yapma sürecine katılımı yetersizdir. Bu bir yandan hükümetlerin, açık yönetimi benimsememelerinden kaynaklanmakta, bir yandan da parlamentonun, Anayasal ödevini tam anlamıyla yerine getirememesinden kaynaklanmaktadır. Resmi Gazetede yayımlanmak suretiyle Halkın Bilgisine sunulan Yasa Tasarı ve önerilerinden, değil halkın, çoğu kez ilgili sivil toplum örgütlerinin dahi haberi olamamaktadır.
18. (2) Sivil toplum kuruluşlarının yasama sürecine katılımları iki aşamada değerlendirilmelidir. İlk aşama, yasa tasarılarının hazırlanıp Cumhuriyet Meclisine sunulmasına kadar bakanlıklardaki ve Başbakanlıktaki hazırlık sürecine katılım, yani yürütme düzeyinden katılımdır. İkinci aşama da, tasarıların Cumhuriyet Meclisinde yasalaştırılması sürecine katılım. Yani, yasama düzeyinde katılımdır.

18. (3) Sivil toplum kuruluşlarının yasa yapma sürecine katılımı genel olarak Meclis Komitelerinin çalışmalarıyla sınırlı bulunmaktadır. Hazırlık aşamasında Bakanlıkların çalışmalarına sivil toplumun katılımı neredeyse yok denecek kadar azdır ve böyle bir yöntemin yaşama geçirilmesini zorlayacak herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.
18. (4) Sivil toplum kuruluşlarının ve çıkar gruplarının yasama sürecine katılımının etkin olmaması, parlamentodaki yasama sürecini zayıflatan ve katılımcı demokrasinin Meclis çalışmalarına yansımalarının önünün tıkayan etkenlerden biridir.
18. (5) Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün 32'inci maddesinin (3)'üncü fıkrasında, "Komitelerin, kamu kurum ve kuruluşları ile mesleki birlik, kurum ve kuruluşlarından ve sendikalardan yazılı görüş alabilecekleri ve bunların temsilcileriyle bilgi ve görgülerinden yararlanmak istedikleri kişileri ve uzmanları Komiteye çağırıp dinleyebilecekleri" öngörülmüş olmakla beraber, uygulamada her zaman bu madde kurallarının etkin bir biçimde uygulandığı söylenemez. Çünkü, görüş alma ve uzman çağırma, Komite Başkanlıklarının takdirine bağlıdır ve Komite Başkanlarının tümü de iktidar partisine mensuptur.
18. (6) Her iki aşamada da karşılaşılan sorunlar ve yetersizlikler, Şeffaf Yönetimin, demokratik yönetimin Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde yerleşmesini ve gelişmesini olumsuz yönde etkileyen etmenlerin başında gelmektedir.

Öneri 18.

18. (1) *Hazırlık Aşamasında Görüş Alımı ve Sivil Toplumun Katılımı Sağlanmalı:*

- (A) Sivil toplumun yasa yapım sürecine katılımının ilk adımı, yapılacak düzenlemeler konusunda kendilerine zamanında ve yeterli bilgi sağlanmasıdır. Norveç'te özellikle çıkacak yasadaki etkilenecek kesimlerin temsilcileri mutlaka çağırılıp hazırlık aşamasında dinlenmektedir.
- (B) Bakanlıklarca hazırlanacak Tasarıların hazırlık aşamasında, Cumhuriyet Meclisine sunulmadan önce, üniversitelerin, meslek kuruluşlarının, sivil toplumun ve baskı gruplarının görüşlerinin, yasa tasarılarının büyüklüklerine göre belirlenecek bir süre içinde alınması yönüne gidilmesi ve bu amaçla Tasarıların ilgili Bakanlıkların Web Sitelerinde yayımlanarak görüşe açılmasını sağlamak amacıyla, çıkarılmasını önerdiğim Yasaların Hazırlanmasında Uyulması gereken Usul ve Esaslar Yasasında gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.
- (C) Bakanlıkların web sayfaları halka açılmalı ve Tasarılar daha taslak halinde iken halkın ve sivil toplumun görüş ve önerilerine açılmalıdır.
- (Ç) Bu, hem açık ve şeffaf yönetimin, hem demokratik yönetimin, hem çoğulcu ve katılımcı demokrasinin, aynı zamanda da hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir.

18. (2) *Yasama Aşamasında Halkın Bilgisine Sunulan Tasarı ve Önerilere ilişkin Görüş Bildirim Süreleri Uzatılmalı ve Sivil Toplumun Yasama Sürecine Etkin Biçimde Katılımı Sağlanmalı:*

- (A) Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünde öngörülen ve halkın bilgisine sunulan yasa tasarı ve önerileri konusunda, ivedi olanlarda yedi günlük, ivedi olmayanlarda ise en geç 21 günlük süreler, sivil toplum kuruluşlarının görüşlerini Cumhuriyet Meclisine sunabilmeleri açısından yetersiz kalmaktadır.
- (B) Yasama süreçlerine, çıkar gruplarının, Sivil toplum kuruluşlarının, uzmanların ve diğer ilgililerin ETKİN katılımının, her tasarı ve önerinin komitede görüşülmesi aşamasında, sağlanması yönünde gerekli düzenlemeler yapılmalı ve İçtüzükte açık ve kesin ifadelerle bu husus düzenlenmelidir.
- (C) Bazı ülkelerde komitelerin toplantı tarihlerine ve gündemlerine düzenli olarak parlamentonun veya ilgili komitenin web sayfasından ulaşılabilmektedir. Slovenya’da yasa tasarıları ve diğer belgeler, parlamento gazetesinde yayımlanmaktadır. Sivil toplum örgütleri de bu parlamento gazetesine üye olabilmekte ve dolayısıyla parlamento içerisindeki yasama hareketliliğinden anında bilgi sahibi olabilmektedirler.
- (Ç) Hakkında ivedilik kararı bulunmayan Esas Yasa Tasarı ve önerileri için, görüş belirtme süresi uzatılmalı ve Resmi Gazetede yayımı izleyen günden başlayarak en geç otuz gün içinde, görüş bildirilebilmesi yönünde değişiklik yapılmalı; ve

- Ayrıca bu sürelerle ilişkin Basın Bildirisi yoluyla ve Meclisin Web
- (D) Sitesinden yapılacak duyuru yoluyla halkın belirlenen süreler içinde görüş belirtmesine olanak yaratılmalıdır.

(2) *İçtüzüğün 83’üncü Maddesinde Görüş Verme Sürelerinin Uzatılması İçin Değişiklik Yapılmalı*

Anayasa Koyucusunun amacına uygunluğu sağlamak açısından, Halkın yasa yapma sürecine etkin bir biçimde katılımını sağlayabilmek için, İçtüzüğün 83’üncü maddesinde:

Hakkında ivedilik kararı bulunan Esas Yasa Tasarı ve Önerileri ile beş maddeden fazla maddede değişiklik yapılmasını öngören Tasarı ve Önerileri için, görüş bildirme süresi uzatılmalı ve Tasarı veya önerinin Resmi Gazetede yayımlandığı günü izleyen günden başlayarak en geç on beş gün içinde; Değişiklik Yasa Tasarı ve Önerileri için ise, değişiklik madde sayısı beşi aşmadığı takdirde, en geç yedi gün içinde görüş bildirilebilmesi yönünde değişiklik yapılmalı;

Sorun 19.

Başbakanlık Merkez Örgütünde Mevcut Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğü ile Yine Başbakanlığa Bağlı Merkezi Mevzuat Dairesinin Yetki ve Görevlerinin Çatışması:

1981 yılında kurulan Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğünün, Yasa Tasarılarının hazırlanmasına ve olgunlaştırılmasına ilişkin görevleri ile 1995 yılında kurulan Merkezi Mevzuat Dairesinin yetki ve görevleri büyük ölçüde örtüşmektedir. Bu örtüşme, gereksiz bir ikilenime, hatta bir görev ve yetki çatışmasına neden olmaktadır.

Öneri 19.

Merkezi Mevzuat Dairesi ile Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğü Birleştirilmeli:

Yürütmekte oldukları görevler büyük ölçüde örtüşen Merkezi Mevzuat Dairesi ile Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğünün, görev çatışmasını ve ikilenimini önlemek amacıyla birleştirilmesi ve Merkezi Mevzuat Dairesinin yapılanmasının, yukarıda yapılan önermeler saklı kalmak kaydıyla ve mevcut yapılanmayı bozmayacak biçimde yeniden düzenlenmesi önerilir. Bu durumda, Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğü kaldırılmalı ve kadroları ile birlikte Merkezi Mevzuat Dairesine eklenmelidir.

Sorun 20.

Merkezi Mevzuat Dairesinin Örgütlenmesindeki Yetersizlikten Kaynaklanan Sorunlar

Yasa koyucu, mevzuat hazırlama konusunda Daireye, çok önemli görevler verme ve onu geniş yetkilerle donatma konusunda gösterdiği cömertliği, bu görevleri yerine getirecek kadrolarda, ne nicelik, ne de nitelik yönünden göstermemiştir. Daire, kendisine verilen görevleri, bir Müdür ve bir Koordinatör yönetiminde 3 Şube Amiri ve 3 hukukçu eliyle yerine getirmek durumundadır. Ancak uygulamada, Dairenin tüm görevleri, işlevsel ayırım gözetilmeden, Şubelerin çalıştırılmasına olanak yaratıcı bir kadrolaşmaya gidilmediği için, istihdam edilmiş bir Amir, bir hukukçu ve bir de geçici personel(hukukçu) eliyle görülmektedir. Merkezi Mevzuat Dairesinden, bu yapısıyla, yasal görevlerini etkinlik ve verimlilikle yerine getirmesi beklenemez.

Öneri 20.

Merkezi Mevzuat Dairesinin Örgütlenmesi Geliştirilmeli ve Personeli Hizmet Gereklerine Uygun Olarak Yetiştirilmeli:

20. (1) *Mevzuat Dairesinin Kuruluş Yasası değiştirilmeli ve Kadro Sayısı Artırılmalı ve Şubelere Etkili İşlerlik Kazandırılmalı:*

Dairenin, kendisine yasa ile verilen görevleri etkin ve verimli bir biçimde yerine getirilebilmesi için, Yasada öngörülen Şubelere etkili işlerlik kazandırabilmek amacıyla, kadro sayılarının artırılması ve Şubelerin, görevlerinin, onlardan beklenen hizmetlerin gerektirdiği biçimde yasal olarak saptanması, ayrıca İngiltere’de ve Kıbrıs Cumhuriyetinde var olan Yasa

Komiserinin görevleri ile başta İngiltere olmak üzere birçok batılı ülkede var olan Hukuk Reform Komitesinin görevlerini (Ayıklanması gereken mevzuatı ayıklama, yenilenmesi gerekenleri saptama, karşılaştırmalı yasa ve hukuk araştırması yapma, İngilizce yasaları Türkçeleştirme v.b) yürütecek bir Mevzuat İzleme ve Reform Şubesinin mevcut şubelere eklenmesi ve bu Şubelerde İstihdam edilecek kamu görevlilerinin, bu görevleri gerçek anlamda etkinlikle yerine getirebilecek nitelikte ve sözkonusu alanlarda uzman olması, yapılacak düzenlemelerle sağlanmalıdır. Yeni istihdam edileceklerin, karşılaştırmalı araştırma yapabilecek düzeyde İngiliz dili bilgisine sahip olmalarına özellikle özen gösterilmelidir.

20. (2) *Daire Bünyesinde Eğitim ve Danışma Birimi Kurulmalı:*

Dairede ve Şubelerde istihdam edilecek kamu görevlilerini yetiştirmek amacıyla, en az iki yıl süreyle görev yapacak Beş Kişilik bir Eğitim ve Danışma Birimi kurulmalıdır. Bu birimde istihdam edileceklerden biri emekli Yüksek Mahkeme Başkan veya yargıcı, biri veya ikisi, Emekli Başsavcı veya Başsavcı Yardımcısı, biri Anayasa Hukuku uzmanı –akademisyen), biri de İdare Hukuku Uzmanı – akademisyen veya Yasa Yapma konusunda uzmanlığına inanılan biri olmalıdır. Bunların sürekli olarak istihdam edilmelerine de gerek yoktur.

20. (3) *Mesleki Eğitim Planlanmalı ve Sürekli Uygulanmalı*

Merkezde görev yapan hukukçuların işbaşında eğitimleri yanında, Yukarıda belirtilen Eğitim ve Danışma Birimi tarafından eğitilmeleri kadar, bir plan ve program çerçevesinde, yurt dışında, yasa yapma ve yazım tekniği konularında uzman yetiştiren yurt dışı eğitim kurumlarında veya uzmanlıklarına inanılan yabancı ülkelerdeki parlamentolara bağlı olarak çalışan Yasama Bürolarında eğitilmeleri de önem arz etmektedir. Hollanda Yasama Akademisi ile İngiltere Parlamentosu Yasa Yapma Bürosu (Kabine Ofisi) iyi örneklerden ikisidir. Önerilir. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, bu eğitim planlaması, yalnızca kısa süreli kurslara göre değil, aynı zamanda uzun süreli eğitim veren kurumlarda eğitim alınmasına olanak tanıyacak biçimde yapılmalıdır.

20. (4) *Yabancı Dil Eğitimine Ağırlık Verilmeli*

Merkezde görevli hukukçuların, yabancı dil yetersizliklerini giderebilmek amacıyla, hem yurt içinde, hem de yurt dışında dil eğitimleri ivedilikle sağlanmalı ve yeni istihdam edileceklerde, İngiliz dilini çok iyi bilme koşulu aranmalıdır. Önerilir.

20. (5) *İstihdam Edileceklerde, Dairenin İşlevlerini Etkin Bir Biçimde Yerine Getirmesine Olanak Taniyacak Bilgi ve Donanıma Sahip Kişilerin İstidam Edilebilmesi İçin Özel Nitelikler Aranmalı ve Sınavlar Bu Çerçeve de Yapılmalı:*

Merkezde istihdam edilecek hukukçular göreve alınırken, yukarıda belirlenen ve mukayeseli araştırma yapmalarına yarayacak dil bilgisi niteliği yanında, yazma yeteneğine sahip olduklarını ölçebilmek amacıyla, halen uygulanmakta olan çoktan seçmeli sınav yöntemi yerine, hukuksal konularda kompozisyon yazabilme yeteneklerini ve dil bilgilerini de ölçümleyecek bir sınav

yöntemi tercih edilmelidir. Önerilir.

20. (6) *Daire, bir Denetleme, Yönlendirme ve Eğitim Kurumu olarak Çalışmalı:*

Merkez, yalnızca Bakanlıklardaki Mevzuat Hazırlama Birimlerinden gelen Tasarıları denetleme görevi yanında, bir yönlendirme ve özelde bir Eğitim kurumu olarak da çalışmalı ve özellikle halen görevde olan hukukçuların yasa yapma tekniği konusunda eğitimlerini programlamalı ve belirlediği programlar çerçevesinde eğitim çalışmalarını yürütmelidir. Merkez tarafından yürütülecek Eğitim Çalışmalarına Hukuk Dairesinde tasarıları hukuksal açıdan denetleyen savcılar ile ülkedeki hukuk fakültelerinde çalışmakta olan akademisyenlerin de eğitmen olarak katılmaları sağlanmalıdır.

20. (7) *Tasarıların, Çıkarılması Önerilen Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Yasasında öngörülen Usul ve Esaslara Uygun Olarak Hazırlanıp Hazırlanmadığı ve Yürürlükteki Diğer Yasalarla Uyumu Merkezi Mevzuat Dairesince Yapılmalı ve Tasarı Bu aşamadan Sonra Anayasal ve Hukuksal Denetim için Hukuk Dairesine Gönderilmeli:*

Bakanlıkça hazırlanan bir Tasarınının diğer yasalarla uyumluluğunun denetlenmesi ilk aşamada Merkezi Mevzuat Dairesince yapılmalı ve Dairenin görüş ve önerileri çerçevesinde olgunlaştırıldıktan sonra, Anayasal ve Hukuksal Denetim için Hukuk Dairesine gönderilmelidir. Bir başka deyişle Başsavcılığa yasa tasarıları, iyi bir hazırlık devresinden sonra olgunlaşmış bir biçimde sunulmalı ve bu sunumda, diğer Yasalarla Uyum Açısından Varsa Gözlemlenen Yetersizlikler ve Yapılması Uygun Görülen Düzeltme ve Düzenlemeler Konusunda da Bilgi ve Açıklamalara Yer Verilmelidir. Böylelikle, Başsavcılık, Yürürlükteki Mevzuata Uyum konusunda yapacağı Sonuç Denetimi için fazla zaman harcamayacaktır. Bu husus da, sağlıklı yasa hazırlama yönteminin bir parçası olarak değerlendirilmeli ve Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Yasasında da bu yönde kurallara yer verilmelidir.

Sorun 21.

Tasarıların Gerek Merkezi Mevzuat Dairesine, Gerek Hukuk Dairesine, Gerek Bakanlar Kuruluna Gerekse Cumhuriyet Meclisine Sunulması Aşamasında Genel ve Madde Gerekçeleri Yanında İzlenen Yöntem ve Alınan Görüşler konusunda Açıklayıcı Bilgi Verilmemesinin Yarattığı Sorunlar:

Bakanlıklarca Hazırlanan Tasarıların Mevzuat Dairesine Gerekçesiz Gönderilmesi, Alınan Görüş ve Öneriler Konusunda ve bu görüş ve öneriler çerçevesinde yapılan değişiklikler hakkında ne Merkezi Mevzuat Dairesine, ne de Hukuk Dairesine ve ne de Parlamenteoya Bilgi Verilmemesi, Tasarının Değerlendirilmesinde Gereksiz Yere Zaman Harcanmasına Yol Açmakta ve Sağlıklı Değerlendirmeler Yapılıp bu Değerlendirmeler çerçevesinde Düzeltme ve Düzenlemeler Yapılmasını Engellemektedir.

Öneri 21.

Tasarıların Ekinde, Gerekçeler yanında Açıklayıcı Bilgilerin Sunulması

Bir yasa tasarısı Hukuk Dairesine, Bakanlar Kuruluna ve Meclise gönderildiğinde Tasarı Ekine, tasarının amacı, Anayasayla uyumluluk, diğer yasalarla ilişkilerde tutarlılık ve uyumluluk, sağlayacağı yararlar, Devlet Bütçesine ve yurttaşlara veya belirli yurttaş kesimine getirebileceği yükler ve kazanımlar gibi konularda, Tasarıyı sağlıklı bir biçimde değerlendirmeye yardımcı olabilecek açıklayıcı bilgileri içeren Bir Açıklayıcı Bilgi Notu sunulmalıdır. Bu hem o tasarı üzerinde gereksiz tartışmaları ve yoğun çalışma yapılmasını engelleyecek, hem de çalışmaların sağlıklı bir zeminde gelişmesine katkı sağlayacaktır.

Sorun 22.

Yasalarda Dil Sorunu

22. (1) Bazı yasaların dili çok eskidir ve anlaşılması zordur. Bu yasalar gözden geçirilmeli ve sadeleştirilmelidir. Uygulanabileceğine inanılan kuralları canlandırılmalı, diğer kuralları kaldırılmalıdır. Toplumun uyması gereken hukuki metinlerin dilinin anlatımı ve iletişimi kolaylaştıracak ve her düzeyde yurttaşın anlayacağı nitelikte olması gerekir.
22. (2) Yasayı bilememek Özür sayılmaz." ana hukuk kuralı yurttaşın omuzlarında bir yük. Fakat, halk tarafından, halk için, halkla beraber ilkesine dayalı demokratik bir Cumhuriyette, açık siyasal yönetimde yasayı, halka daha iyi duyurmak, bulup okumasını sağlamak, anlamını kolaylaştırmak. için çaba harcamak, Devlet Yönetiminde, bir yük, bir ödev olarak algılanmaması ülkenin temel sorunlarından biridir.

Öneri 22.

Yasa Yazımında Dil Uzmanlarından Yararlanılmalı:

22. (1) Yasa yazımı teknik bir iştir, uzmanlık işidir. Yasaların herkesçe kolayca anlaşılabilirliği için, kullanılan dil, tümce kurgusu ve anlatım tekniği çok önemlidir. Hukuk metinleri **dilsel açıdan doğru ve herkes için anlaşılır biçimde kaleme alınmış** olmak zorundadır. Hukuk metinlerinde kesinlik ve açıklık büyük önem taşır. Herkesin anlayabileceği kesin ve açık bir ifadeyi kaleme almak zaman ve çaba gerektiren zor bir iştir. **Bu çalışmada söz konusu olan,** Sözcüklerin doğru seçimi, Cümlelerin doğru kurulması, Kesinlik ve anlaşılabilirlik arasındaki denge ve uyumdur.
22. (2) Yasanın (mevzuatın) metninde kullanılan dilin anlaşılır olması, hukuk devleti yönünden bir zorunluluktur. Bu metinlerde kullanılan dilin iletişimi kolaylaştırması ve kavram kargaşasına yol açmaması gerekir. Bu açıdan yasa metinlerinde kullanılan sözcükler anlaşılır, üzerinde tartışma götürmeyen, açık, söyleyişi kolay ve çoğunluk tarafından benimsenmiş bir özellik göstermelidir.
22. (3) Yasa metinlerinde kullanılacak anlatım dilinin anlaşılır olmasında amaç, Türkçe karşılığı bulunduğu ve yerleşik olarak kullanıldığı ve yine eş düzeyde başka kavramları çağrıştırarak kavram kargaşası yaratmadığı sürece, Türkçe kökenli sözcükler yerine geçecek eski ve yabancı sözcüklere mevzuat metninde yer vermekten olabildiğince kaçınmaya dayanılmalıdır.

22. (4) Kısaca adaletin gecikmemesi için yasalarımızı, yurttaşların ve uygulayanların anlayacağı seviyede sadeleştirmek, adalet reformunun kapsayacağı en iyi hizmetlerden biri olacaktır.
22. (5) Almanyada yasa yapılırken, dil uzmanlarından yararlanılmaktadır. Ülkemizde de, yasaların hazırlanması aşamasında ve yasama aşamasında dil uzmanlarından yararlanılması, yasa kalitesini artıracaktır.
22. (6) Bu nedenle, denetim işlevini üstlenen Merkezi Mevzuat Dairesi ile Tasarılarla son şeklini vererek yasalaşmasını sağlayan Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreterliği Örgütünde, dil uzmanlarının istihdam edilmesi önerilir. Dikkat edileceği gibi, herhangi bir Edebiyat Fakültesi mezunundan değil, dil uzmanından söz edilmektedir.

4.4. Cumhuriyet Meclisinin Yasama İşlemlerine İlişkin Sorunları ve Çözüm Önerileri

Sorun 23.

Genel Kurul ve Komite Gündemlerinin Önceden Planlanamaması:

Genel Kurul ve Komite gündemleri önceden planlanamamakta, Komite gündemlerine tümüyle Komite Başkanları egemen olmakta ve İçtüzük kuralları çokça gözardı edilmek suretiyle, gündem değiştirilebilmekte, Hükümetin istemi doğrultusunda gündemler belirlenebilmektedir. Bu da, hem parlamento çalışanlarını, hem de milletvekillerini, hazırlık açısından sıkıntıya sokmaktadır.

Öneri 23.

Komite Başkanlıklarının, Siyasal Parti Gruplarının Güçleri oranında temsiline olanak tanıyacak Şekilde Belirlenebilmeli:

İçtüzüğün 23'üncü maddesinde yapılacak değişikliklerle, Siyasal Parti Gruplarının Komitelerde Temsilinde gözetilen güç oranlarına göre Komite üyelikleri bölüşüldüğü gibi, Komite Başkanlıklarının da güç oranları çerçevesinde belirlenmesine olanak yaratılmalıdır. Bu, Anayasanın, 82'inci maddesinde yer alan "İçtüzük Kuralları, siyasi parti gruplarının Cumhuriyet Meclisinin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir" amir kuralına uygunluğu sağlamak açısından yapılması zorunlu bir değişikliktir.

Sorun 24.

Komite Gündemlerine Komite Başkanının Egemen Olması ve Tüm Komite Başkanlarının İktidar Partisinin Temsilcilerinden Oluşması:

24. (1) Komite etkinliklerini doğrudan Komite Başkanları düzenler. Komite Başkanı Komiteye ve gündemine egemendir. İçtüzük kuralları, hükümet istemleri karşısında rafa kaldırılabilen, gündemdeki işler sıraya bakılmadan

görülebilmektedir. Böyle olunca da, Komiteler yalnızca hükümet tasarılarını görüşür konuma gelmiş bulunmakta, milletvekillerinin sunmuş oldukları yasa önerileri, komitelerde, görüşülmek için yıllarca sıra beklemekte ve çoğu kez kadük olmaktadır. Bu da, parlamentonun demokratik işleyişi, kurallara uygun işleyişi açısından kaygı verici bir durumdur.

24. (2) Komite Başkanlıklarının tümünün İktidar partisince seçilmesine olanak tanıyan İçtüzük kuralları, Anayasanın 81'inci maddesinin (4)'üncü fıkrasında yer alan "İçtüzük kuralları, siyasi parti gruplarının Cumhuriyet Meclisinin bütün faaliyetlerine, üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir" amir kuralı ile bağdaşmamaktadır. İçtüzüğün 23'üncü maddesinde parti gruplarının komitelerde temsilinde gözetilen Anayasa ile uyarlık, Komite Başkanları ile Başkan Vekillerinin seçimlerini düzenleyen 25'inci maddede gözetilmemiştir.
24. (3) Komite Başkanlarının tümünün iktidar partisinden olması ve Hükümeti temsilen komitelerde bulunan milletvekilleri çoğunluklarının sert ve katı tutumları nedeniyle, muhalefetin yasama sürecine katılımında ve katkısında olumsuzlukları gündeme taşımakta ve çoğu kez tikanıklıklar ve ayrışmalar yaşanmasına neden olmaktadır.

Öneri 24.

İçtüzükte, Komite Başkanlığının, Başkan ve Vekilinden Oluştuğuna ve Komite Gündemlerinin Müstereken Belirlendiğine ilişkin Düzenleme Yapılmalı:

İçtüzük, Komitelerin Yönetimi, Toplantıya Çağırılması ve Gündemlerinin Belirlenmesinde Komite Başkanlığını görevlendirmiş olmasına karşın, Komite Gündemleri, Başkan ve Başkan Vekili tarafından müstereken belirlenmemekte, bu nedenle de, Başkan Komite gündemlerini belirlemede uygulamada öne çıkmakta, tek başına hareket etmekte ve bu da işleyişin demokratik kurallara ve temsile uygun bir biçimde gerçekleşmesini engellemektedir.

Bu nedenle, İçtüzüğün 25'inci ve 27'nci maddelerinde yapılacak paralel değişikliklerle, Komite Başkanlığının, Başkan ve Başkan vekilinden oluştuğu ve **Komite gündemlerinin belirlenmesinde müsterek hareket etme zorunda oldukları kurala bağlanmalıdır**

Sorun 25.

Komitelerin Yasa Yapımında Uzman Olmaması ve Uzman Desteğinden Yeterli Oranda Yararlanılamaması:

25. (1) Komiteler açısından en büyük sorun, yasa yapımı işinde uzmanlaşmış olmamalarıdır. Bunun nedeni de kuşkusuz, seçilmiş milletvekillerinin almış oldukları eğitimidir. Bugün parlamentoda bir tek hukukçu milletvekili bulunmamakta, Beş üyeden oluşan Hukuk ve Siyasi İşler Komitesi, iki doktor, iki mühendis ve bir de Meslek Lisesi Mezunu görev yapmaktadır. Komitede bir hukukçu yasama uzman yardımcısı, Bir Birinci Derece Raportör ve bir III. Derece raportör görev yapmaktadır. Bu görevlilerin tümünün de, yasa yapma tekniğine ve yürürlükteki yasalara egemen olduklarını ve bu dalda yeterli bilgi ve

deneyime sahip olduklarını söylemek olanaksızdır.

25. (2) Komitelerin görev alanına giren konularda uzman olan veya en azından o konularda eğitimi olan milletvekillerinden oluşmamakta, bu nedenle de komitelerde görevli raportör ve uzmanların önemi daha bir öne çıkmaktadır. Gerçeklik bu olmasına karşın, Komitelerde görevli raportör, uzman ve hukukçuların, desteği de sınırlı olmaktadır.
25. (3) Komitelerde gerçekten, yasa yapma sanatını iyi bilen, yeterli hukuk bilgisine sahip, mevzuata egemen, mahkeme kararlarını izleyen bir yapı bulunmamaktadır.
25. (4) Bazı Yasa metinlerinin uzun ve kapsamlı olması, yasama ile ilgili zaman kısıtları bulunması ve milletvekillerinin bireysel olarak yasama etkinliklerine yeterli zamanı ayıramaması koşullarına, uzmanların ve idari personelin her bir yasa tasarısı veya önerisi için yeterli hazırlık yapma olanaklarının kısıtlı olması durumu eklenince, özellikle yasa tasarıları şekil ve öz açılarından yeterince incelenememektedir.
25. (5) Parlamentoda yasaların yapılması konusunda izlenen Yasama yöntemi ile yasa kalitesi arasındaki bağlantı, kaygı verici boyuttadır. Yasalar, Komitelerde ve Genel Kurulda gerekli dikkat ve özenle ve yeterli zaman harcanarak olgunlaştırılmamakta ve çokça ya gönderilen metne sadık kalınarak veya Hükümetin istemleri doğrultusunda değiştirilerek kabul edilmekte, muhalefetin gerektiği biçimde ve oranda katkı koymasına olanak yaratılmamaktadır. Bu da, Komitelerin uzman ve idari desteğinin sınırlı olduğunu göstermektedir.

Öneri 25.

Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreterliği Örgütü Bünyesinde Mevcut Yasa ve Hukuk Danışma Birimi Etkinleştirilmeli, Mevcut Personelin Niteliği Sorgulanmalı ve Eğitim Programlaması Yapılarak Personel Süratle ve Sistemli Bir Biçimde Eğitilmeli:

25. (1) Meclis Başkanlığına, Komite ve Grup Başkanlıklarına ve Milletvekillerine, yasaları inceleme, yasa yapma ve hukuksal konularda Danışmanlık hizmeti sunmakla Görevli Yasa ve Hukuk Danışma Biriminin etkin ve anlamlı hizmet sunabilmesi için, herşeyden önce hukukçulardan oluşması gerekmektedir.
25. (2) Yasada, Birimin, Yasama Uzmanlarından oluştuğu söylenmektedir ama, Yasama Uzmanı ve Yasama Uzman Yardımcısı kadrolarına atanabilmek için Aranılan Niteliklere ve bu niteliklere sahip olunup olmadığını sınamak için yapılan sınav konularına bakıldığında, Uzman ve Uzman Yardımcısı atamak için değil de, birilerine yükselme olanağı sağlamak için düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Kuşkusuz, bu değerlendirme, Birimde görev yapanların tümü için geçerli değildir.
25. (3) “Yasamacı, yasa hazırlama tekniği konusunda bilgili olmalıdır. Yasa yapma tekniğine göre yasamacı, mevzuatı oluşturan anayasa, kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı ve kararnamesi, tebliğ, genelge vb. düzenleyici hukuki metin ve kavramları çok iyi bilmesi; hangi normların hangi mevzuat türünde yer alacağı, bunların hangi kuruluş veya makam

tarafından çıkarılacağı ve yayımlanacağı noktalarında bilgi ve deneyim sahibi olması gerekir. Yasa tekniği açısından, maddelerde genel kural ve istisna ilişkisine, maddenin fıkra ve bent biçimindeki yapısal dizilişine, madde numara ve kenar başlıklarına, konunun genelden ayrıntıya doğru giden maddelerle düzenlenmesine, maddelerin sistematığına ve birbirleriyle bağlantısına, maddelerin üç veya dört fıkradan uzun olmamasına ve istisnaların genel kuralı yok edecek derecede fazla olmamasına dikkat etmelidir.”²¹

25. (4) Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde yasama bölümünde hizmet verecek yasama uzmanlarının görev, yetki ve sorumlulukları konusunda "TBMM Başkanlığı Uzmanlık Yönetmeliği" 1991 yılından beri yürürlükte bulunmaktadır. Bu Yönetmelikteki sınav konuları ile KKTC'deki sınav konuları karşılaştırıldığında, bir de Türkiye Büyük Millet Meclisinde, Uzman olabilmek için Tez sunmak zorunda oldukları gerçeği karşısında, yukarıda yapılan değerlendirme daha bir anlam kazanmaktadır.
25. (5) “İspanya Temsilciler Meclisi en iyi devlet memurlarının çalıştığı bir yer izlenimi vermektedir. Uzmanlık için, normal bir kariyer meslek için yapılan sınavın iki katı zorlukta bir sınav yapılmakta ve sınavda 44 ayrı bölümde hazırlanmış sorular sorulmaktadır. Yasama uzmanlarının birçoğu yabancı dil bilmekte, akademik kariyer sahibi olup üniversitelerde ders vermektedir. Uzmanlık kurumu çok sağlam bir konumdadır. Bir konuda uzman görüşü hazırlanırken hiçbir siyasi etki altında kalınmadığı ifade edildi. Diğer parlamento personelinin de nitelikleri yüksektir. Örneğin tercümanların her biri en az iki dilde tercüme yapabilmektedir.”²²
25. (6) Bu Birimde görev alacak yasama uzmanlarının doğru ve amaca uygun kişiler arasından seçilebilmesi için Yasada gerekli değişiklikler yapılmalıdır.
25. (7) Ayrıca, Cumhuriyet Meclisinde doğrudan yasa yapma sürecine katkı koyan personelin, hatta milletvekillerinin, özellikle ulusal hukukla AB topluluk hukukunu uyumlaştıracak yasaları inceleyecek Komite üyelerinin, AB topluluk hukuku konusunda ve yasama sürecini geliştirecek ve yasamanın kalitesini artıracak yaklaşım ve yöntemler üzerine sürekli mesleki eğitime bağlı tutulmaları gereği gün ışığında gözlemlenen bir zorunluluktur. Bu nedenle, ilgi personelin, gezi nitelikli bir haftalık kurslarla değil, ciddi bir planlama ve programa bağlı olarak gerek Türkiye Büyük Millet Meclisinde, gerekse, başta İngiltere Parlamentosu olmak üzere, diğer parlamentolardaki yasama bürolarında veya yasa yapma tekniği konusunda uzmanlıklarıyla bilinen kurum ve kuruluşlarda, uzun erimli eğitimden geçirilmeleri, bunun yanında Meclis Başkanlığınca yabancı uzmanların ve bilim adamlarının da konuşmacı olarak katılacakları panel, seminer ve konferanslar yoluyla bu sürece katkı koymasına önerilir.

²¹ Av. İbrahim Araç ve Doç.Dr. Şeref İba, Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Temmuz-Eylül 2003.

²² Dr. İrfan Neziroğlu, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Müdür Yardımcısı*, *Yasama Derneği Genel Başkanı, İspanya Parlamentosunda Yasama Uygulamaları, Yasama Dergisi*, Sayı: 1 • Nisan-Mayıs-Haziran 2006

Sorun 26.

Genel Kurul ve Komite Aşamasında Değişiklik Önergesi Vermenin Yaratdığı Sorunlar:

Hem komitelerde hem de Genel Kurulda yasa yapım sürecinde, değişiklik önergesi verme olanağı geniş olup, bu olanaklar, hem hükümet, hem de muhalefet tarafından sıkça kullanılmaktadır. Komitede verilen değişiklik önergeleri, önceden komite üyelerinin bilgisine sunulmamaktadır. Böylece yasa tasarısının her bir parçasının üzerindeki görüşmelerin seyrinin nasıl olacağını önceden belirlemek zorlaşmaktadır. Aynı şey Genel Kurul için de geçerlidir. Yasaların Genel Kurulda görüşülmesi aşamasında, çokça da gerekçe gösterilmeden, ayaküstü değişiklik önergeleri verilmekte, bazan bu önergeler, değerlendirilmek üzere Komitelere aktarılmakta, bazan da, Genel Kurulda görüşülüp oylanabilmektedir. Ayak üstü yapılan değişiklikler, hem yasanın sitemini bozabilmekte, hem de iyi inceleme olanağı olmadığı için, yanlış sonuçlar doğmasına neden olabilmektedir.

Öneri 26.

Komite ve Genel Kurul Aşamasında Yasalarda Yapılacak Değişiklik Önergelerinin Önceden Belirlenmesi için İçtüzüğün Değişiklik Önergeleri ile ilgili 99'uncu maddesi Değiştirilmeli:

26. (1) Yasaların Genel Kurulda görüşülmesi aşamasında, çokça da gerekçe gösterilmeden, ayaküstü değişiklik önergeleri verilmekte, bazan bu önergeler, Değerlendirilmek üzere Komitelere aktarılmakta, bazan da, Genel Kurulda görüşülüp oylanabilmektedir. Ayak üstü yapılan değişiklikler, hem yasanın sistemini bozabilmekte, hem de iyi inceleme olanağı olmadığı için, yanlış sonuçlar doğmasına neden olunabilmektedir. Bu nedenle, Genel Kurul aşamasında, Yasalar Görüşülmeye başlanmadan önce, Gündemdeki Yasa ile ilgili değişiklikler, milletvekillerince, gerekçeleri ile birlikte yazılı olarak en az iki tam gün önce Meclis Başkanlığına verilmeli ve bu önergeler derhal bastırılarak ilgili komiteye ve Milletvekillerine dağıtılmalıdır.
26. (2) Bu yolla, milletvekilleri ve ilgili Komite, bir yasanın görüşülmesine başladığı zaman, hangi maddede ne kadar değişiklik önergesi var, bu görüşmeler sırasında nelerle karşılaşılacak, önceden öngörülebilme olanağı yaratılmalıdır.
26. (3) Aynı şekilde Komitede verilen değişiklik önergeleri, önceden komite üyelerinin bilgisine sunulmamaktadır. Böylece yasa tasarısının her bir parçasının üzerindeki görüşmelerin seyrinin nasıl olacağını önceden belirlemek zorlaşmaktadır. Komitelerde görüşülecek konularla ilgili değişiklik önergelerinin de, en az iki tam gün önce Komite Başkanlığına verilmesi ve Başkanlıkça Komite üyelerine dağıtılması, önergelerin önceden değerlendirilmesine yol açacak ve bu da, çalışmaların verimini artıracak gibi, çıkarılacak yasa kalitesinin yükseltilmesini sağlayacaktır. Bazı ülkelerde bu süre kırksekiz saat iken, İspanya parlamentosunda 15 gündür.

26. (4) Böyle bir yöntemin uygulamaya konabilmesi için de İttüzükte bu yönde gerekli değişiklik yapılmalı ve İttüzüğün 99'uncu maddesi:

- (A) Değişiklik Önergelerinin, aynı usul ve esaslar çerçevesinde Komite ve Genel Kurulda sunulabileceğini öngören bir fıkra eklenmek;
- (B) Değişiklik Önergelerinin, Tasarı ve Önerinin, Komite ve Genel Kurulda görüşülmesinden en az iki tam gün önce verilmesini ve verilen önerilerin derhal Komite Başkanlıklarına ve Milletvekillerine dağıtımının yapılmasını zorunlu kılacak bir fıkra eklenmek,

Suretiyle değiştirilmelidir.

Sorun 27.

Tasarı ve Önerilerin Doğrudan Komiteye İletilmesinin Yarattığı Sorunlar:

27. (1) Cumhuriyet Meclisi İttüzüğü, tasarı ve önerilerin, Komitede ayrıntılı olarak görüşülmesinden önce, ilk olarak Genel Kurulda ele alınmasına izin vermemektedir. Bu uygulama birçok AB üyesi ülkelerdeki durumun aksine bir uygulamadır.

27. (2) Tasarı ve önerilerin doğrudan Komitelere iletilmesi, üç tür sorun ortaya çıkarmaktadır.

- (A) Birincisi, Hükümetin, tasarı ile hedeflediği etkiyi ve amacını Komite aşamasından önce Parlamentoya açıkça anlatacak yeterli olanağı bulamaması ve muhalefet partilerinin de kendi bakış açılarını kamuoyuna açıklayacak fırsatı baştan elde edememesidir.
- (B) İkincisi, Komitelerde, uzmanlığa dayanan daha ayrıntılı çalışmalardan önce, politik parlamenter tartışmalar yapılmaması nedeniyle, Komiteler, tasarı ve önerilerin olası sonuçlarına ilişkin uzman değerlendirmelerinin yapıldığı yerler olmaktan çok, politik tartışmaların ağır bastığı, iktidara mensup milletvekillerinin yasa tasarılarını her koşulda savunmayı görev bildiği, muhalefetin de iktidara meydan okuduğu bir platforma dönüşmektedir.
- (C) Üçüncüsü, yasama sürecinin parlamentodaki son durağı olan Genel Kurul aşaması, tasarı veya önerinin bütün milletvekillerinin önünde tartışıldığı ilk aşamadır ve bu nedenle Genel Kurulda politik gerilim sık sık yükselmektedir. Genel Kurul aşaması, değişiklik yapma konusunda son bir olanak sunan, son dakika pazarlıklarını besleyen ve sonuçların öngörülemediği, kestirilemediği belirsiz bir aşamadır. Bu aşama, aynı zamanda, Komitede uzman desteğinden çoğu kez yoksun olarak Genel Kurula gelen Tasarı ve önerilerin kalitesinin daha da aşağılara çekilmesine neden olan, hatta Tasarı ve önerilerin bütünlüğünün bozulmasına neden olan bir aşamadır.

Öneri 27.

Yukarıda Belirlenen Sorunları Aşabilmek Amacıyla İçtüzükte Değişiklik Yapılmalı

Her ne kadar Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü gereğince, Başkanlığa gelen ve doğrudan Komite Başkanlığına gönderilen Yasa Tasarı ve Önerileri hakkında, hem Gelen Evrak Listesinde Bilgi veriliyor ve hem de Tasarı ve Öneriler Milletvekillerine dağıtılıyorsa da, Başkanlığa sunulan Tasarı ve Öneriler hakkında, eğer o tasarı veya öneri sivil toplumda ve medyada tartışılmamış bir tasarı ve öneri ise, neden ve niçin sunulduğu hakkında Milletvekilleri yeterince bilgi sahibi olamamakta ve bilgi edinme ve tasarı ve öneriler üzerinde tartışma Komitelerde yoğunlaşmaktadır.

Bu nedenle, İçtüzükte değişiklik yapılarak, Federal Almanya'da olduğu gibi²³ Birinci okunuşun, tasarı ve öneri hakkında ön bilgi verme şeklinde ve genel kurulda yapılması yönünde değişiklik yapılması sağlanmalı.

Sorun 28.

Yasa Tasarılarında Düzenleyici Etki Analizinin Yapılmaması ve Yürürlükteki Mevzuata Uyum Açısından Zorlayıcı Düzenlemenin Bulunmamasından Kaynaklanan Sorunlar:

Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğün 82'nci maddesinde yasaların yapılmasında uyulması zorunlu ilke ve ölçütler ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş olmasına karşın, bu düzenlemeler, kabul etmek gerekir ki çağın gereklerine tam anlamıyla yanıt verememektedir. Özellikle OECD ve Avrupa Birliği Ülkelerinde uygulamaya konan ve yasa yapım sürecine katılan yeni bir yöntem olan Düzenleyici etki analizi, idarenin düzenleme faaliyetinden doğan etkilerin sistematik olarak incelenmesi ve bu inceleme sonucunda çıkan verilerin, karar alıcılara iletilmesini içeren bir düzenleme aracı olarak Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde yasa hazırlama yönteminin bir parçası haline getirilmemiş olması, daha iyi yasa yapma açısından büyük bir eksikliktir.

Aynı şekilde, İçtüzükte, yasa hazırlanırken, yürürlükteki Mevzuatla Uyum sağlanması yönünde zorlayıcı kuralların bulunmaması da büyük bir eksikliktir.

²³ Federal Mecliste İlk Görüşme - Ek IV - sayfa 149. ***İçtüzüğe göre, bütün yasa tasarıları Federal Meclis'te üç kez görüşülür. Birinci görüşme, yasa tasarısının tanıtımı ve genel ilkeleri üzerinde; ikinci görüşme Komite raporu esas alınarak yasa tasarısının maddelerinin üzerinde; üçüncü görüşme genel ilkelerin son kez görüşülüp tasarının yasalaşması şeklinde olur. Bu ilk görüşme, basılmış yasa tasarısının dağıtılmasından sonra ancak üç gün sonra yapılabilir. Çünkü üyeler ancak bu şekilde tasarıyı incelemek ve bu konuda bir fikir sahibi olma zamanını bulurlar (F. Alm. Mec. İçt. m. 78).***

Eğer niteliği dolayısıyla önemsiz bir tasarı gündemde ise birinci görüşme oldukça kısa sürer. Başkan gündemi okur ve Yaşlılar Kurulu tarafından tasarının belirli bir Komiteye havale edilmesinin önerildiğini açıklar. Bu açıklamaya bir itiraz olmazsa, Başkan, tasarının adı geçen Komiteye havale edildiğini bildirir (F. Alm.Mec. İçt. m. 80). Niteliği itibarıyla daha kapsamlı ve önemli yasa tasarılarının, özellikle, ***hükümet tasarılarında, önce ilgili bakan, tasarı hakkında Genel Kurulu bilgilendirir. Üyelerin sunmuş olduğu tasarıda bilgilendirme işini tasarıya imza koyanlardan biri yapar. Bunu, tasarının amacı ve genel ilkeleri üzerinde yapılan bir genel görüşme izler. Bu aşamada, maddeler üzerinde görüşme yapılmaz. Görüşmelerden sonra tasarının hangi Komiteye havale edileceği oylanır. Tasarının Komiteye havalesi reddedilirse, bu tasarının yasalaşma şansı çok azdır. Bu durumda ikinci bir görüşme yapılması gerekir (F. Alm. Mec. İçt. m. 79, 80).***

Öneri 28.

Tasarıların Hazırlanmasında Düzenleyici Etki Analizi Yapılmasını ve Anayasa Uyum Yanında Uluslararası Sözleşmelere ve Yürürlükteki Diğer Yasalara Uyumunun Araştırılmasını Zorlayacak Düzenlemeler Yapılmalı:

Yasa Tasarılarının Hazırlanmasında Uyulması Zorunlu Esaslar Kapsamında:

28. (1) Önceden belirlenmiş ve tercih edilmiş politika önerilerinin, uygulama etkinliğini değerlendirerek politika yapıcılarını bilgilendirmeyi, onların bir fikre sahip olmalarını ve doğru karar almalarını sağlayacak bir yöntem olarak Düzenleyici Etki Analizi yapılmasını;
28. (2) Anayasaya, Uluslararası Sözleşmelere ve Yürürlükteki Yasalara Uyumun Sağlanmasını;

Zorlayacak Kurallara, Mevzuatın Hazırlanmasında Uyulması Gereken Usul ve Esaslar Yasasında Yer Verilmeli; ayrıca Yasalar Yapılırken, Anayasaya, Uluslararası Sözleşmelere ve Yürürlükteki Yasalara Uyumun Sağlanması yönünde Meclis Komitelerinin çalışma yapmasını zorlayacak kurallara Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün 82'nci maddesinde değişiklik yapılarak yer verilmelidir.

Sorun 29.

Yasalarda Yer Alan Kısımlandırma ve Bölümlendirme işlemi ile Esas Yasalardaki İç Düzenin metinden Önce Yer Almasının, Tüzük ve Yönetmelik Gibi İkincil Mevzuatta Uygulanmaması:

29. (1) Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde, hazırlanan yönetsel metinlerde, idarenin düzenleyici işlemlerinde belirli bir Kısımlandırma ve bölümlendirme sisteminin her zaman kararlılıkla uygulandığını söylemek zordur. Hatta standarda kavuşturulmuş böyle bir sistemin bulunmadığı bile söylenebilir. Aynı yasa uyarınca çıkarılan düzenlemelerin bazılarında, sisteme uygun davranılırken, bazılarında sistemden uzaklaşılması ve neredeyse aynı uzunlukta olan düzenlemelerde kısımlama ve bölümlendirme yönünde ayırıma gidilmemesi, sistemde bir standardın oturtulamadığının açık göstergesidir.
29. (2) Aynı şekilde Esas Yasalardaki İç Düzen, Esas Düzenleyici Tüzük ve Yönetmeliklerde Uygulama Alanı bulmamaktadır. Oysa ki metnin Girişinde yer alacak İç Düzen, o metnin içeriği hakkında ta baştan okuyucuya, bilgi vermektedir. Bu sistemin Yasalar dışındaki mevzuatta uygulanmaması büyük bir eksikliktir.

Öneri 29.

Yasalardaki İç Düzenin ve Kısımlandırma ve Bölümlendirmenin Diğer Mevzuatta da Uygulanması Sağlanmalı:

29. (1) Yasalardaki kısımlandırma ve bölümlendirme sisteminin, tüm düzenlemelerde kullanılması, kuşkusuz, o düzenlemenin daha kolay anlaşılmasında yarar sağlayan bir yöntemdir. Bu yöntemin Kurumlaştırılması, Standart bir uygulama haline dönüştürülmesi gerekir. Esas düzenleyici Tüzükler ile yönetmelik gibi idarenin diğer düzenleyici işlemlerinin de, Esas Yasalarda olduğu gibi, konunun gerektirdiği ölçüde, Kısım ve Bölümlere ayrılarak düzenlenmesi ve bu Kısım ve Bölümleyi gösteren İç Düzen ile birlikte Resmi Gazetede yayımlanması yerinde olacaktır. Devlet Basımevinin ve ilgi kurumların bu yöntemi benimsemeleri ve sürekli uygulamaya koymaları önerilir.
29. (2) Ayrıca, Esas Yasalarda uygulanan bu İç Düzenin metinden önce konulması sisteminin, Hukuk Metinlerinin birleştirilmesinde de uygulanması uygun olacaktır ve uygulayıcılara büyük yarar sağlayacaktır. Önerilir.

Sorun 30.

Yasalarla Yürütmeye VerilenTüzükle Düzenleme Yetkisinin Doğru ve Yerinde Kullanılıp Kullanılmadığının Denetlenmemesi:

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde, yasa ile düzenlenmesi gereken konuların gerektiği düzeyde yasa ile düzenlenmesinden kaçılması bir yana, yasa ile bir takım düzenlemeler yapıldıktan sonra, genelde çerçeve çizilmesine de gerek görülmeden yürütme organına yaygın bir biçimde tüzük yapma yetkisi tanınmaktadır. Mark Wilson Raporunda vurgulandığı gibi, İngiltere’de var olan ve verilen yetkinin doğru ve yerinde kullanılıp kullanılmadığını izleyecek veya denetleyecek bir denetim mekanizması bugüne kadar Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde işletilmiş değildir.

Öneri 30.

Parlamentoda, Yasaların Uygulanmasını İzleme ve Yasa ile Yürütmeye Verilen Düzenleme Yetkisinin Doğru ve Yerinde Kullanılıp Kullanılmadığını Denetleme Komitesi Kurulmalı:

Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğünde yapılacak bir değişiklik ile, “Yasaların Uygulanmasını İzleme ve Yasa ile Yürütmeye Verilen Düzenleme Yetkisinin Doğru ve Yerinde Kullanılıp Kullanılmadığını Denetleme Komitesi”nin, Daimi bir Komite olarak Kurulması ve bu Komitenin çalışmalarını etkin bir biçimde yürütülebilmesine olanak tanımak amacıyla, Meclis Başkanlığınca, Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreterliği Örgütünde görevli en az bir hukukçunun Komite adına gerekli çalışmaları yürütmek ve Komiteye toplu bilgi vermek üzere görevlendirilmesine yönelik düzenleme yapılması önerilir.

Bu Komite, yazılı ve sözlü delil toplamalı, uzmanların görüşlerine başvurmalı ve araştırmalarının sonucunda düzenli olarak hazırladıkları raporları üçer aylık raporlarla Parlamenteoya sunmalıdır. Bu raporların parlamentoda, genel esaslara bağlı olarak görüşülmesine ilişkin İçtüzükte düzenleme yapılmalıdır. Komitenin üye sayısı beşten fazla olmamalı ve Başkanı, muhakkak parlamentoda en çok üyeye sahip muhalefet partisinden olmalıdır.

Komite raporları, Genel Kurulda görüşülmeden önce Hükümete gönderilmeli, Cumhuriyet Meclisinin WEB Sitesinde yayımlanmalıdır. Hükümete, Raporla ilgili görüş belirtmek için makul bir süre tanınmalı, bu sürede raporun sonuçları ile ilgili ne tür işlemler

yapıldığı ve alınan önlemlerin neler olduğu takip edilmelidir. Hükümetten gelen cevaplar, bastırılmalı ve milletvekillerine dağıtılmalı ve internette yayımlanması sağlanmalıdır. Böylece hem milletvekilleri hem de kamuoyu hem Komite raporunda belirtilen konuları, hem de konu ile ilgili olarak Hükümetin hareket tarzını görebilmelidir.

Sorun 31.

Tasarı ve Önerilerin Gerekçeli olması İlkesine Uyulmamasından Kaynaklanan Sorunlar:

Cumhuriyet Meclisi İçtüzüğü'nün 80'inci maddesinde, Tasarı ve Önerilerin Gerekçeli olması Koşulu aranmıştır. (1)'inci fıkrada: "Her tasarı ve önerinin gerekçesi ile birlikte verilmesi gerekir. Gerekçede, tasarı veya önerinin tümü ve maddeleri hakkında bilgiler, kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi istenen kuralların neler olduğu ve neden kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi gerekli görüldüğünün açıkca gösterilmesi koşuldur"denmekte, (2)'nci fıkrada ise: (1)'inci fıkrada belirtilen koşullara uymayan tasarı ve öneriler hakkında, Başkanlıkça hiçbir işlem yapılmaz ve bunlar, tamamlatılmak üzere sahiplerine geri verilir." denilerek, Cumhuriyet Meclisi Başkanına, maddede öngörülen kurallara uygun olmayan tasarı ve önerileri geri verme konusunda bir ödev, bir yükümlülük yüklenmektedir.

Meclis Başkanlıklarınca, dünden bugüne, İçtüzük gereklerine uygun gerekçelendirmeyi kurumlaştırmak açısından, kararlı bir tutum izlendiğini söylemek olanaksızdır. Başkanlar da, nihayet, iktidardaki siyasal partiye, parti disiplini ile bağlıdır. Bu bağlılık, onları, çoğu kez, doğru bildiklerini ve kuralların gerektirdiğini uygulamaktan uzak tutmaktadır. Çünkü, Hükümetler, hatta onlardan daha çok, tasarı hazırlayıcıları, kuralları pek sevmemekte, bu tür düzenlemeleri boşa zaman harcanmasına neden olan düzenlemeler olarak bakmakta, gereksiz görmektedirler. Oysa ki, bu tür düzenlemeler, doğru işler yapılmasına, yasaların doğru yorumlanmasına ve doğru uygulanmasına olanak yaratıcı düzenlemelerdir.

Öneri 31.

Tasarıların ve Önerilerin Gerekçelerinin Yetersizlikleri Ödün Verilmeden Giderilmeli:

Cumhuriyet Meclisi Tasarı ve Önerilerin gerekçeli olarak sunulmasını öngörmekte ve bu kurala uygun olmayan tasarı ve önerilerin, tamamlatılmak üzere, Meclis Başkanlığınca, sahiplerine geri verileceği öngörülmektedir. Ancak, uygulamada bu kurallara etkili işlerlik kazandırıldığı görülmemiştir. Gerekçeler, baştan savma, yetersiz, hatta samimi ve açık içerikten yoksundurlar. Tasarılar İçtüzüğü'nün gerektirdiği anlamda yeterli gerekçe ile sunulmadığı takdirde Başkanlıkça tamamlatılmak üzere Başbakanlığa geri gönderilmeli ve bu konuda hiçbir ödün verilmemelidir. Aynı şekilde Başbakan da, Bakanlar Kuruluna sunulanTasarılarda aynı duyarlılığı göstermeli ve yeterli gerekçe içermeyen Tasarıları tamamlanmak üzere ilgili Bakanlığa geri göndermelidir.

Gerekçe konusundaki yetersizlikler ve baştan savmalar, tümüyle tasarımı hazırlayan kamu görevlisinin bu konuda yeterli bilgiye sahip olmamasından kaynaklanmaktadır. Çünkü, genel olarak özellikle Esas düzenleyici Yasa metinleri, Türkiye'deki benzeri yasalardan kopyalanmaktadır. Hazırlayıcı Kamu Görevlisi de biraz zaman harcayıp, sözkonusu Yasanın hangi gerekçelerle hazırlandığını ve varsa söz konusu yasa ile ilgili Anayasa Mahkemesi Kararları ile bilimsel görüşleri araştırma ve öğrenme zahmetine katlanmamaktadırlar. Kuşkusuz, bu yöndeki isteksizlik, bilgi eksikliğinden kaynaklandığı gibi, bazan da tasarıların

çok ivedi hazırlanması yönünde gelen Bakanlık istemlerinin karşılanabilmesi için, yeterli zamana sahip olmamaktan kaynaklanmaktadır. Bu da, Gerekçe diyerek, birşeyler yazma gereğinin doğal sonucu olarak, Gerekçelerin istenilen nitelikte olmaması sonucunu doğurmaktadır. Aynı sorun, Öneriler için de sözkonusudur. Bu sorunu aşmak, Meclis Başkanı ile Başbakanın kararlı ve ısrarlı tutumuna bağlıdır.

Sorun 32.

Tasarı Hazırlanması Aşamasında Edinilen Bilgiler, Alınan Görüşler ve Yapılan Çalışmalar Konusunda Hazırlayıcı Bakanlıkça Denetleyici, Görüş Verici ve Yasa Yapıcı Kuruluş ve Organlara Açıklayıcı, Değerlendirmeyi Kolaylaştırıcı Bilgilerin Verilmemesi:

Bir Yasa Tasarısı hazırlanırken, hazırlayıcı Bakanlığın yaptığı araştırmalar sonucunda edildiği bilgiler ile diğer bakanlıklardan, halktan veya sivil toplum kuruluşlarından gelen görüş ve öneriler ve o yasayı hazırlama gereksinim ve gerekçeleri konusunda, ne Merkezi Mevzuat Dairesine, ne Hukuk Dairesine, ne Bakanlar Kuruluna ve ne de Cumhuriyet Meclisine sağlıklı Bilgiler Verilmemektedir. Bu da sözkonusu YasaTasarısının değerlendirilmesinde ve olgunlaştırılmasında boşuna zaman zaman harcanmasına yol açmakta ve sağlıklı çalışma yapılmasını engellemektedir.

Öneri 32.

Tasarıların Ekinde, Gerekçeler yanında Açıklayıcı Bilgiler de Sunulmalı:

Bir yasa tasarısı Hukuk Dairesine, Bakanlar Kuruluna ve Meclise gönderildiğinde Tasarı Ekine, tasarının amacı, Anayasayla uyumluluk, diğer yasalarla ilişkilerde tutarlılık ve uyumluluk, sağlayacağı yararlar, Devlet Bütçesine ve yurttaşlara veya belirli yurttaş kesimine getirebileceği yükler ve kazanımlar gibi konularda, Tasarıyı sağlıklı bir biçimde değerlendirmeye yardımcı olabilecek açıklayıcı bilgileri içeren Bir Açıklayıcı Bilgi Notu eklenmelidir.

Böyle bir Belgenin Tasarılar eklenmesini sağlamak açısından, gerek İçtüzükte, gerekse, çıkarılmasını önerilen Mevzuatın Hazırlanmasında Uygulması Gereken Usul ve Esaslar Yasasında, ve ona dayanılarak hazırlanmasını ve yayımlanması önerilen Mevzuat Hazırlama Rehberinde gerekli düzenlemelerin yapılmasını ve bu düzenlemelerde, böyle bir Açıklayıcı Belge ile sunulmayan Tasarılar hakkında işlem yapılmaması için yaptırım öngörülmesi yerinde olacaktır. Önerilir.

Sorun 33.

İçtüzüğün 82'nci maddesinde öngörülen Yasaların Yapılmasında Uyulması Zorunlu İlke ve Ölçütlere Uygun Olmayan Yasa Tasarı ve Önerilerinin Başkanlıkça İşleme Konmasının Yarattığı Sorunlar

Yasaların Yapılmasında uyulması gereken ilke ve ölçütlere uygun olmayan Yasa Tasarıları, bu konuda İçtüzükte yaptırım öngörülmemiş olması nedeniyle, Meclis Başkanlığınca işleme konabilmekte, böylelikle de, ilke ve ölçütlere uygun olmadığı halde Tasarılar Komitelerden ve genel Kuruldan geçerek yasalasabilmektedir. Böyle olunca da, öngörülen ilke ve ölçütler uygulamada anlamını yitirmektedir.

Öneri 33.

İçtüzüğün 82'nci maddesinde öngörülen Yasaların Yapılmasında Uyulması Zorunlu İlke ve Ölçütlere Uygun Olmayan Yasa Tasarı ve Önerilerinin Başkanlıkça İşleme Konmamasını Öngören Yaptırım Kurallarının, ayrı bir fıkra olarak maddeye eklenmesi.

Yasaların Yapılmasında Uyulması Zorunlu İlke ve Ölçütler, İçtüzüğün 82'nci maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiş olmasına karşın, Yasa Tasarı ve Önerilerinin bu ölçütlere uygun olarak hazırlanmaması durumunda, Başkanlığın, tamamlatılmak üzere, sahiplerine geri verilmesi konusu, Gereksiz sunulan tasarı ve önerilerde olduğu gibi yaptırıma bağlanmamıştır.

Bu nedenle, maddeye eklenecek yeni bir fıkra ile, maddede öngörülen ilke ve ölçütlere uygun olmayan Tasarı ve Önerilerin, gereksiz tasarı ve önerilerde olduğu gibi, tamamlatılmak üzere, Başkanlıkça sahiplerine geri verilmesi kurala bağlanmalıdır.

Sorun 34.

Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreterliği Örgütünün Tüm Üst Düzey Yönetici Kadrolarının Üst Kademe Yöneticisi Olmasının Yarattığı Sıkıntılar:

Meclis Bürokrasisinin siyasallaştığı ve kuralları yaşama geçirmek yerine, siyasal iktidarın ve onun bir parçası olan Başkanlık Divanı ile Komite Başkanlıklarının istemleri doğrultusunda hareket eden bir yapının olduğu gözlemlenmektedir. Meclisteki üst düzey yöneticilerin, parlamento bağımsızlığı ve güçler ayrılığı ilkesine, dolayısıyla Anayasaya aykırı bir biçimde üst kademe yöneticisi konumuna sokulmaları, Meclisteki iktidar-Muhalefet ayrışmasını, parlamento çalışanlarına kadar taşımış bulunmaktadır.

Öneri 34.

Genel Sekreterlik Örgütünün Yönetici kadroları, Üst Kademe Yöneticiliği Kapsamından Çıkarılmalı ve Atamalar Kamu Hizmeti Komisyonunca Yapılmalı

Genel Sekreterlik Örgütünün, tüm Yönetici kadroları, Hukuk Dairesinde ve Yüksek Mahkemede olduğu gibi, Bağımsız organ Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından, aranan niteliklere sahip olanlar arasından atanmalıdır. Bu amaçla, Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreterliği Örgütü Kuruluş Yasası Değiştirilmeli ve Örgütün üst düzey yönetici kadroları, üst kademe yöneticisi olmaktan çıkarılmalı ve atama ve terfi yetkisi Kamu Hizmeti Komisyonuna verilmelidir.

Sorun 35.

***Parti İçi Demokrasi Eksikliğinin Cumhuriyet Meclisi Çalışmalarına, Dolayısıyla Yasa Yapım Sürecine Olumsuz Etkilerinden Kaynaklanan Sorunlar:*²⁴**

Halk istencinin yansıdığı ve halk için yaşamsal öneme sahip kararların alındığı yer

²⁴ Sorun, ayrıntılı bir biçimde Raporun 87-88 sayfalarında ele alınmaktadır.

olarak Cumhuriyet Meclisi, parti içi demokrasiye en çok gereksinme duyulan kurumların başında gelmektedir. Bu nedenle Cumhuriyet Meclisinde yürütülen yasama etkinliklerinde, siyasal partiler, demokratik ilkelere bağlılık konusunda daha dikkatli olmak zorundadırlar. Halk istencinin sağlıklı gerçekleşmesi ve Meclis kararlarına yansması açısından bu kaçınılmaz bir gerekliliktir. Ancak, günümüzde bu duyarlılığın ve bu özenin dikkate alındığı ve Meclis çalışmalarında demokratik uygulamaların egemen olduğu ve milletvekillerinin de demokratik ilke ve geleneklere uygun davrandığını söylemek olanaksızdır.

Parti içi demokrasi eksikliği milletvekillerinin Meclis çalışmalarına katılımına, oy doğrultularını belirlemede özgürce hareket etme yeteneklerini yitirmelerine neden olmaktadır. Şöyle ki günümüzde milletvekillerinin geneli, yasama ve denetim etkinliklerine kendi özgür iradelerini yansıtamamakta, parti grubunun aldığı kararları onaylamaktan, Hükümetin gönderdiği Tasarıları neredeyse gözü kapalı kabullenmekten başka bir katkı sağlayamamaktadırlar. Bu yargı, ne acıdır ki yalnızca iktidar milletvekilleri için değil, aynı zamanda muhalefet milletvekilleri için de geçerlidir. Cumhuriyet Meclisinde yaşanan deneyimler, özellikle iktidar milletvekillerinin, görüşülen yasa tasarı ve önerilerinin büyük çoğunluğunda sürece olan ilgilerinin yetersiz olduğunu göstermektedir. Parlamentonun toplantı yetersayısı olmadığından çoğu kez toplanamamasının kökeninde bu yatmaktadır. Hem iktidar, hem de muhalefet parti gruplarının görüşü dışında, partisinden bağımsız bir görüş ortaya koyan, koyabilen milletvekili sayısı oldukça azdır. Hatta, kritik oylamalarda hiç yoktur. Bunun nedeni de parti disiplininin buna olanak vermemesidir. Çünkü, parti politikalarına aykırı davranan milletvekili, ya partiden ihraç edilir, ya yalnızlaştırılır veya sonraki genel seçimlerde aday gösterilmez. Bu siyasal yaşamın somut ve acı bir gerçeğidir. Siyasal partilerde var olan oligarşik yapı, doğal olarak partinin Cumhuriyet Meclisi etkinliklerine de yansımaktadır. Parlamenteoya gelen milletvekilleri, bir daha seçilebilmek için bağımsız bir güven duygusu ile karar verememektedirler.

Öneri 35.

Cumhuriyet Meclisinin Yasa Yapma Sürecini Daha Özgür ve Daha Bağımsız ve Siyasal Etiğe Daha Uygun Bir Biçimde Gerçekleştirebilmesi Açısından, Siyasal Partiler Yasası, Parti İçi Demokrasinin ve Siyasal Etiğin Kurumlaşmasını Sağlayacak Biçimde Değiştirilmeli:²⁵

Siyasal Partiler Yasası, parti içi demokrasiyi geliştirecek, siyasete güveni canlandıracak, siyasal etik, hesap verebilirlik ve açıklık ilkelerine uygun bir biçimde kurumlaşmalarını sağlayacak kuralları yaşama geçirmek amacıyla değiştirilmeli ve herhalükarda tüm üyelerin katılımıyla ve yargı denetim ve gözetiminde gerçekleştirilecek önseçim sistemini kurumlaştıracak biçimde değiştirilmelidir.

²⁵ Parti İçi Demokrasinin Kurumlaşması ve siyasal partilerin demokrasinin toplumda yerleşmesi açısından Siyasal Partiler Yasasında ve Seçim ve Halkoylaması Yasasında yapılması gereken değişiklik ve düzenlemeler konusu, ayrı bir araştırma konusu olduğundan, konuya burada sadece özetle değinilmiştir.

4.5. Cumhurbaşkanlığı Kuruluş Yasasının Yetersiz Düzenlenmesinden Kaynaklanan Sorunlar ve Çözümleri ile Daha İyi Yasa Yapma Açısından Genel Nitelikli Öneriler

Sorun 36.

11/1981 sayılı Cumhurbaşkanlığı Dairesi (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasasında Mevcut Yapının, Anayasal Gereklere Uygun Olarak Oluşturulmamış Olmasının Yarattığı Sıkıntılar:

Yasada, maalesef, Cumhurbaşkanının, yasalarla ilgili olarak Anayasa ile kendisine verilen: Yasaları yayımlama; Yasaları bir daha görüşülmek üzere geri gönderme; Yasaların Anayasaya uygun olup olmadığı konusunda Anayasa Mahkemesinden Görüş Alma; Yasaları Referanduma sunma; Yasalara karşı Anayasa Mahkemesinde, Anayasaya aykırılığı nedeniyle İptal Davası Açma, yetkilerinin kullanılmasında gerekli hizmetleri yürütecek bir birim görevlendirilmiş değildir. Yalnızca, Hukuk İşleri Amiri kadrosunun görev, yetki ve sorumlulukları arasında, açıkça belirtilmiş olmamakla birlikte, “Cumhurbaşkanı ve Müsteşarın yönerileri doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Dairesinin Hukuk işlerini yürütme ve Uygulamanın mevzuata uygun olarak yapılması yönünde hukuki görüşler belirtme” görevleri bulunmaktadır. Bu da, Cumhurbaşkanlığı Dairesinin kuruluşunda, hizmet gereklerine uygun bir yapılanmaya gidilmemiş olduğunu göstermektedir. Dairede bu işlevler, bir birim tarafından değil, Sözleşmeli Hukuk Danışmanlarının Gözetim ve denetiminde yürütülmekte ve yerine getirilmektedir.

Öneri 36.

Cumhurbaşkanlığı Dairesinin Kuruluş Yasası, Cumhurbaşkanlığının Anayasal Görevlerini Etkinlik ve Verimlilikle Yürütebilecek Yapılaşma ve Örgütlenmeyi sağlamak Amacıyla Değiştirilmeli:

Cumhurbaşkanlığı Dairesi Kuruluş Yasası, Dairenin, Cumhurbaşkanlığının Anayasal işlevlerini etkinlikle ve verimlilikle yerine getirebilecek bir yapıya kavuşturulması için, gerekli hizmet birimleri oluşturulmak ve gerekli kadrolar yaratılmak suretiyle değiştirilmelidir.

Öneri 37.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Üniversitelerinin Ders Programlarında Ülkenin Gereksindiği Yasa Yazım ve Norm Koyma Tekniği Konusunda Uzman Yetiştirilmesine Olanak Tanınmalı:

Hukuk Fakültelerinde öğrencilere, hukuki yazım tekniği üzere dersler verilmeli, bu derslerde, yasa yapmaya yetkili organlar, yasa yapma ve değiştirme usulleri, yasaların sistemi, yasaların uygulanması veya yasa yapma, hukuki belge hazırlama teknikleri öğretilmelidir.

Öneri 38.

DAHA İYİ YASA YAPMA, YASA YAPMA SÜRECİNİ İYİLEŞTİRME VE GELİŞTİRME KONUSUNDA GENEL NİTELİKLİ ÖNERİLER

Sonuç olarak, yukarıdaki somut ve özel önermeler yanında, daha iyi yasa yapma, süreci iyileştirme ve geliştirme açısından aşağıdaki genel önermelerin de dikkate alınması tavsiye olunur:

38. (1) Başsavcılığa yasa tasarıları, iyi bir hazırlık devresinden sonra olgunlaşmış bir biçimde sunulmalıdır.
38. (2) Yasa Yapmanın teknik bir iş olduğu ve özel bir bilgi, beceri ve deneyim gerektiği kabul edilmeli ve daha iyi yasa yapabilmek için, sürece katılanlar özel olarak eğitilmelidir.
38. (3) Yasa yapım sürecine katılan Bakanlıklardaki hizmet birimleri arasında eşgüdüm ve işbirliği olanakları artırılmalı ve bu husus, yazılı kurallarla kurumlaştırılmalıdır.
38. (4) Yasa Tasarıları, sürekli değişen kişilerce değil, sürekli aynı işi yapan kişilerce hazırlanmalıdır.
38. (5) Yasaların, uzman olmayan kişilerce veya hizmet birimlerince hazırlanmasının önüne geçilmeli ve uzman birimlerde çalışan uzman kişilerce hazırlanması sağlanmalıdır.
38. (6) Yasa yapma tekniğine ilişkin kurallar standartlaştırılmalıdır;
28. (7) Kamu yararını gözeterek toplumun gereksinimlerine yanıt vermek amacıyla oluşturulan yasaların toplum içerisinde kabul görmesi ve uygulanabilmesi kalite düzeyi yüksek yasa olup olmamasına bağlıdır. Bir yasanın kalite düzeyini her şeyden önce o yasanın hazırlanış şekli ve süreci belirlemektedir. Bu nedenle, hazırlık aşamasına büyük önem verilmelidir.
28. (8) **Kalite düzeyi yüksek yasa hazırlamak ve çıkarmak için, AB ülkelerinde kullanılan prensipler ile süreç aşamalarına dayanarak aşağıdaki Beş Prensibin dikkate alınması önerilir:**
 1. **Şeffaflık:** Yasa yapma süreci açık, basit ve yurttaşlar tarafından izlenebilir ve anlaşılır olmalı.
 2. **Benimseme:** Yasanın gerekli olduğu bakanlar, Cumhuriyet Meclisi, uygulayıcılar ve genel kamuoyu tarafından kabul edilmeli.
 3. **Hedef odaklı olmak:** Çözülme istenen toplumsal soruna odaklanılmalı, yan etkiler en aza indirgenmeli.
 4. **Tutarlılık:** Yasa hazırlama ve çıkarma sürecinin adımları **tüm yasalar için**

aynı ve bilinir olmalı.

5. **Orantılı olmak:** Yasal düzenlemeyle getirilen çözüm, soruna orantılı olmalı; sadece gerçekten gereksinim varsa yeni yasa çıkarılmalı, baskıları önlemek ve günü kurtarmak için yasa yapılmamalı.

EKLER

EK I: KKTC VE TC ANAYASA MAHKEMELERİNİN TÜZÜK YAPMA YETKİSİ KONUSUNDA VERDİĞİ KARARLAR

(a) KKTC Anayasa Mahkemesi Kararlarında Tüzük Yapma Yetkisi

KKTC Anayasa Mahkemesinin D.8/80 AM.7/79 sayılı Kararında:

Sayfa 5'te: “Anayasanın hukuk devleti ve hukuk üstünlüğü ilkelerini benimseyen bir anayasa olduğu göz önünde tutulduğunda yasama organının yasada belli ettiği konularda yürütme veya başka bir organa düzenleme görevi verebileceğine kuşku yoktur. Pek tabii yasama organı yürütmeye veya başka bir organa böyle bir yetki verirken Anayasanın öngördüğü kurallara uyması gerekir. Anayasada aksine herhangi bir hüküm bulunmadıkça, yasama organı herhangi bir yetkiyi belli konularda, dilediği bir organa veya yürütmeye verebilir.”

Sayfa 6'da: Anayasamız bazı konuların yasa ile düzenlenmesini öngörür. Anayasa 65. maddesi ile yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak yetkisini Kıbrıs Türk Federe Meclisine vermiştir. Ayrıca Anayasanın 89. maddesine göre Anayasa veya yasa açıkça yetki vermedikçe devletin hiç bir organı tüzük yapamaz ve yürürlüğe koyamaz. Görülüyor ki Anayasa bazı konuların yasama organının denetiminde bulunmasını istediği açıktır. Genel hukuk ve uygar ülkelerde uygulanan hukuk ilkelerine göre yasama organının belli konularda yürütme veya başka herhangi bir organa tüzük yapmaya veya belli konuları düzenlemeye yetki verebildiğine kuşku yoktur. Anayasa bazı konuların yasa ile düzenlenmesini öngördüğü hallerde dahi, yasama organı bu gibi konularda da tüzük yapma yetkisini yürütmeye veya başka bir organa veya onları düzenlemek için yürütmeye veya başka bir organa yetki verebilir ancak bu gibi hallerde **yürütme veya başka bir organa yasada verilen görevin açıklıkla belirtilmesi, sınırlarının açıklıkla tesbit edilmesi ve ilgili yürütme veya organa tamamen keyfi hareket edecek yetkinin verilmemesine dikkat edilmesi gerekir.** Kısaca özetlenecek olursa Yasama Organı Anayasa uyarınca düzenlemek istediği konuların alanını yeterince sınırlandıracaktır. Bu gibi hallerde yürütme veya başka organın görevi, yasama organının tesbit ettiği çerçeve içinde yasanın daha uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacını güden düzenlemeler yapmaktır. Başka bir deyimle yasa ile düzenlenmesi öngörülen konunun temel yönleri yasa ile düzenlenmelidir. Tafsilât ise temel yönler çerçevesinde kalmak koşulu ile, yasama organı tarafından yetki verildiği takdirde, Yürütme veya başka bir organ tarafından, düzenlenebilir.

(b) Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Kararlarında Tüzük Yapma Yetkisi

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi de aynı görüşte bulunmaktadır. T.C. Anayasa Mahkemesi esas sayısı 1967/41, Karar sayısı 1969/57 olan davada AMKD sayı 8, s.18, sayfa 41’de şunları söyledi:

“Anayasa’nın 5., 6., 64., 107. ve 113. maddelerinin hepsini birlikte gözönüne alırsak hukuki durumu şöyle açıklayabiliriz: Anayasa’nın 107. maddesi uyarınca tüzükler, ya yasaların uygulanması ereği ile ya da yasaların göstereceği yönleri düzenlemek üzere konulabilir, 113. maddesi uyarınca da yönetmelikler yalnızca yasaların veya tüzüklerin nasıl uygulanacağını belirlemek için yapılabilir. Demek ki, Anayasa’nın 5. ve 64. maddelerine göre ilkel bir yetki olan yasama yetkisine sahip yasa koyucu, belli konuda gerekli kuralları eksiksiz olarak koyacak, eğer uygun veya zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları iyice gösterilmiş alanlar bırakacak, İdare ancak o alanlar içindeki takdir yetkisine dayanarak, yasalara aykırı olmamak üzere bir takım kurallar koyup yasanın uygulanmasını sağlayacaktır. Anayasa’nın 6. maddesindeki yürütmenin yasalar çerçevesinde görevini yerine getireceği kuralının anlamı da budur.”

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesinin 11.06.2003 tarih ve E.2001/346, K.2003/63 sayılı kararında,“Anayasanın çeşitli maddelerinde yer alan kanunla düzenlemeden neyin anlaşılması gerektiği Anayasa Mahkemesinin birçok kararında açıklanmıştır. Buna göre yasa ile düzenlenmesi öngörülen konularda, yürütme organına, genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devri anlamına geleceğinden Anayasanın 7 nci maddesine aykırı düşer. Ancak, yasada temel esasların ve çerçevenin belirlenmesi koşuluyla, uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin yürütmeye bırakılması Anayasaya aykırılık oluşturmaz. Esasen Anayasanın 8 inci maddesinde yer alan, “yürütme yetkisi ve görevi Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” hükmünün anlamı da budur.” denilmiştir.

EK II: BAZI YABANCI ÜLKELERDE YASA YAPMA SÜREÇLERİ

1.FEDERAL ALMANYA'DA YASA HAZIRLAMA USUL VE ESASLARI

Federal Almanya'nın kuruluşundan bu yana, **Federal Adalet Bakanlığı**, Federal Hükümet içinde bütün bölümlerden gelen yasa ve tüzük taslaklarını hukuksal ve biçimsel açıdan denetleyen ve Fedral Bakanlıklara yasa taslaklarının hazırlanmasında danışmanlık yapan merkezi bir birimdir. Denetim yetkisi, Federal Bakanların İşbölümü Hakkında Tüzüğe dayanmaktadır.

Adalet Bakanlığı tarafından yürütülen hukuksal denetimin önemi, yasaların çoğunluğunun Federal Hükümet tarafından yapılmasından kaynaklanmaktadır.

Hukuksal Denetimin İçeriği

Hukuksal denetimin merkezinde, getirilmek istenen düzenlemenin, normlar hiyerarşisi ile bağdaşıp bağdaşmadığı yer alır (Dikey Hukuksal Denetim). Genelde denetim şu noktalarda toplanır:

- Anayasaya uygunluk
- Avrupa Birliği Hukukuna uygunluk, ve
- Uluslararası hukuka uygunluk, Özellikle Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Beyanamesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine uygunluk.

Ayrıca, öngörülen düzenlemenin, yürürlükteki hukuka uygun biçimde eklenip eklenmeyeceği de denetlenir. (Yatay Hukuksal denetim) Örneğin:

- Diğer Hükümlerle ilişkisi nedir?
- Taslak içindeki sistematik doğru mudur?
- Kural ve istisna ilişkisi uygun mudur?
- Mükerrer ve çelişkili düzenlemelerden kaçınılmış mıdır?
- Amaç ifade edilebilmiş midir?
- Diğer hükümlere yapılan atıflar açık mıdır (bu atıflar sabit mi yoksa esnek midir)?
- Hukuki alanda gereksiz düzenlemeler kaldırılabilir mi?
- Düzenlemenin içeriği açık mıdır?
- Hükümler sorunsuz biçimde uygulanabilir mi?

Aynı zamanda biçim ve düzenlemenin bütün gerekliliklerine de (hukuki biçimsellik) uyulmalıdır; örneğin, başlıklar, giriş bölümleri, alıntılar, değişiklik emirleri veya yürürlüğe girme kuralları. Ayrıca düzenlemelerin dil bilgisi bakımından doğruluğu ve anlaşılabilirliği da incelenir.

Hukuksal Denetimin Gerçekleştirilmesi

Hukuksal denetim, Federal Adalet Bakanlığı bünyesindeki, belirli hukuk alanlarında uzmanlaşmış ve kontrol işlerinde deneyimli çeşitli bölüm ve birimler tarafından yürütülür (Ortak denetim).

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları El Kitabı²⁶

Yasa taslaklarının yapısı ve düzenlenmesi için Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları El Kitabı esas oluşturur. Ayrıca Federal Adalet Bakanlığı bazı münferit durumlarda öneride bulunabilir. Bu el kitabı hukuk kurallarının hazırlanmasında ve denetiminde bir yardımcı araçtır. Bu el kitabı, anayasal çerçeve ve Federal Bakanlıkların İşbölümü Hakkında Tüzük de dahil olmak üzere ölçü olabilecek bütün hukuki düzenlemeleri dikkate almaktadır. Ayrıca yasa yapma uygulamalarından elde edilen deneyimler de kitaba alınmıştır.

El kitabı, dil ve düzenleme, tanımlama, alıntı yöntemi ve göndermelere ilişkin genel önerilerle başlamaktadır.

Anayasaya Uygunluk Testi

Anayasaya uygunluk testi, hukuksal denetimin merkezi noktasıdır. DENETİM sorularının amacı, anayasa hukukuna ait sorunları zamanında fark etmek, sorunları açıkça ifade etmek ve olguları uygun biçimde düzenlemeye katkıda bulunmaktır. Anayasa uygunluk konusunda kuşku ve belirsizliğin bulunduğu somut olaylarda, Anayasaya uygunluk sorununu açıklığa kavuşturmak bakımından zamanında ve amaca uygun biçimde yönetim ile ilgili konularda Federal İçişleri Bakanlığı'na, mali konularda Federal Maliye Bakanlığı'na ve temel haklar ve hukuki denetim konusunda Federal Adalet Bakanlığı'na başvurulması önem taşır.

Sorulardan bazıları:

1. Federal Devlet bu düzenlemeye yetkili midir? Anayasa ile böyle bir yetki tanınmış mıdır?
2. Eyalet Temsilciler Meclisinin onayı gerekli midir? Bu onay zorunluluğu anayasanın hangi hükmünden kaynaklanmaktadır?
3. Çıkarılması düşünülen hukuki düzenleme **temel haklara** veya Anayasanın 93/1./4a maddesinde anılan **temel haklara eşdeğer haklara** aykırı bir düzenleme getirmekte midir?
4. Özel olarak temel hak ve özgürlük ihlâli midir? Veya yükümlülük getiren düzenlemelerde olduğu gibi – Anayasanın 2/1. maddesindeki temel hak ve özgürlüklere (genel eylem ve işlem özgürlüğü) dokunulmakta mıdır? Temel hak ve özgürlükleri koruma alanı nedir ve bu alana müdahale edilmekte midir?
5. Müdahale caiz midir ? Anayasa hükümlerine göre yasa veya yasaya dayanılarak temel hak ve özgürlüklerin koruma alanına müdahale mümkün müdür (basit yasa çekincesi)? Müdahale koşullar altında veya belirli amaçlar için uygun mudur (nitelikli yasa çekincesi?). Temel haklardaki kayıtsız şartsız düzenleme başkalarının temel hakları

²⁶ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları El Kitabı, 22 Eylül 2008 tarihli ve Federal Almanya Adalet Bakanlığı tarafından, Federal Almanya Resmi İlan Gazetesinin 22 Ekim 2008 tarihli 160a No'lu sayısında yayımlanmıştır.

veya diğer anayasal haklar tarafından çizilen sınırlara riayet etmekte midir (anayasal temel hak sınırlamaları)?

6. Somut olaya özgü yasa yapma yasağına (Anayasanın 19/1/1. maddesi) riayet edilmekte midir?
7. Ölçülülük ilkesi sağlanmış mıdır? Bu düzenleme hangi amaca hizmet etmektedir? Anayasa bu amaca genel olarak veya belirli bir durum için mi izin vermektedir? Düzenleme bu amaca ulaşmaya uygun mudur?
8. Eşitlik haklarına dokunulmakta mıdır?
9. Özel eşitlik hakları dikkate alınmakta mıdır (mutlak ayrımcılık yasağı)?
10. Genel eşitlik ilkesine uyulmakta mıdır?
11. Getirilmesi düşünülen hukukî düzenleme Anayasanın 20. maddesinde belirtilen ilkelere (demokrasi, sosyal devlet, hukuk devleti, güçler ayrılığı, federalizm) ve diğer genel anayasal ilkelere uygun mudur?

Özellikle:

12. Hukukî açıklığa ve hukukî güvenliğe uyulmakta mıdır? Yurttaşlar hangi yükümlülük altına gireceklerini önceden görüp hesaba katabilecekler midir?
 13. Güvenin korunması ilkesine uyulmakta mıdır?
- İlke olarak kabul edilmeyen gerçek bir geriye yürüme veya hukuk kurallarının etkilerini geriye yürütmesi söz konusu mudur, yani geçmişe ait bir olaya müdahale mi söz konusudur?

HUKUK KURALLARININ YAZIMINA İLİŞKİN ÖNERİLER

Yasaların ve Tüzüklerin Dil Bakımından Şekillendirilmesi

Hukuk Dili

Dilbilimi, metinlerin anlaşılabilirliğini basitlik, kısalık ve özlülük ile düzenleme ve bölümlenmelere göre değerlendirir. Bu özellikler yasaların ve tüzüklerin dili için de geçerlidir. Metinleri anlaşılır biçimde kaleme alabilmek veya dil bakımından iyileştirebilmek için üç aşamaya dikkat edilmelidir: Sözcük seçimi, cümle yapısı ve metin yapısı.

Hukuk metinleri dilsel açıdan doğru ve herkes için anlaşılır biçimde kaleme alınmış olmak zorundadır (Federal Bakanların İşbölümü Hakkında Tüzüğü'nün 42. maddesi, 5. fıkrası, 1. cümlesi). Hukuk kuralının, mümkün olduğu ölçüde düzenleme yapılacak konunun özelliğine ve normun amacını da dikkate alarak dil bakımından tam olarak kaleme alınması gerekir. İlgililer, hukukî danışmanlığa ihtiyaç duymadan hukukî çerçeveyi anlayabilmeli ve davranışlarını ona göre düzenleyebilmelidir. Mahkemeler, bu düzenlemelere dayanarak karar verebilmelidir. İdari işlemlerin sınırları içerik, amaç ve boyutları bakımından görülüp algılanabilir olmalıdır. Bu konunun (içerik açısından) anayasal belirlilik ilkesiyle sıkı bir ilişkisi vardır (anayasaya uygunluk testi, Kn. 52/7.1)

Dil Bakımından Anlaşılabilirlik

Hukuk metinlerinde kesinlik ve açıklık büyük önem taşır. Herkesin anlayabileceği kesin ve açık bir ifadeyi kaleme almak zaman ve çaba gerektiren zor bir iştir. Bu çalışmada söz konusu olan, Sözcüklerin doğru seçimi, Cümlelerin doğru kurulması, Kesinlik ve anlaşılabilirlik arasındaki denge ve uyumdur.

Cümle Uzunluğu ve Cümle Yapısına Ait Açıklamalar

Kısa cümleler uzun cümlelere göre daha kolay anlaşılır. Bir cümle mümkünse sadece bir ifade içermelidir. Bir ana cümle ve çok sayıda yan cümleden oluşan karmaşık cümleler, çok sayıda ana cümleye veya daha kısa cümle yapılarına dönüştürülmelidir.

Metin Yapısına İlişkin Açıklamalar

Bir metnin tutarlı yapısı ve bölümlenmesi daha iyi anlaşılmasında önemli rol oynar. Bu nedenle daha başından itibaren içerik bakımından bütünlük gösteren ifadelerin bir arada olmasına ve düzenlemenin asıl konudan tali konuya, genelden özel olana doğru ilerlemesi gerekir. İçeriği biçimsel olarak da yapılandırmak için mevcut bölümlenme olanaklarından yararlanılmalıdır.

Kısaltmalar

Hukuk kurallarında kural olarak kısaltma kullanılmaz.

Son Gün ve Süreler

Bir sürenin resmî olarak belirlenen son günü ve süreler büyük önem taşır. Bunlar hakların kazanılması veya ortadan kalkması, bir kişinin eyleminin hukuki açıdan önem taşıması veya taşınamaması, düzenlemelerin geçerli ya da geçersiz olmaları hakkındaki kararlara esas oluşturur. Son günler ve süreler hukukî açıklığı ve güvenliği sağlamalıdır. Bu nedenle, geçiş hükümlerinde ve yürürlüğe girme ve yürürlükten kalkma hükümlerinde dil bakımından tam ve belirgin biçimde kullanılmaları önemlidir. Son gün düzenlemesi çoğu zaman bir kesiti, yani eski hukuktan yeni hukuka geçiş ve dolayısıyla yeni bir dönemin veya sürenin (Kn. 149 vd.) başlangıcına işaret eder. Bu tür sürelerin yazımı, anılan günün dahil olup olmadığını belli edecek biçimde olmalıdır.

Nitelendirmeler

Anayasanın 20. maddesinin 1. fıkrası, Alman devletini „**Almanya Federal Cumhuriyeti**“ olarak nitelendirmiştir. Bu nitelendirme hukuk kurallarında da kullanılmalıdır. Bu tanım metinlerde tam olarak yazılmalıdır.

Atıf Tekniğine İlişkin Genel Açıklamalar

Yasalarda ve tüzüklerde, unsurlar ve hukukî sonuçlar her zaman tanımlanmak zorunda değildir. Yasa ve tüzük koyucusu mevcut metinlere atıfta bulunabilirler. (Bu konuda çok uzun ve ayrıntılı örneklemeler öngörüldüğünden, alıntılama gereği duyulmamıştır)

Yürürlükte Olmayan veya Hükümsüz (Mevcut Olmayan) Normlara Yapılan Atıflar

Yürürlükten kalkan ve yakın bir tarihte yürürlükten kalkacak hukuk kurallarına da atıfta bulunulabilir. Bunun nedeni norm koyucunun ilgili referans normun metnini başlangıç normuna yazabilmesidir. Atıf için kendisine yollama yapılan normun yayımlanmış ve herkesçe ulaşabilir olması yeterlidir. Belirli bazı koşullarda hükümsüz bir norma da atıfta bulunmanın sakıncası yoktur. Bir bütün olarak bakılarak referans ve başlangıç normunun Anayasaya uygun olup olmadığı belirlenmelidir.

Avrupa Birliği Hukukuna Yönelik Özel Açıklamalar

Avrupa Birliği'nin, Avrupa Topluluklarının, Kuruluş Sözleşmelerinin, Üyelerin, Organların, Mevzuatın ve Avrupa Ekonomik Bölgesinin Tanımı

Avrupa Birliği, tarihsel süreç içinde gelişmiş, kapsamlı bir **sözleşme** ile 27 Avrupa devletini birleştirmektedir. Bu sözleşme ile üye devletlerin ilişkilerini düzenleyen ve biçimlendiren yapılar, organlar ve usuller oluşturulmuştur. Zamanla çok sayıda ve yeknesak olarak kullanılmayan kavram ve tanımlar ortaya çıkmıştır. Bu kavram ve tanımlar Federal Hukuk kuralları bakımından aşağıdaki öneriler doğrultusunda yeknesak olarak kullanılmalıdır

Avrupa'nın Bütünleşmesi şu **temel sözleşmelere** dayanmaktadır:

- „AB Sözleşmesi“ veya „Avrupa Birliği Sözleşmesi“;
- „AT Sözleşmesi“ veya „Avrupa Topluluğu Kuruluş Sözleşmesi“;
- „EAG Sözleşmesi“ veya „Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Kuruluş Sözleşmesi“.

Her sözleşmenin **tam olarak belirtilmesi** gerekli değildir.

Avrupa Topluluğu Kuruluş Sözleşmesi ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Kuruluş Sözleşmesinde anılan **topluluklar** mevzuatta şu şekilde tanımlanmaktadır

- „Avrupa Topluluğu“,
- „Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu“.

Genel ve yaygın olarak topluluklar için kullanılan **kısaltmaların** hukuk kurallarında kullanılmalarına sadece istisnai hallerde (Kn. 139 vd.) izin verilmiştir: EG ve EAG veya Euratom.

Mevzuatta Avrupa Topluluğuna veya Birliğin üye devletlerine atıf yapılırken sadece “Avrupa Birliği Üye Devletleri” kavramı kullanılmalıdır.

Avrupa Birliğinin üye devletlerinin vatandaşları için “Birlik vatandaşı” kavramı kullanılır.

Avrupa Topluluğunun Organları şu şekilde tanımlanmalıdır:

- „Avrupa Parlamentosu“;
- „Konsey“ veya „Avrupa Konseyi“; üye devletlerin bakanlık seviyesindeki temsilcilerinden oluşan konsey için Avrupa Birliği belgelerinde ve tüzüklerin, yönergelerin ve kararların giriş cümlelerinde, “Avrupa Konseyi” kullanılır. Sözleşme gibi Avrupa Birliği belgelerinin başlıklarında ise sadece “Konsey” kavramı kullanılır;

„Komite“ veya „Avrupa Toplulukları Komitesi“ kavramının hukuk metinlerde kullanılması gerekmektedir, ancak Komite kendisini resmen “Avrupa Komitesi” olarak adlandırmaktadır;

„Avrupa Topluluğu Adalet Divanı“; Adalet Divanı yanında ilk derece mahkemesi ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti mahkemesi bulunmaktadır;

„Sayıştay” veya „Avrupa Birliği Sayıştayı“.

Avrupa Konseyi, Konseyden farklı olarak Avrupa Birliğinin bir kurumudur. Bu kurum Avrupa Topluluğunun kurulması hakkında sözleşmesinin 4. maddesine göre üye devletlerin devlet ve hükümet başkanları ile Komitenin başkanlarının düzenli olarak toplanması için kurulmuş olup, bu kurumda Avrupa Birliğinin siyasi ilkeleri saptanmaktadır..

Hukuk kurallarında Avrupa Toplulukları Organlarının hukukî belgelerine veya kuruluş sözleşmelerine (Kn. 266) genelleşmiş biçimde atıfta bulunulurken, ilgili düzenlemenin anlama ve amacına uygun ifade kullanılır:

„Avrupa Topluluğu Hukuku“ veya „Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Hukuku“,

„Avrupa Topluluğu tarafından çıkarılan hukuk kuralları“ veya „Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu tarafından çıkarılan hukuk kuralları“, veya

„Avrupa Topluluğu Hukukî Belgeleri“ veya „Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Hukukî Belgeleri “.

Federal Hukukun Avrupa Birliği Hukukuna Uyarlanması

Avrupa Birliği belgeleri, büyük ölçüde federal devletin yasa koyma faaliyetlerini artırmaktadır. Avrupa Birliği Hukuku nedeniyle her yasalaştırma faaliyeti, Avrupa Hukukunun ilgili belgesini ve aynı zamanda Avrupa Birliği Hukukunun diğer kurallarını da ölçü almak zorundadır. Bu nedenle yerel hukukun Avrupa Hukuku kapsamında boşluk ve çelişkiler açısından denetlenmesi ve uyumlaştırılması söz konusudur.

Avrupa Topluluklarının Tüzüklerinin Uygulanmasına İlişkin Kurallar

Tüzükler **doğrudan doğruya uygulanır**, yani ülke için uyum belgesi veya ülke hukuku bakımından özel bir ilan gerektirmez.

Ancak bir tüzüğün uygulanmasını sağlamak bakımından **açıklayıcı (tamamlayıcı) düzenlemeler** gerekli olabilir. Üye devletler, Tüzüğün herhangi bir sınırlama söz konusu olmaksızın uygulanmasını sağlamak için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. Bazı tüzüklerde üye devletler, uygulama için tamamlayıcı hükümler koymaya açıkça yetkilendirilir.

TEMEL YASALAR

Temel Yasanın Başlığı - Başlığın Anlamı ve Esaslı Unsurları

Her temel yasanın bir başlığı olmalıdır. Bu, Yasanın resmi metnine dahildir. Başlığın belirlenmesi, genelde taslaktaki son çalışma adımıdır, çünkü başlık **içeriğe** bağlıdır. İçerikteki değişiklikler çalışma başlığının kontrol edilmesini gerektirir.

Tanım

Tanım, yasanın yasalar hiyerarşisi içindeki yeri ve içeriği hakkında bilgi verir. Özellikle yasanın bulunmasına, diğer yasalardan bir sınır çekilerek ayrılmasına ve alıntı yapılmasına hizmet eder (Kn. 173).

Temel Yasanın Giriş Bölümü - Giriş Bölümünün Önemi ve Konumu

Her yasanın bir giriş bölümü olmalıdır (GGO'nun 42. maddesi 2. fıkrasının 6. eki no. 2, 1. cümle). Girişin amacı, yasa kimin çıkardığını gösterilmesidir. Ayrıca bu yolla, Yasanın Anayasaya uygun olarak oluşturulduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle giriş, federal meclisin yasa, gerekirse nitelikli çoğunlukla kararlaştırdığı ve eyalet temsilciler meclisinin onayı gerekiyorsa ve verildiyse, eyalet temsilciler meclisinin onayladığı açıklamasını içerir.

İçindekiler

Her kapsamlı temel yasa, bir içindekiler bölümüne sahip olmalıdır. Bu, yasanın uygulamasında anlaşılabilirliği ve odaklanmayı kolaylaştırır. Bu, özellikle maddelerin ötesinde, örneğin bölümlere, ciltlere ya da kısımlara ayrılan yasalar için geçerlidir. İçindekilerin önkoşulu, yasanın her bölümünün bir başlığının olmasıdır. İçindekiler, yasanın, en küçük bölüm olarak maddeye ve muhtemel eklere kadar bütün bölümlerini içermelidir.

İçindekiler giriş bölümünden sonra gelir. İçindekiler de başlık ve giriş gibi yasanın içeriğine bağlıdır.

Temel Yasanın Bölümlenmesi

Yasanın Yapısı

Yasanın dış yapılandırması içeriği tarafından belirlenir. Bu nedenle tüm durumlar için geçerli olan bir şema verilemez. Ancak her yasanın taslağında dikkate alınan **temel ilkeler** vardır. Buna göre önemli olan, daha az önemli olandan; maddi hukuk kuralı, usul hukuku düzenlemesinden; kural, istisnadan ve yükümlülük, yaptırımdan önce yer almalıdır.

Genelde yapı aşağıdaki sıralamayla oluşur:

Uygulanma ya da geçerlilik alanı (gerekli kavram belirlemeleri dahil)

Ana bölüm

Usul ve yetki

Ceza hükümleri, para cezası hükümleri

Geçiş hükümleri

Yürürlük.

Genel tanım hükümleri temel yasanın başına yazılmaz. Yasanın amacı, yapılan düzenlemelerden, başka bir şey gerekmeden anlaşılabilirliktir ve sıkça ismi sayesinde ortaya çıkmaktadır. Yasanın uygulama ya da geçerlilik alanı ile ilgili düzenlemeler, genel amaç hükümlerinden ayrılmalıdır. Bu tür düzenlemeler gerekirse yasanın başına yazılır.

Münferit Hükümler ve Tanımları

Her temel yasa, münferit hükümler halinde (maddeler veya paragraf) bölünür.

Bir temel yasanın münferit hükmü, bir niteleme altında düzenlemelerin bir araya getirildiği en küçük bölümdür. Münferit bir hükmün nitelendirilmesi, bir tür ve bir sayı

tanımından oluşur. Bir temel yasanın tüm münferit hükümleri, daha üst bir bölümlenme oluşturulsa bile aynı tür tanıma sahip olmalı ve **kesintisiz olarak** birbirini takip eden **numaralandırma** yapılmalıdır. Münferit hükümlerin **başlıkları** olmalıdır. Bu, yasada yön tayinini kolaylaştırır.

Birden fazla düzenleme düşüncesi içeren paragraflar (maddeler) fıkralara bölünmelidir. Maddeler ve fıkralar içerisinde numaralar oluşturulabilir. Harfler yalnızca numaraların alt bölümleri olarak kullanılmalıdır. Harflerin alt bölümlenmeleri olarak çift harf kullanılabilir; daha fazla alt bölümlenmeden kaçınılmalıdır.

Tüzük Çıkarma Yetkisi - Yürütmeye Yetki Verilmesi

Yasa koyucu, bir temel yasanın uygulanması için yürütmeyi **tüzük çıkarılması** konusunda yetkilendirebilir (Anayasanın 80. maddesi). Bu, örneğin yasaları ayrıntı düzenlemelerinin yükünden kurtarmak veya hükümleri öngörülebilir değişikliklere daha hızlı uydurabilmek açısından yararlıdır. Yetkilendirme kuralıyla ve tüzükle ilgili anayasal gereklilikler, Anayasanın 80. maddesinde görülmektedir. **Hukuk devleti ilkesinden ve demokrasiden doğan parlamentonun münhasır yetkisi, yasa koyucuya, temel alanlarda, özellikle temel hakların uygulanmasında tüm başlıca kararları tek başına almasını emreder.**

Yetki kurallarının yazımında Anayasanın 80. maddesinin 1. fıkrasının 2. cümlesindeki belirlilik ilkesi dikkate alınmalıdır. Ardından tüzük çıkarmak için verilen yetkinin içeriği, amacı ve kapsamı yasada belirlenmelidir.

Yetki kurallarının kesinliğiyle ilgili koşullar, özelde düzenlemenin konusuna ve müdahale yoğunluğuna bağlıdır. Erkek ve kadın yurttaşlara yük getiren ve temel haklar alanıyla ilgili olan düzenlemeler konusunda beklentiler özellikle yüksek olmalıdır. Bu, her şeyden önce vergi yasası ve ceza ve para cezası içeren hükümlere ilişkin yetki verilen durumlarda geçerlidir.

Yetki kuralının, hangi durumlarda ve hangi amaçla kullanılacağı ve çıkarılacak olan tüzüğün nasıl bir içeriğe sahip olabileceği öngörülebilecek şekilde hazırlanmalıdır. Yetki kuralı ne kadar titiz bir şekilde formüle edilirse, daha sonra tüzük taslağı hazırlanırken o kadar az zorluk ortaya çıkar.

Geçiş Hükümleri

Yasalar, yürürlüğe girdiklerinde etkilerini gösterir. Bunlar hukuk düzeninin geleceğini şekillendirir ve bu nedenle düzenli olarak gelecekte ortaya çıkan tüm hukuki ilişkileri ele alır. Ancak yeni bir yasa mevcut hukuki ilişkilerle de ilgili olabilir. Burada tamamlanmış veya henüz sürmekte olan hukuki durumların söz konusu olmasına bağlı olarak farklılıklar ortaya çıkabilir. Geçiş hükümleriyle yasanın veya münferit bir düzenlemenin etkisi açıklığa kavuşturulur, değiştirilir veya gelecekte hedeflenen düzene göre özel olarak şekillendirilir.

Takip Eden Değişiklikler

Yeni temel yasaların yalnızca kendi içinde değil, aynı zamanda ilgili diğer hukuk kurallarıyla da uyumlu olması gerekir. Yeni temel yasanın hükümlerini birbirleriyle uyumlu hale getirmek yeterli değildir. Daha çok yeni hükümlerin mevcut hukukla bağlantıları açığa kavuşturulmalıdır. Bulunan düzenlemeler yeni temel yasaya aykırıysa ya da yanlış hale gelirse ya da tamamlanmaları gerekirse, bununla uyumlu hale getirilmelidir. Bu, takip eden değişiklikler yoluyla gerçekleşir.

Yürürlük Kuralları - Yürürlüğe Girme Düzenlemesi

Yürürlüğe girme tarihiyle birlikte esas olarak **dış etki**, yani hukuk kurallarının geçerliliği başlar. Yasanın varlığı ve uygulanabilirliği bundan ayrılmalıdır. Yasa, ilan edildiği anda **var olur**. Yasanın, örneğin özel hukuki durumlar, belli oluşum süreleri ya da belli iş yılları açısından **uygulanabilirliğinin** belirlendiği tarih, yürürlüğe girmeden farklılık gösterebilir. **Uygulama koşulları daha çok geçiş hükümlerinin işlevine sahiptir** (Kn. 412 vd.). Bunlar için, yasanın her hükmü için olduğu gibi yürürlüğe girmenin belirlenmesi gerekir. Bu nedenle hiçbir şekilde yürürlüğe girme hükümleriyle karıştırılmamaları gerekir.

Her yasa yürürlüğe girme gününü belirlemelidir. Yürürlüğe girme açıkça belirlenmezse, yasa, Federal Resmi Gazetenin yayımlandığı günden sonraki 14. günde yürürlüğe girer (Anayasanın 82. maddesinin 2. fıkrası 1. ve 2. cümlesi).

Yürürlüğe girmenin belirlenmesi, kural koymanın bir parçasıdır. Bu nedenle bu yalnızca kural koyucunun görevidir. Federal hükümete ya da bir federal bakanlığa yasada, yürürlüğe girme tarihini belirleme ya da yasada belirlenen bir geçerlilik başlangıcını erteleme yetkisi verilmesine izin verilmez.

Yürürlüğe Girme Tarihinin Kesin Olarak Belirlenmesi

Yürürlük zamanı yasa koyma işleminin tamamı için mümkün olduğu kadar kesin bir şekilde belirlenmelidir. Bu, hukukun açıklığı ilkesinden ortaya çıkmaktadır.

Ne hazırlık süresine ihtiyaç duyan, ne de geriye dönük olarak geçerli olacak olan yasalarda yürürlüğe girme düzenlemesi kural olarak aşağıdaki gibidir:

“Bu Yasa, ilan edildikten sonraki gün yürürlüğe girer.”

Yürürlüğe girmenin somut bir yürürlüğe girme tarihi verilerek belirlenmesi açık ve aynı zamanda uygulayıcılar için daha uygun bir yöntemdir. Bu şekilde yürürlüğe girme anı, belirtilen günde, saat 0 olarak tespit edilir (Kn. 147).

Örnek:

Bu yasa 1 Ocak 2008 tarihinde yürürlüğe girer.

Koşullu Yürürlük

Yasa koyucu, yürürlüğe girmeyi, harici bir olayın gerçekleşmesine bağlayabilir. Bu fiili bir olay olabildiği kadar (örneğin bir yardım fonu için mali kaynakların yaratılması) hukuki bir olay da olabilir (örneğin bir uluslararası hukuk sözleşmesinin akdedilmesi, bir hukukî işlemin yürürlüğe girmesi).

Bölünmüş Yürürlük

Aynı temel yasanın çeşitli bölümleri için yürürlüğe girme düzenlemesinde ihtiyaca göre farklı tarihlerde yürürlüğe girme belirlenebilir (diğer adıyla bölünmüş yürürlük). Burada, daha önce yürürlüğe giren kısmi hükümlerin belirtilen tarihte bağımsız olarak uygulanabilmesine dikkat edilmelidir.

Bölünmüş yürürlükte aynı tarihte yürürlüğe girecek olan tüm hükümleri “kısımlar” halinde bir araya getirilmelidir. Yürürlüğe girme hükmünde her bir “kısım” için özel bir tarih belirlenmelidir. Bu her biri için özel bir cümlede yapılmalıdır. Çok sayıda cümlenin durumunda fıkralar oluşturulmalıdır. Her yürürlüğe girme tarihinde ilgili hükümler maddelerin sıralamasına uygun olarak numaralandırılır.

Yürürlüğe girme hükmünde önce, özel kısımlar için yürürlüğe girme tarihleri saklı kalmak koşuluyla düzenlemenin ana bölümünün yürürlüğe gireceği tarihi belirtmek yararlıdır. Yazım için aşağıdakiler kullanılabilir:

“Bu Yasa, 2. cümle saklı kalmak kaydıyla ... tarihinde yürürlüğe girer.”

Geçmişe Etkili Yürürlük

Kural olarak yasalar ilan edildikleri tarihten itibaren yürürlüğe girer. İstisnai olarak geçmişe dönük bir yürürlük zamanı da öngörülebilir. Bir yasa için geçmişe etkili yürürlük düşünülüyorsa, her zaman özel bir kabul edilebilirlik ve amaca uygunluk kontrolü gerekir.

Geriye dönük yürürlük aşağıdaki biçimde ifade edilir:

“Bu yasa ... tarihinden itibaren yürürlüğe girer.”

Ceza gerekçesi oluşturan veya cezayı ağırlaştıran yasalarının yürürlüğe girmesinde geçmişe yürüme kuralı geçerli olmaz. Anayasanın 103. maddesi 2. fıkrası uyarınca bir eylem ancak, eylem gerçekleştirilmeden önce cezai eylem olduğu yasayla belirlenmişse cezalandırılabilir. Ceza veya para cezası hükümleri içeren bir yasa geriye dönük olarak yürürlüğe girecekse, ceza ve para cezası hükmü için, bölünmüş yürürlük önerilerine (Kn. 455 vd.) uygun olarak özel bir düzenleme yapılmalıdır. Burada en erken tarih olarak ilandan sonraki gün kullanılabilir. Bunun dışında da ilke olarak yasaları, ilandan önceki bir zamanda, olumsuz hukuki sonuçları olacak şekilde yürürlüğe sokmak yasaktır (gerçek geçmişe etki). Bu yasa, ancak, kamu yararı söz konusu olduğunda veya bireylerin korunması gereken güvenleri ihlal edilmediğinde ortadan kalkabilir. Gerçek ya da gerçek olmayan bir geçmişe etki (Kn. 52. madde 7.2) bulunup bulunmadığı, her bir durum için tam olarak kontrol edilmelidir.

Süre, Yürürlükten Kalkma

Yürürlük düzenlemesinin aksine, bir yasanın geçerlilik süresinin sonu, kural olarak önceden belirlenmek zorunda değildir. Çoğu yasa buna uygun olarak yürürlükten kalkma düzenlemesi içermez. Bunlar **süresiz olarak** geçerlidir.

Bir yasanın geçerlilik süresini kısıtlamak mümkündür. Bu **sürelili yasalar**, kesin olarak belirlenen **yürürlükten kalkma tarihine sahip** yasalardır.

Örnek:

Bu Yasa, ilan edildikten sonraki gün yürürlüğe girer ve 30 Haziran 2010 tarihinde yürürlükten kalkar.

Bir yasa içerisindeki bazı hükümler de süreli olabilir. Tek bir hükmün süresinin sınırlanması, tamamlayıcı geçerlilik süresi koşulunda ya da hükümle doğrudan bağlantılı olarak gerçekleştirilebilir. Süre kısıtlaması temel yasanın son hükmünde, yürürlüğe girmesiyle birlikte düzenlenir. Hükmün başlığı “Yürürlüğe Girme, Yürürlükten Kalkma” olur. Yürürlükten kalkma ile ilgili somut bir tarih belirtilmelidir.

Değişiklik Yasaları

Değişiklik Yasası Yapmaya İlişkin Genel Bilgiler

Günümüzde yasaya konu olmayan alanlar oldukça azalmıştır. Yasa koyma faaliyetinin ağırlıklı bölümü, ilk kez yapılan düzenlemelerin çıkarılmasından değil, değişikliklerden

oluşmaktadır (Kn. 4). Her değişiklik projesinde hukuk düzeninin bütünlüğünü ve anlaşılabilirliğinin güvence altına alınması gerekir.

İstenen değişiklikler kırılma oluşturmada, mevcut temel hukuka uymalıdır. Bunun için esas olarak her zaman ilgili hukuki durumu bu tarihe kadar düzenlemiş olan temel yasanın değiştirilmesi gerekir.

Değişiklikler kalıcı düzenlemeler yaratmalıdır (hukukun kalıcılığı). Kendi açılarından değişikliğe muhtaç olan değişiklikleri önlemek için yasa tekniğinin çeşitli olanakları kullanılabilir, örneğin atıf yapmanın avantajları (Kn. 218 vd.) ya da tüzük çıkarma yetkisi (Kn. 381 vd.).

Hukuk kurallarında değişiklik için, yapı olarak birbirinden büyük ölçüde ayrılan aşağıdaki temel şekiller mevcuttur:

- ◆ ilga eden yasa, bir temel yasayı baştan, yeniden yazar (Kn. 504 vd.);
- ◆ Münferit değişiklik, esas olarak yalnızca bir temel yasayı değiştirir (Kn. 516 vd.);
- ◆ Torba yasa, birden fazla yasayı değiştirir, yeni yasalar yaratır ya da ortadan kaldırır (Kn. 717 vd.).

İlga Eden Yasa

İlga, değişikliği gerçekleştirmenin bir yoludur. Münferit yasa değişikliğinin bir alternatifidir (Kn. 516 vd.). İlga eden yasa ile bir veya daha fazla yürürlükteki yasanın yerine geçen yeni bir temel yasa oluşturulur. Burada kapsamlı değişiklik göreviyle yasanın değişikliğindeki gibi, metnin belli yerlerinin değiştirilmesiyle yetinilmez, gelecekteki temel yasanın tüm metni **yeniden kaleme alınmaz**. Bu tür yasa koyma, **kurucu yeni yazım** olarak da tanımlanır. “Eski” temel yasa ortadan kaldırılır.

İlga eden yasa, ilk düzenleme gibi kaleme alınır. Bu nedenle değişiklik görevi, bu tarihe kadar geçerli olan temel yasa ile karşılaştırıldığında nelerin değiştirilmediği ve nelerin değiştirildiği görülmez.

Her ilga eden yasanın işareti ve gerekli bir parçası, **bu tarihe kadar mevcut hukuk kurallarının yürürlükten kalkmasıyla ilgili düzenlemedir**. Yerine yenisi konacak olan temel yasa, açıkça kaldırılmalıdır; ilga eden yasa birden fazla temel yasanın yerini alıyorsa, hepsinin belirtilmesi gerekir.

Yürürlükten kalkmayla ilgili düzenleme, yürürlüğe girme düzenlemeleriyle bir araya getirilir. Bu hükmün başlığı “**Yürürlüğe girme, Yürürlükten Kalkma**” olur. Yerine yenisi konacak olan yasa, tam alıntı yoluyla belirtilir (Kn. 169), yani alıntı adıyla, gerekirse tamamlanma veya ilan tarihiyle, bulunduğu yerle ve gerekirse değişiklik notlarıyla.

Münferit Değişiklik

Münferit Değişikliğin Ayırt Edici Özellikleri

Kanunda münferit değişiklik, **değişiklikler için bir şekillendirme olanağıdır**. İlga (Kn. 504) bir alternatifidir, ancak torba kanundan (Kn. 717 vd.) farklıdır. Münferit değişiklik, esas olarak yalnızca **tek bir temel kanunu** değiştirir. Bu şekilde

başka temel kanunlardaki hükümler ya da tüzüklerdeki hükümlerle çelişirse, diğer kanunlarla uyumu sağlamak için gerekli takip eden değişiklikleri de içerir (Kn. 496 vd.).

Münferit Değişikliğin Yapısı

Münferit değişiklik, **maddeler halinde bölümlenir**. “Madde”den sonra Arap harfleriyle rakam gelir. Madde başlıkları genelde gerekli değildir. Ancak münferit değişiklik birden fazla madde içeriyorsa, takip eden değişiklikler nedeniyle kullanılabilir. Esas olarak başlıkta anılan temel kanunla ilgili olan asıl değişiklikler ilk maddede bir araya getirilmelidir.

Münferit değişiklikler farklı tarihlerde geçerli olacaksa ve temel kanunun değişik düzenlemeleriyle ilgiliyse, aynı tarihte yürürlüğe girmesi istenen tüm değişikliklerin ayrı birer maddede bir araya getirilmesi tavsiye edilir. Bu tür bir yapı, yürürlüğe girme düzenlemesini kolaylaştırır ve aynı zamanda, birden fazla zaman olarak birbirinden ayrılan kanun yapma işleminin odaklanma sonucu kanun koyma faaliyeti şeklinde bir araya getirildiğini vurgular. Maddelerin sıralaması yürürlüğe girmenin zaman sıralamasına göre belirlenir. Her bir madde içerisinde ise değişikliklerin sıralaması, değiştirilecek olan temel kanunun madde sıralamasına göre yapılır.

Bazen temel kanunun **aynı hükmünü birden fazla değiştirmek** ve değişikliği farklı zamanlarda yürürlüğe sokmak gerekir. Bunun için, aynı zamanda yürürlüğe giren tüm değişiklikler ayrı birer maddede bir araya getirilir. Maddelerin sıralaması yürürlüğe girmenin zaman sıralamasına göre belirlenir. Daha sonra yapılan değişiklik, hükmün önceki değişiklikle ortaya çıkan metnin üzerine yerleştirilir.

Münferit Değişikliklerin Yürürlüğe Girmesi

Münferit yasa değişikliğinde de yürürlüğe girme tarihi **açık ve kesin** bir şekilde **belirlenmelidir** (karş. Anayasanın 82. maddesi 2. fıkrası). Yürürlüğe girme düzenlemesinde nelerin dikkate alınması gerektiği konusundaki açıklamalar (Kn. 438 vd.), ayrıca bir özelliğine işaret edilmiyorsa, burada da geçerlidir. Yürürlüğe girme düzenlemesinin **yeri**, münferit yasa değişikliğinin son maddesidir.

Münferit yasa değişikliğinde de **“Bu yasa... tarihinde yürürlüğe girecektir”** ifadesi kullanılır. Bu, dışa yönelik geçerliliğin başlangıcı ya da etkililik olarak da anlaşılır. Askıda değişikliklerin, örneğin geçen süre içerisinde tamamen ya da kısmen eskidikleri için bir değişiklik kanunuyla değiştirilmesi ya da kaldırılması gerekirse, yeni değişiklik kanununun, askıda değişikliği içeren değişiklik yasasından önce yürürlüğe girmesine dikkat edilmelidir (ayrıntılar için karş. Kn. 670 vd.).

Belli değişiklikler farklı zamanlarda yürürlüğe girecekse (**bölünmüş yürürlük**), yürürlük zamanı düzenlemesi, değişiklik yasasının yapısına göre şekillendirilir. Aynı zamanda yürürlüğe girecek olan değişikliklerin **her biri bir maddede** bir araya getirilirse (Kn. 540 vd.) yürürlüğe girme düzenlemesi anlaşılır hale gelir.

Torba Yasa - Torba Yasanın Nitelikleri

Torba yasa, **yasa koyma faaliyeti** içinde, farklı yasa değiştiren, yeniden yapan veya kaldıran bir yasa yapma biçimidir. Burada torba yasanın her bir bölümünün **bütünlük içinde olmasına** dikkat edilmelidir.

Torba yasanın biçimi, özellikle **birçok temel yasa** içerik açısından bağlantılı **ana değişikliklerden** etkileniyorsa ve bu nedenle takip eden değişikliklerle münferit yasa değişikliği biçimi söz konusu olmuyorsa seçilmelidir (Kn. 517 vd.).

Torba yasa, **yasaların tüm temel biçimlerini** içinde barındırabilir. Bir başlık altında, maddelerinin içinde

- ◆ Birden fazla, bazen çok sayıda temel yasayı değiştirebilir,
- ◆ Temel yasaları kaldırabilir ve aynı zamanda başkalarını değiştirebilir ya da
- ◆ İlk düzenlemeleri, temel yasalarda değişikliklerle ya da bunları ortadan kaldırarak birbirine bağlayabilir.

Torba yasada yalnızca bir giriş bölümü ve sonuç bölümü ve bir yürürlüğe giriş hükmü mevcuttur.

Temel yasalar, ilga eden yasalar ve münferit yasa değişiklikleri için verilen öneriler büyük ölçüde torba yasalara uygulanabilir. Bu nedenle aşağıda yalnızca torba yasaların özellik gösteren yönleri ele alınmaktadır.

Torba Yasanın Başlığı

Torba yasanın bir **ismi** olmalıdır. Bu, yasanın resmi metninin bir parçasıdır. İlk düzenlemeden farklı olarak burada **alıntılanabilirlik ön planda değildir**. Bir değişiklik yasası kural olarak bütünüyle alıntılanmaz (s.n. 520). Bu nedenle torba yasalar genelde **kısa isme ihtiyaç duymaz**.

İsim, temel yasada olduğu gibi oluşturulur (Kn. 324 vd.). Ancak **konunun belirtilmesi** için (Kn. 328), yalnızca değiştirilecek olan yasaların alıntı adları yan yana dizilmemelidir.

Torba Yasanın Giriş Bölümü

Torba yasa taslağının başında bir giriş bölümü bulunmalıdır. Temel yasaların **giriş bölümü** hakkında söylenenler burada da geçerlidir (Kn. 350 ile 357 arası).

Torba yasanın giriş bölümü bir **bütünlük** arz etmelidir. Yalnızca tek bir madde, Federal Meclisin onayını ya da nitelikli çoğunluk gerektiren bir düzenleme içeriyorsa, yasanın tamamı onay ya da nitelikli çoğunluk gerektirir. Bu nedenle, buna yol açan değişikliklerin ayrı olarak ya da zaten onay ya da nitelikli çoğunluk gerektiren başka bir yasa yapma tekniğiyle gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceği kontrol edilmelidir.

Torba Yasanın Yapısı

Torba yasa, teselsül eden **maddelere** ayrılır. Maddelerin numaralandırılması için Arap rakamları kullanılmalıdır (örneğin 3. maddesi; III. Madde değil)

Torba yasada esas olarak, ister temel yasanın yalnızca belli hükümleri değiştirilsin, ister tamamen kaldırılsın veya ilk kez çıkarılsın her temel yasa için ayrı bir madde oluşturulmalıdır.

Kapsamlı torba yasaların başına bir içindekiler kısmı konulabilir. Bunun amacı yalnızca anlaşılabilirliği sağlamaktır.

Maddelerin Başlığı ve Yapısı

Torba yasanın her maddesinin bir başlığı olmalıdır.

Bir madde bütünüyle **bir temel yasa** içeriyorsa (ilk düzenleme ya da ilga eden yasa), temel yasanın **başlığı** aynı zamanda maddenin başlığıdır. Maddenin geri kalan **yapısı** bir temel yasanın yapısıyla aynıdır (Kn. 361 vd.), ancak kendine özgü bir giriş bölümü, tamamlanma tarihi, yürürlüğe girme hükmü veya sonuç bölümü yoktur (Kn. 722)

Yürürlük Kuralları

Torba yasada da **yürürlüğe girme** açık ve kesin bir şekilde belirlenmiş olmalıdır. Torba yasa için de, temel yasaların (Kn. 438 vd.) ve münferit yasa değişikliklerinin (Kn. 708 vd.) yürürlüğe girmesi ile ilgili öneriler geçerlidir.

Yürürlüğe girme düzenlemesinin bulunduğu yer, **yalnızca** torba yasanın **son maddesidir**. Torba yasanın temel yasalar içeren münferit maddeleri (ilk düzenleme yeri ya da kaldırma) ayrı yürürlüğe girme hükümleri içeremez (Kn. 737, 722).

Son maddenin **başlığı** “Yürürlüğe Girme”dir.

Torba yasalarda, sıkça **bölünmüş yürürlük** (Kn. 455 ve devamı, 713) söz konusu olmaktadır. Yürürlüğe girme hükmünün yazımında, anlaşılabilirliğin yanı sıra farklı tarihlerde yürürlüğe girecek olan hükümler topluluğunun tam ismine dikkat edilmelidir.

---**---

ALMAN PARLAMENTOSUNDA YASA YAPIM SÜRECİ

1949 Alman Anayasa’sı parlamentonun yasama yetkisini etkin bir şekilde kullanabilmesi için bağlı kalacağı usul kurallarını düzenlemiştir. Bunlar oldukça teknik usuller olup yasaların çıkışını oldukça geciktirici niteliktedir.

Almanya’da bazı yasaların kabulü için iki meclisin de onayı gereklidir. Örneğin anayasa değişiklikleri için her iki meclisin de kabulü gereklidir. Anayasa değişikliği dışında kalan yasaların her iki meclisin onayını gerektirip gerektirmediğini belirleyebilmek için Anayasa’ya bakmak gerekir. Ancak genel bir kural olarak şu söylenebilir: Eyaletleri ilgilendiren alanlarda ve genellikle mali niteliğe sahip yasalarda, Anayasa, iki meclisin de onayının gerekliliğini vurgular. **Uygulamada, kabul edilen yasaların çoğunun iki meclisin onayını gerektiren türden olduğu görülmektedir.**

YASA ÖNERME HAKKI

Anayasaya göre yasa tasarıları, Federal Hükümet, Federal Meclis üyelerince ya da Federal Konsey tarafından Federal Meclis’e sunulur.

Federal Hükümet’in Yasa Tasarıları

Federal Hükümet tarafından hazırlanan yasa tasarıları, önce Federal Konsey’e sunulmaktadır. Federal Konsey, altı hafta içinde tasarılar hakkında görüşünü saptar ve tasarıyı kendi görüşü ile birlikte Federal Hükümet’e geri gönderir.

Federal Konsey, önemli bir sebepten ötürü, özellikle tasarının kapsamı dolayısıyla altı hafta içerisinde incelenip, görüş bildirmenin olanaklı olmadığını ileri sürerek bu sürenin dokuz haftaya çıkarılmasını isteyebilir. Bu süreler içerisinde eyalet hükümetleri konuyu kendi organlarında görüşüp inceledikten sonra Federal Konsey’e önerilerde bulunma hakkına sahiptir.

Federal Konsey’ce geri gönderilen tasarıyı Federal Hükümet, Federal Konsey’in önerilerine ilişkin değerlendirmesini yaptıktan sonra gerekçeli olarak, Federal Konsey’in karşı görüşü ve kendi görüşü ile birlikte Federal Meclis Başkanlığına gönderir. İvedi durumlarda Federal Hükümet, Federal Konsey’in görüşü henüz alınmamış olsa dahi, üç hafta sonra ya da Federal Konsey’e dokuz haftalık bir inceleme süresi tanınmışsa altı hafta sonra tasarıyı Federal Meclis’e sunabilir; Federal Hükümet, Federal Konsey’in görüşünü bildirmesinden sonra yasa tasarısını derhal, Federal Meclis’e ulaştırmalıdır (Alm. Ay. m. 76).

Federal Konsey'in Yasa Tasarıları

Genellikle bu tasarılar, eyalet hükümetlerinden gelen talepler doğrultusunda bir Federal Konsey Komitesinde görüşüldükten sonra hazırlanır. Bu tasarı üzerinde görüşmeler yapan Federal Konsey, tasarının Federal Konsey tasarısı olup olmayacağına karar verir. Federal Konsey'in yasa tasarıları, doğrudan Federal Meclise sevk edilmez, önce Federal Hükümet'e sevk edilir ve hükümet de tasarıyı kendi görüşü ile birlikte Federal Meclise sunar. Bu durumda yasa tasarıları, Federal Hükümet'ce altı hafta içinde Federal Meclise sunulur.

Federal Meclis Üyelerinin Yasa Tasarıları

Federal Meclis'te temsil hakkına sahip siyasal parti grupları ya da en az Federal Meclis üye tam sayısının yüzde beşi oranındaki üyeler tarafından imzalanıp başkanlığa verilir. Bu yüzde beş oranındaki üyelerin aynı parti üyesi olması zorunluluğu da yoktur. **Bireysel olarak üyelerin yasa tasarısı önerme hakkı yoktur. Ayrıca yasa tasarıları gerekceli olmalıdır.**

GÜNDEMİN BELİRLENMESİ

Gündem, Federal Meclis tarafından daha önce belirlenmemiş ise her birleşimin gündemi ve tarihi **Yaşlılar Kurulu** tarafından belirlenir. Belirlenen gündem Federal Meclis üyelerine, Federal Konsey'e ve Federal Hükümet'e tebliğ edilir. Yaşlılar Kurulu'nda bir uzlaşma sağlanamazsa Genel Kurul'da gündemin birinci maddesinin okunması sırasında itiraz olmazsa gündem belirlenmiş kabul edilir. Gündemin sırasına itiraz olursa bu itiraz Genel Kurul'da kısa bir görüşme yapıldıktan sonra karara bağlanır (F. Alm. Mec. İçt. m. 20).

Federal Meclis'te çoğunluğu temsil eden **hükümetin Genel Kurul gündemini tek taraflı olarak belirleme konusunda yetkisi, çoğunluğun etkili olduğu yasama meclislerine göre daha düşüktür. Bu durum, Federal Meclis İçtüzüğü'nün muhalefete Meclis Genel Kurulu'nda hükümetle mücadele konusunda bazı olanaklar tanınmasından kaynaklanmaktadır.** Bu anlamda muhalefetin en önemli silahını gensoru mekanizması oluşturmaktadır. Siyasal partilere ve/veya Federal Meclis üye tamsayısının yüzde beşini oluşturan üye gruplarına verilen söz konusu ayrıcalık, Federal Meclis'te azınlık haklarını güvence altına almaktadır.

FEDERAL MECLİS'TE İLK GÖRÜŞME

Yukarıda belirtilen bütün bu yasa tasarıları önce Federal Meclis'in tasarı kabul bürosuna gönderilir. Orada matbaada basılmak üzere hazırlanır ve sonra Federal Meclis Başkanı'na sunulur. Başkan, basım ve dağıtım işlerini düzenler. Tasarı basılıp dağıtıldıktan sonra kamuoyunun bilgisine sunulur. Basılmış olan tasarı, Federal Konsey ve Federal Hükümet'e de gönderilir (F. Alm. Mec. İçt. m.77).

İçtüzüğe göre, bütün yasa tasarıları Federal Meclis'te üç kez görüşülür. Birinci görüşme, yasa tasarısının tanıtımı ve genel ilkeleri üzerinde; ikinci görüşme Komite raporu esas alınarak yasa tasarısının maddelerinin üzerinde; üçüncü görüşme genel ilkelerin son kez görüşülüp tasarının yasalaşması şeklinde olur. Bu ilk görüşme, basılmış yasa tasarısının dağıtılmasından sonra **ancak üç gün sonra yapılabilir.** Çünkü üyeler ancak bu şekilde tasarıyı incelemek ve bu konuda bir fikir sahibi olma zamanını bulurlar (F. Alm. Mec. İçt. m. 78).

Eğer niteliği dolayısıyla önemsiz bir tasarı gündemde ise birinci görüşme oldukça kısa sürer. Başkan gündemi okur ve Yaşlılar Kurulu tarafından tasarının belirli bir Komiteye

havale edilmesinin önerildiğini açıklar. Bu açıklamaya bir itiraz olmazsa, Başkan, tasarının adı geçen Komiteye havale edildiğini bildirir (F. Alm.Mec. İçt. m. 80). Niteliği itibarıyla daha kapsamlı ve önemli yasa tasarılarının, özellikle, **hükümet tasarılarında, önce ilgili bakan, tasarı hakkında Genel Kurulu bilgilendirir.** Üyelerin sunmuş olduğu tasarıda bilgilendirme işini tasarıya imza koyanlardan biri yapar. **Bunu, tasarının amacı ve genel ilkeleri üzerinde yapılan bir genel görüşme izler. Bu aşamada, maddeler üzerinde görüşme yapılmaz. Görüşmelerden sonra tasarının hangi Komiteye havale edileceği oylanır.** Tasarının Komiteye havalesi reddedilirse, bu tasarının yasalaşma şansı çok azdır. Bu durumda ikinci bir görüşme yapılması gerekir (F. Alm. Mec. İçt. m. 79, 80).

Konusu açık ve basit olan, üyeler tarafından da uygun görülen tasarılar ivedi durumlarda, birinci görüşmeyi takiben Komiteye havale edilmeden ikinci görüşmeye geçilebilir. **Bir siyasi parti grubunun veya Federal Meclis'in yüz üyesinden 5'inin önerisi ile hazır bulunan üyelerin üçte ikisinin olumlu oyu ile Komiteye havale edilmeden ikinci görüşmeye başlanabilir** (F. Alm. Mec. İçt. m. 80).

KOMİSYONLAR VE KOMİSYON İNCELEMELERİ

Federal Meclis başkanlık divanının oluşturulmasından hemen sonra, Komiteler oluşturulur. Yaşlılar Kurulu'nda beliren anlaşmalar sonucu, Federal Meclis, kaç Komite kurulacağına ve Komitelerin kaç üyeden oluşacağına karar verir. Komitelerin üye sayısı, mecliste grubu bulunan siyasi parti gruplarının üye sayısı ile orantılıdır.

Yasama Komitelerini dört başlık altında sınıflandırmak olanaklıdır..

1.Sürekli Komiteler, 2. Özel ad hoc Komiteler, 3. Araştırma Komiteleri, 4. Soruşturma Komiteleridir.

Sürekli Komiteler, yasa tasarılarının Genel Kurul'da daha hızlı bir şekilde görüşülmesi için hazırlıklar yapılan bakanlıklara koşturulan kurulmuş olan Komitelerdir. Özel ad hoc Komiteler, temel siyasi öneme sahip konularda parlamentoları ve halkı bilgilendirmek amacıyla kurulurlar. Araştırma Komiteleri, toplumun genelini ilgilendiren belli konularda araştırma yapmak için kurulurlar. Soruşturma Komiteleri ise Anayasa'da düzenlenmiştir. Her hangi bir soruşturma işinde, Federal Meclis'in kendiliğinden veya üyelerinin dörtte birinin istemi üzerine zorunlu olarak bir soruşturma Komitesi kurulur (Alm. Ay. m. 44).

Soruşturma Komitesinin yanında Secim Denetimi Komitesi, Avrupa Birliği Komitesi, Dışişleri Komitesi, Savunma Komitesi, Dilekçe Komitesi ve Karma Komite de Anayasa'da düzenlenmiştir. Federal Meclis İçtüzüğüne göre Komiteler, Federal Meclis'in bir organı olarak kabul görmektedir.

Parlamento'da Komitelerin, yasama sürecinde bağımsız rolleri bulunmakla beraber özerk karar alma yetkileri bulunmamaktadır. Komiteler, Meclis Genel Kurulu'nda oylanmak üzere tavsiye niteliğinde kararlar alabilmektedir. Komite aşamasında kabul edilen değişikliklerin büyük çoğunluğu ayrıntılara ilişkindir.

Federal Meclis'in temel faaliyetleri, Komitelerdeki çalışmalara dayanmaktadır. Bir başka deyişle, yasaların önemli ön çalışmalarının yürütüldüğü ağırlık merkezi Komitelerdir. İlk görüşmenin bitiminde, yasa tasarısı Federal Meclis Başkanlığınca bir Komiteye havale edilir. Sadece özel durumlarda yasa tasarısı, aynı zamanda birden fazla Komiteye havale edilebilir. Diğer Komiteler, esas Komiteun görüşünü aldıktan sonra tasarının belli maddelerinin görüşülmesine katılabilirler. Bunu esas Komite belirler.

Bir yasa tasarısı, Komite tarafından gündemine alınır alınmaz, Komite başkanı tarafından, **tasarının incelenmesi için bir veya birden fazla uzman (raportör) görevlendirilir**. Uzman, tüm Komite görüşmeleri sırasında tasarı ile ilgili bütün işleri takip eder ve genellikle Federal Meclis Genel Kurulu'na da, **bu uzmanın hazırlamış olduğu rapor sunulur**. Uzman tarafından hazırlanan raporda, Komitenin gerekçeli karar tavsiyesine, azınlığın görüşüne ve diğer Komite üyelerinden katılım olmuşsa bu üyelerin görüşlerine de yer verilir (F. Alm. Mec. İçt. m. 65, 66).

Yasa tasarısı birden fazla Komiteye havale edildiği takdirde, Federal Meclise sunulacak rapor, tali Komitelerden gelen raporlar dikkate alınarak, tutarlı bir şekilde, sadece esas Komite tarafından düzenlenir. Tasarılar birden fazla Komiteye havale edilmişse tali Komiteler kendi görüşlerini iletmek için esas Komite ile makul bir süre konusunda anlaşılır. Makul bir süre içinde esas Komiteye görüşlerini iletemezlerse veya süre konusunda anlaşamazlarsa, esas Komite en erken tasarının havale edildiği tarihi takip eden dördüncü oturum haftasında Federal Meclise sunulmak üzere bir rapor düzenleyebilir (F. Alm. Mec.İçt. m. 63).

Genellikle Komiteler, tasarıyı, yalnız bir defa bütün ayrıntıları ile görüşür. Ancak teknik konular içeren yasa tasarılarında veya tasarı üzerinde çok fazla değişiklik yapılması gerekiyorsa, tasarı ikinci bir kez daha görüşülebilir. **Tasarı üzerinde sadece Komite üyeleri değişiklik önerisinde bulunma hakkına sahiptirler. Tasarı üzerinde teknik bir sorunun incelenmesi veya tasarının tümünün daha ayrıntılı ve kapsamlı bir şekilde incelenmesi amacıyla alt Komiteler kurulabilir** (F.Alm. Mec. İçt. m. 55). Alt Komitenin üyeleri, Komite üyelerinden oluşur. Alt Komite tarafından hazırlanan rapor, kendi Komitesine sunulur.

Komiteye aynı konuda birden fazla tasarı havale edilmiş ise, Komite Federal Meclise sunacağı kendi tavsiye kararı için hangi tasarının müzakere konusu olarak hizmet edeceğine karar verir. Aynı konudaki diğer tasarılar, görüşmeler sırasında hiç dikkate alınmaz veya kısmen dikkate alınmış olsalar da kaldırılmış olarak ilan edilir. Tasarıları kaldırılmış kabul eden Komite karar tavsiyeleri, Federal Meclise sunulmak zorundadır. (F. Alm. Mec. İçt. m. 64).

Komiteler görüşmeler süresince yalnız kendi üyelerinin görüşlerini değil; toplantılara sürekli olarak katılan bakanların ve onların ilgili uzmanlarının görüşlerini de dinler. Tartışmalı ve teknik sorunlarda, bu sorunlarla ilgili uzmanlar da, Komitelerde dinlenir.

Kural olarak Federal Meclis Komitelerindeki görüşmeler halka açık değildir. Bu Komitelere sadece, Komite üyeleri, Komite üyesi olmayan diğer Meclis üyeleri, Federal Konsey üyeleri ve Federal Hükümet temsilcileri katılabilir. Buna rağmen Komiteler, belli müzakere konuları için ve bunların bazı bölümleri için açık oturuma izin verilmesine karar verebilirler (F. Alm. Mec. İçt. m. 69).

Her Komite toplantısı için tutanak tutulur. Bu tutanakta, Komitelerdeki görüşmelerin tümünün kaydı ile Komitenin aldığı kararlar ve gerekçeleri bulunur. **Ayrıca tutanaklar gizlidir, kamuya açıklanmazlar.**

FEDERAL MECLİS'TE İKİNCİ GÖRÜŞME

İkinci görüşmede Genel Kurul'a sunulan rapor içerisinde, yasa tasarısının varsa, değişikliklerle birlikte kabul edildiğine veya tasarının reddedildiğine dair tavsiye bir karar bulunur. Eğer Komitede tasarı değişiklik önerileri ile birlikte kabul edilmişse, Komitenin önerdiği değişiklikler, ikinci görüşmedeki müzakerelerin ve oylamaların esasını oluşturur. Aksi takdirde asıl tasarı oylanır.

İkinci görüşmeye ancak, Komite raporunun dağıtılmasından sonraki ikinci günde başlanabilir. Yaşlılar Kurulu tarafından tavsiye edilmediğinde ya da siyasi parti grubu veya hazır bulunan yüz meclis üyesinden beşi tarafından ikinci görüşmenin genel müzakere ile açılması önerilmediği zaman toplantıyı yöneten Başkan tasarının maddeleri üzerinde görüşme açar (F. Alm. Mec. İct. m. 81). Her bağımsız madde üzerinde, sıraya göre ve en sonunda, giriş ve başlık konusunda müzakere açılır. Her maddenin müzakeresinin bitiminden sonra oylama yapılır. Her üye değişiklik önergesi verebilir. Eğer bu öneriler önceden verilmiş ise, bunlar çoğaltılır ve dağıtılır. Öneriler en az Federal Meclis'in bir üyesi tarafından imzalanmak zorundadır ve kısa bir gerekçe içermelidir. Tasarının geneli üzerinde son defa oylama yapılmadığı sürece tasarı bütünüyle veya kısmen başka bir Komitede görüşülmek üzere tekrar havale edilebilir. Bu havale işlemi görüşülmüş ve kabul edilmiş maddeler için de geçerlidir (F. Alm. Mec. İct. m. 82).²⁸⁴

İkinci görüşmede tasarı üzerinde yapılan değişiklikler, Federal Meclis Başkanı tarafından tasarıya eklenir. İkinci görüşmenin kararları üçüncü görüşmenin esasını oluşturur. Eğer ikinci görüşmenin sonunda, bir yasa tasarısının geneli üzerinde olumsuz oy kullanılmış ise, tasarı reddedilmiş sayılır ve muteakip tüm görüşmeler yapılmamış sayılır (F. Alm. Mec. İct. m. 83).

FEDERAL MECLİS'TE ÜÇÜNCÜ GÖRÜŞME

Uygulamada ikinci görüşme ile üçüncü görüşme genellikle birbirinin arasında eriyip kaybolmuştur. İkinci görüşmeye, tasarı üzerinde değişikliklere karar verilmemişse bunu takiben; değişikliklere karar verilmişse, üçüncü görüşmeye ancak, karar verilmiş olan değişiklikleri içeren basılı evrakın dağıtılmasından en az iki gün geçtikten sonra başlanabilir.

İkinci görüşmede, tasarının geneli üzerinde bir müzakere yapılmamışsa ve Yaşlılar Kurulu tarafından tavsiye edilip hazır olan yüz Federal Meclis üyesinden beşi tarafından istenmişse birinci görüşmede olduğu gibi yasa tasarısının amaçlarının ve temel ilkelerinin üzerinde genel bir müzakere ile de üçüncü görüşmeye başlanabilir (F. Alm. Mec. İct. m. 84).

Üçüncü görüşmede, yasa tasarısı üzerinde verilen değişiklik önerileri, bir siyasi parti grubu başkanı veya Federal Meclis'te hazır bulunan yüz üyenin beşi tarafından imzalanmış olmalıdır. Bu değişiklik önerilerine kısa bir gerekçe de eklenmelidir. Ancak değişiklik önerileri sadece ikinci görüşmede üzerinde değişiklik yapılmasına karar verilmiş maddelere ilişkin olabilir. Müzakereler de, sadece bu kurallar üzerinde yapılır. Gerek ikinci, gerek üçüncü görüşmede, eğer Meclis, tasarının kabul edilen değişiklik önerileri ile bu şekilde değişmiş olacağı ve yasa maddelerinin yeniden tek tek oylanması gerektiği kanısına varırsa, yasa tasarısı tekrar ayrıntılı bir şekilde incelenmesi için bir Komiteye havale edilebilir. Bu takdirde, Komite Federal Meclis'in kararları dışında değişiklikler önerirse, Komite tarafından önerilen karar tavsiyesi yeniden ikinci görüşmede incelenir (F. Alm. Mec. İct. m. 85).

Bir yasanın Genel Kurulda kabul edilebilmesi için, genel olarak yasayı kabul etmeyenlere karşı, kabul edenlerin çoğunlukta olması gerekir. Üçüncü görüşmenin sona ermesinden sonra yasa tasarısı oylanır. İkinci görüşmenin kararları değişmeden kabul edilmişse, son oylama doğrudan gerçekleştirilir. Değişiklikler yapılmış ise son oylama, bir siyasi parti grubunun veya hazır bulunan yüz Meclis üyesinden beşinin talebi üzerine değişiklikler derlenip dağıtılincaya kadar ertelenir (F. Alm. Mec. İct. m. 85).

Federal Meclis Başkanı, son oylamadan sonra, yasa tasarısını kabul edildiği şekliyle, Federal Konsey Başkanına gönderir. **Anayasa üç farklı yasa türü öngörmüştür; “anayasa değişikliğini öngören yasalar”, “onay (muvafakati) gerektiren yasalar”, “basit yasalar”** Federal Meclis’in yasa metnini son olarak oylaması ile birlikte, üç farklı yasa türü için bundan sonra takip edilecek usul ayrıdır. Bu yasaların her biri için Anayasa şu usulleri öngörmüştür:

Anayasa Değişikliğini Öngören Yasalar

Anayasa değişikliğini öngören yasalar, ancak Anayasa’nın lafzını açıkça değiştiren ya da tamamlayan yasalardır. Böyle bir yasa, hem Federal Meclis üyelerinin üçte ikisinin onayına ve hem de Federal Konsey üyelerinin üçte ikisinin onayına gereksinme gösterir. Bu şekilde, Anayasa değişikliğini öngören yasalar, onayı gerektiren diğer yasalar gibi işlem görürler. Bunlar, Federal Meclis’te şu şekilde kabul edilir: “Federal Meclis, Federal Konsey’in muvafakati ile aşağıdaki yasayı kabul etmiştir.” (Alm. Ay. m. 79).

Onayı (Muvafakati) Gerektiren Yasalar

Anayasa birçok kuralında belirli alanların, Federal Konsey’in de onayını gerektiren yasalar ile düzenlenmesini öngörmektedir. Onay isteyen yasa tasarılarının çoğu, eyaletleri ilgilendirir. Onayı gerektiren yasa tasarısı ancak, Federal Konsey’in oylarının çoğunluğunun onayı ile yasallaşabilir. Bu yasalar genellikle, eyaletlerin gelir ve giderlerini, yönetim yetkilerini, federal devlet ile eyaletlerin ilişkilerini, savaş ve savaş hali ilanı ile Avrupa Birliği’nin yasama alanına yetki aktarılmasını düzenleyen yasalardır. Bunlar, Federal Meclis’te şu şekilde kabul edilir: “Federal Meclis, Federal Konsey’in muvafakati ile aşağıdaki yasayı kabul etmiştir.”

Uygulamada, kabul edilen yasaların çoğunun Federal Konsey’in onayını gerektiren yasalar olduğu görülmektedir.

Basit (Onayı Gerektirmeyen) Yasalar

Anayasa’yı değiştirmeyen ve Anayasa’nın Federal Konsey’in onayını öngörmediği **yasalar basit yasalar olarak adlandırılır.** Bunlar, Federal Meclis’te şu şekilde kabul edilir: “Federal Meclis, aşağıdaki yasayı kabul etmiştir.” Yasanın son kısmında, Federal Konsey’in ana haklarının saklı olduğu vurgulanır. Federal Konsey, yasa metninin Federal Meclis’te kabul edildiği şekilde yasallaşmasına itiraz ediyorsa, bu itiraz kararını Federal Konsey’de oy çokluğu ile almışsa, bu itirazı Federal Meclis, üyelerinin yine oy çokluğu ile alacakları bir kararla giderebilir.

İtirazın, Federal Konsey’de en az oyların üçte iki çoğunluğu ile kararlaştırılmış olması durumunda, onun Federal Meclis tarafından reddedilebilmesi için üçte iki çoğunluk ile veya en azından üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alması gerekir. Federal Konsey’in basit yasalara itirazı, bir anlamda geçici bir vetodur. Çünkü Federal Konsey, belirli bir süreç için basit yasaların yürürlüğe girmesine engel olmaktadır. Basit yasalar bu süreçte ortadan kalkmamakta, sadece Federal Meclis çoğunluğu ile Federal Konsey’in itirazı bertaraf edilinceye kadar yürürlükleri askıda kalmaktadır.

FEDERAL KONSEY’DE GÖRÜŞME

Federal Meclis’in karara bağladığı bir yasa tasarısı, Federal Konsey Başkanlığına geldiğinde, yasa tasarısı hemen bastırılıp yetkili Komitelere ve eyalet temsilcilerine dağıtılır.

Federal Konsey'in, gelen yasa tasarısını üç haftalık bir süre içinde incelemesi gerekir. Bu süre içerisinde Federal Konsey, Federal Meclis'te kabul edilen yasa tasarısının benimsenip benimsenmeyeceğine karar verir. Daha önce Federal Konsey'in ve eyaletlerin temsilcileri, Federal Meclis'in ve Komitelerinin toplantılarına katılmış olduklarından yasa tasarısının içeriği hakkında bilgiye sahiptirler.

Federal Konsey Genel Kurul toplantılarında, önemli yasa tasarılarının görüşülmesine başlamadan önce Komiteler tarafından hazırlanmış raporlar sunulur. Raporların sunulmasından sonra görüşmeler yapılır.

Yasa tasarısı, Federal Meclis tarafından kedisine sunulur sunulmaz; Federal Konsey, yasa metninin alınmasını izleyen üç hafta içinde, birlikte görüşmelerde bulunmak amacıyla, Federal Meclis ve Federal Konsey üyelerinden kurulu bir "karma Komite"nin toplanmasını talep edebilir. Karma Komite, üyelerinin onaltısı Federal Meclis'ten, onaltısı Federal Konsey'den seçilmek üzere toplam otuziki üyeden oluşur. **Karma Komite, kendi içtüzüğünü kendisi düzenleyen özerk bir anayasal organdır.** Federal Konsey'in bu Komiteye gönderdiği üyeler, talimatlarla bağlı değildir. Federal Konsey'in onayını gerektiren yasa tasarıları için, Federal Meclis ve Federal Hükümet'te karma Komitenin toplanmasını talep edebilir (Alm. Ay. m. 77). Karma Komite başkanlığına, Federal Meclis'ten ve Federal Konsey'den üç ayda bir değişen ve birbirlerini temsil eden birer üye sıra ile seçilir.

Karma Komitenin, Federal Meclis ile Federal Konsey arasındaki yasa tasarısı ile ilgili düşünce ayrılıklarının giderilmesine ve uzlaşmanın sağlanmasına yardımcı olması beklenmektedir. Anlaşmazlıklara siyasal çözümler bulması beklenen karma Komite, karar verici değil, tavsiyede bulunucu bir işleve sahiptir.

Eğer bir onay yasası söz konusu ise, karma Komitede bir başvuru yapılmamışsa sadece onay için oylama yapılır ve bunun içinde Federal Konsey üyelerinin oylarının çoğunluğunun olumlu olması gerekir. Eğer çoğunlukla karar alınırsa yasa kesinleşir, aksi takdirde yasa kabul edilmemiş sayılır. Kabul edilmiş yasa, Federal Konsey Başkanlığınca, Federal Hükümet'e gönderilir. Federal Konsey, Federal Meclis tarafından kabul olunan yasa metninin tamamını veya bir kısmını onaylamazsa, karma Komiteye başvurabilir. Yukarıda belirtildiği gibi onay gerektiren yasa tasarılarında Federal Meclis ve Federal Hükümet de karma Komiteye başvurabilir.

Karma Komitedan şu öneriler çıkabilir:

- Federal Meclis tarafından kabul edilen yasanın onaylanmaması (iptali),
- Uzerinde uzlaşma sağlanmış değişiklikler,
- Federal Meclis'in kabul ettiği metnin onaylanması,
- Veya hiçbir uzlaşma önerisi çıkmayabilir.

Karma Komite, Federal Meclis tarafından kabul edilen yasa tasarısının iptalini veya bazı değişiklikler önerirse, Federal Meclis öneri ile ilgili yeniden bir karar almak zorunda olduğu için bu önerileri tekrar görüştüktan sonra, bunu Federal Konsey Başkanı'na bildirir. Karma Komite, Federal Meclis'in kabul ettiği yasa tasarısının onaylanmasını önerirse veya bir anlaşmaya varılamamış ise, bu durumlar da doğrudan doğruya Federal Konsey Başkanlığına bildirilir.

Yukarıda öngörülen her bir durumda Federal Konsey, Karma Komite kararına iki hafta içinde itirazda bulunma hakkına sahiptir. İtiraz süresi, Karma Komite'un kabul edilen yasa tasarısında bir değişiklik yapılmasını önermesi halinde, Federal Meclis tarafından yeniden kabul edilen yasa tasarısının alınmasıyla, diğer bütün hallerde karma Komite başkanının Komite huzurundaki işlerin bittiğini bildirmesiyle başlar (Alm. Ay. m. 77). Federal Konsey'in buradaki itirazı kesin veto türündedir.

YASANIN KABUL EDİLMESİ VE YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ

Federal Meclis ve Federal Konsey tarafından kabul olunan yasa, Federal Konsey Başkanlığınca Federal Hükümet'e sunulur. Federal Hükümet, yasanın asıl nüshasını matbaada bastırır ve yetkili bakanların imzalaması için yasayı imzaya açar. Yetkili bakanların imzası alındıktan sonra, Federal Mühür ile mühürlenmiş olarak karşı imza için başbakana sunulur. Yetkili bakanların ve başbakanın imzası, yasanın Anayasa'nın kurallarına uygun olarak oluştuğunu onaylama anlamındadır.

Yasa, bu işlemler tamamlandıktan sonra Cumhurbaşkanına sunulur. **Cumhurbaşkanı, yasanın Anayasa'ya aykırılık taşıyıp taşımadığını ve Anayasa'da öngörülen yasa yapım sürecine uygun bir şekilde oluşup oluşmadığını inceledikten sonra yasayı imzalar.** Cumhurbaşkanının, yasanın Anayasa'ya aykırılık taşıyıp taşımadığını ve Anayasa'da öngörülen yasa yapım sürecine uygun bir şekilde oluşup oluşmadığını incelemesi onun hem görevi hem de hakkıdır. Cumhurbaşkanı, Anayasa'ya ve Anayasa'da öngörülen yasa yapım sürecine bir aykırılık olduğunu saptarsa yasayı veto etmek zorundadır. Ancak Cumhurbaşkanı, veto yetkisini oldukça nadir kullanmıştır. 1949 ve 1990 yılları arasında yasalaşan 4389 yasanın arasından sadece 6 tanesi için Cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanmıştır.

Cumhurbaşkanına, Federal Anayasa Mahkemesi'ne yasanın iptali amacı ile dava açma yetkisi de tanınmamıştır. Böylece Anayasa'nın 82'inci maddesi gereğince, Anayasanın kurallarına göre kabul edilen yasalar, Cumhurbaşkanınca düzenlenir ve vize edildikten sonra Federal Devletin Resmi Gazetesi'nde ilan edilir. Yasalar, metinlerinde yürürlüğe giriş tarihlerini belirtmelidirler. Böyle bir kayıt bulunmuyorsa yasa metinlerinde, Federal Devlet Resmi Gazetesi'nde yayınlanmasını izleyen ondördüncü günün bitimiyle yasalar yürürlüğe girerler.

İNGİLTERE'DE YASA YAPMA SÜRECİ

HAZIRLAYICI AŞAMALAR

Bir taslağın parlamentoya gelmesi

Bir hükümet tasarısı parlamentoya sunulmadan önce, birkaç koşulu yerine getirmiş olmalıdır. Danışma süreci taslağı etkilemek amacıyla uzun süre alabilir, taslak uygun şekilde ve titiz bir çalışma sonucu hazırlanıp parlamentoya sunulmalıdır. Aynı zamanda hükümet tasarısı, kabinede onaylanılmalıdır, çünkü bütün hükümet adına sunulur.

DANIŞMA AŞAMASI

Danışma aşaması, taslağa destek sağlayan yönetim bölümü tarafından organize edilir. Bölümün içinde, hem bakanlar hem de devlet memurları, bilinen kalıcı memurlar danışma işleminde olurlar. Bakanlar, parlamentodaki işlem boyunca parlamentoya ulaşmadan önce

tasarıya rehberlik yapmanın sorumluluğuna sahiptirler, yasa tasarısının bütün aşamalarında bulunmak onlar için önemlidir.

Hükümet kabine dışında hazırlanmış **Green Paper** adı verilen taslağın tartışmasını iletip görüşmeye açabilir. Organizasyonlar, bölüme ilişkin yorumlarını geri gönderebilirler.

Bunlar, bölümün devlet memurları tarafından toplanırlar. **Devlet memurları, siyasi olarak tarafsız olan kalıcı memurlardır. Bu yüzden, hangi parti iktidarda ise ona hizmet verirler.** Taslak hakkındaki fikir ve bilgi ilgili bakana ulaştırılır. Taslağın içeriği gelen bilgi ve fikirler doğrultusunda sık sık değişikliğe uğrar. Bürokratlar yapılması gerekenleri veya taslak üzerinde fikir beyan edebilirler ancak nihai karar bakana aittir. Üzerindeki tartışmalar biten bölüm **White Paper** adı altında sunulur. O zaman bölüm üzerinde organizasyonlar fikir beyan edip eleştiri ve öneri sunabilirler. *White Paper* Parlamenteoya sunulacak tasarının son halini gösterir. Bazen bu aşamada dahi değişiklik yapılır ancak genellikle bu olmaz. Tartışmalar henüz daha çok henüz *White Paper*'i hazırlanmamış tasarılar üzerinde olur ve genellikle organizasyonların fikirleri bu aşamada alınır.

YASA TASARISI NASIL DÜZENLENİR?

Tasarı parlamenteoda görüşülmeden önce meclis üyelerine bilgi verilmek amacı ile içerik ve kapsamı daha önceden ilan edilir.

Tasarının terimlerinin yer aldığı belge taslak olarak adlandırılır. **Bu iş için küçük bir hukukçu grubu eğitim almış, uzmanlaşmıştır. Parlamenteoya ait bu grup bürokratlar kabineye bağlı olarak çalışırlar. Bu küçük ekip hükümet tarafından parlamenteoya sunulan yasa tasarılarının hazırlanmasında en zor görevi yerine getirir. Yasa tasarısı her hangi bir yasal boşluk meydana gelmemesi için dikkatle hazırlanmalı ve hukuki uygulama sorunlarına yol açmamalıdır.** Tasarıdan o tasarıyı sunan bakanlığın ne amaçladığı anlaşılmalıdır, eğer amaç yeterince açık olmazsa kargaşa oluşabilir. Aynı zamanda ikna edici de olmalıdır.

Parlamento bürokratları olarak çalışan teknik ekibin, böylesine açık hata yapması olasılık dışı olur. Taslak yasalaşmadan önce aşırı derecede dikkatle tüm kelimelerin anlamları göz önüne alınarak incelenir. Uzmanlar tasarıyı mümkün olduğunca yalın halde hazırlarlar. Toplumda hukukçular olduğu gibi hukukçu olmayanlar da mevcuttur ve onlar içinde anlaşılır olmalıdır.

Parlamentoya ait uzmanlar tasarı üzerinde çalışmaya başlamadan önce bürokratlar tasarı hakkında onlara bilgi verirler. Ondan sonra tasarıyı hazırlayan teknik uzmanlar çalışmaya başlayabilirler. Tasarıyı hazırlamak uzunca bir süre alır.

Hükümetin Hazırladığı Yasa Tasarısının Parlamentodan Geçşi

Tasarının görüşülmesi normal olarak hükümetin kaynağı Avam Kamarası'nda başlar ancak her iki kamarada da başlayabilir. Bazı prosedür farklılıkları olsa da her iki kamarada da aynı aşamalardan geçer.

Parlamento yeni yasaların çıkabilmesi için onay vermek durumundadır ve halkın beklentilerini göz önünde tutar. Hükümetin sunduğu yasa önerisinin reddedilmesi pek beklenmez; çünkü hükümet Avam Kamarası içerisinde çoğunluğu sağlamış ve destek almıştır. Avam Kamarasının desteği olmadan Lordlar Kamarası ancak yasayı erteleyebilir veya geciktirebilir. Doğrudan veto edemez. Eğer tasarının bir bölümü veya tamamı kabul edilmezse her iki kamarada da ısrar edebilir. **Tasarı yasalaşmadan önce çeşitli aşamalardan geçmek zorundadır.**

İNGİLİZ PARLAMENTOSU'NDA YASA YAPIM SÜRECİ

Bütün parlamenter sistemlerde olduğu gibi İngiltere'de de parlamentonun başlıca görevi olan yasa yapma işlevi, yasa önerisi ile başlamaktadır. Ancak, parlamentonun çıkardığı yasaları İngilizler “kamusal (public acts)” ve “özel (private acts)” olarak ikiye ayırmakta, yasa önerilerini de aynı şekilde “kamusal öneriler (public bills)” ve “özel öneriler (private bills)” şeklinde ikiye ayırmaktadırlar. Bunların yanında birde karma nitelikte olan “karma yasa önerileri (hybrid bill)” diye adlandırılan özel ve kamusal içerikte olan yasa önerileri vardır.

Kamusal Yasa Önerileri (Public Bills)

Kamusal yasa önerileri, İngiltere'nin bütününde uygulanacak olan, İngiliz halkının tümünü ilgilendiren, kamu düzenini ve temel yapıyı oluşturan önerilerdir.

Hükümet üyeleri tarafından önerilen kamusal önerilere hükümet önerileri (government bill), parlamento üyeleri tarafından önerilen kamusal önerilere de özel üye önerileri (private member's bill) denmektedir.

Yaşama sürecinin esas yoğunluğunu, bizim ülkemiz dahil, diğer birçok ülkede olduğu gibi, hükümet önerileri oluşturmaktadır. Bu yüzden **hükümet önerilerinin yasa yapım tekniğine göre yazılmasına çok özen gösterilmektedir.**

Özel Yasa Önerileri (Private Bills)

Özel yasa önerileri, belirli bir bölgeyi, özel ya da özerk kurumları, gerçek ve tüzel kişileri ilgilendiren önerilerdir. Bunlar, yerel yönetimlerin demiryolu, su, elektrik gibi yerel gereksinimlerini karşılayan ya da kamusal yasaların eksik olarak düzenlediği bir takım özel hak ve yetkileri düzenlemek amacıyla parlamento dışındaki yerel yönetimlerce, gerçek ya da

tüzel kişilerce önerilen özel önerilerdir. Bu öneriler, gazetelerde yayımlanarak bu öneriler nedeniyle çıkarları etkilenecek olan taraflar mutlaka haberdar edilir. Özel yasa önerileri çok dikkatli bir incelemeye tabi tutulur. Bu inceleme sonucu özel yasa önerisi kabul edilirse, Avam Kamarası'na veya Lordlar Kamarası'na sunulur. **Avam Kamarası'nın ikinci okuma aşamasında kabul edilen özel yasa önerisi, yalnızca dört üyeden oluşan küçük bir inceleme Komitesine gönderilir. Bu Komite tıpkı bir mahkeme gibi görev yapar. Bu Komite huzurunda baroya üye avukatlar, özel öneriyi önerenleri ve bu öneriye itiraz edenleri temsil eder ve iki ayrı tarafı savunurlar. Bu savunmada her türlü delil getirilebilir, tanık dinletilebilir.** En sonunda da Komite üyeleri bir juri gibi karar verirler. Bu aşamalardan geçerek yeterince olgunlaşan öneri için, Komite, böyle özel bir yasanın çıkarılmasına gerek olup olmadığı konusunda bir rapor düzenleyerek, özel öneriyi raporuyla birlikte tekrar Avam Kamarası'na gönderir. Bundan sonrası için olağan yasa yapım süreci işler.

Karma Yasa Önerileri (Hybrid Bills)

Kamusal ve özel yasa önerilerinin özelliklerini, bir arada içeren yasa önerileridir. Bu yasa önerisinden etkilenen taraflar, görüşüldüğü Komite huzurunda yasa önerisine neden karşı olduklarını bildirme hakkına sahiptirler.

Yasma organı olarak parlamento, bir birim olarak çalışmakta, yasalar tüm birimlerin ortak çalışmaları sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bir yasa önerisi, yasalaşma sürecine her iki Kamara'dan da başlayabilir. Ancak, ilk başladığı kamaradan sonra diğer Kamara'ya sunulur. Genellikle yasa önerileri ilk olarak Avam Kamarası'na sunulur ve burada görüşülür. Avam Kamarası'nda görüşüldükten sonra Lordlar Kamarası'nda görüşülür. İlk olarak Lordlar Kamarası'nda görüşülmüş bir tasarı ise aynı şekilde daha sonra Avam Kamarası'nda görüşülür. İkinci Kamara, ilk Kamara'nın kabul edip gönderdiği yasa önerisi metni üzerinde değişiklik yaparsa yasa önerisi ilk sunulduğu Kamara'ya geri gönderilir.

Bu durumda üç farklı yol izlenebilir. Bunlar: 1. Yapılan değişikliklere buradan onay çıkabilir, 2. Yeni değişiklikler de bulunarak yapılan değişiklikler kabul edilebilir, 3. Yapılan değişikliklere hiçbir şekilde onay çıkmayabilir. Son olarak, her iki Kamara'da da görüşülüp kabul edilen yasa önerisi, Kral'ın onayına sunulur.

YASA ONERME HAKKI

Parlamentoda yasa yapım süreci herhangi bir yasa önerisinin Avam Kamarası'na sunulması ile başlar. **Hükümet üyelerinden, Avam Kamarası üyelerinden veya Lordlar Kamarası üyelerinden herhangi birisi yasa önerisinde bulunabilmektedir.**

Ancak hükümetin yasa önerileri, genellikle, parlamentonun açılışında Kral tarafından okunan açış konuşmasında öngörülen işleri kapsar. Bu bağlamda, hükümet bu önerilerini istediği Kamaradan yani Avam veya Lordlar Kamarası'ndan başlatabilir. Genellikle hukuk ve ceza konularına ilişkin yasa önerileri ilk önce Lordlar Kamarası'na verilmektedir. **Bununla birlikte, yerel yönetimler, gerçek ya da tüzel kişiler de hazırladıkları bir yasa önerisi ile yasama sürecini başlatabilmektedirler.** Hükümetin harcamalarına veya vergi gelirlerine ilişkin (devlet bütçesine ilişkin) yasa önerileri ise hükümet tarafından mutlaka Avam Kamarası'na sunulur, yasama sürecine girmektedir.

GÜNDEMİN BELİRLENMESİ

Bizim ülkemiz dahil, birçok ülkede hükümetler, kendi tasarılarına öncelik vererek

yasa yapım sürecini hızlandırmaktadırlar. Hükümete bu yetkinin tanındığı ülkelerde, muhalefetten gelen yasa önerileri hükümet tarafından belirlenen gündemin dışında tutularak yasama sürecinden geçmesi engellenmektedir.

İngiltere’de de, hükümetin çoğunluğun üzerindeki gücü, partilerin parti içi disiplini katılaştırmaları ile artmıştır. **Avam Kamarası’nda disiplinli bir çoğunluk partisi ile çalışan başbakan ve kabinesi, İngiliz yasa yapım sürecine egemen durumdadır. Hükümet genellikle parlamentoda çoğunluğu sağlamak ve programlarını rahatlıkla geçirmektedir.** Muhalefetin hükümete “hayır” diyebilme gibi etkili bir yetkisi de yoktur. Bu koşullar altında Avam Kamarası’nda çoğunluğa sahip olan hükümet, gündemi tek başına belirleyebilmektedir.

AVAM KAMARASI’NDA YASA YAPIM SÜRECİ

Avam Kamarasına sunulan bir yasa önerisinin yasalaşabilmesi için çeşitli aşamalardan geçmesi gereklidir. Bu aşamalar şunlardır: Birinci okuma, ikinci okuma, Komite aşaması, rapor aşaması ve üçüncü okumadır.

Birinci Okuma

Avam Kamarası’na sunulan yasa önerileri önce, Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreterliği Örgütünde olduğu gibi, Genel Sekreterlik idari görevlilerince incelenir. Bu incelemede yasa önerisinin özellikle gelir azaltıcı ve gider artırıcı bir kuralı içerip içermediği dikkatle incelenir. Bu çeşit kurallar açıklayıcı notlarda (explanatory notes) gösterilir.

Avam Kamarası’nda yasa önerisinin sunulacağı zaman, bir üye veya hükümet önerisi ise, ilgili bakan oturduğu yerden ayağa kalkarak önerinin sadece başlığını okumak suretiyle öneriyi Kamara’ya duyurur. Öneri hakkında hiçbir soru sorulmaksızın ve tartışma yapılmaksızın birinci okuması gerçekleştirilir. Bu sunumda önerinin hepsi değil; sadece başlığının okunması ile birinci okuma tamamlanmış olur.

Bu okumadan sonra Genel Sekreterlikçe hemen bastırılan ve Lordlar dahil, bütün üyelere dağıtılan öneriye açıklayıcı notlarda eklenir. **Bastırılan öneriye, aynı zamanda bu haliyle parlamentonun internet adresinde de ulaşılabilir.**

İkinci Okuma

İkinci okuma, sürecin en önemli aşamasını oluşturmaktadır. Çünkü yasa önerilerinin genel ilkeleri üzerinde kapsamlı bir müzakere için ilk önemli fırsat bu aşamada ortaya çıkmaktadır.

İkinci okuma aşamasına geçmeden veya ikinci okuma aşamasından hemen sonra hükümet tarafından bir programlama önergesi verilebilir. **Programlama önergesi,** bir önerinin Kamara’da geçireceği aşamaların tümü veya bazıları için, üzerinde anlaşılmış bir çalışma takvimi hazırlanması için verilir.

İkinci okuma aşaması, yasa önerisinin temel ilkeleri üzerinde çok kapsamlı tartışmaların yapıldığı ve değişiklik önergelerinin verildiği bir aşamadır. Ancak, değişiklik önergeleri üzerinde tartışma yapılmaksızın içerikleri açıklanmakla yetinilir.

İkinci okuma aşaması, bir hükümet önergesinin ilk kez başarısızlığa uğrayabileceği bir aşamadır. Bu aşamada muhalefete mensup üyelerce, önerinin neden reddedilmesi gerektiğine ilişkin bir “reasoned önergesi” verilebilir. Muhalefetin bu yasa önerisine niçin karşı olduğunun gerekçesini de içeren bu önerge, teknik bir önergedir. Oylamada, “reasoned önergesi” kabul edilirse yasa önerisi Kamara tarafından reddedilmiş olur. Aksi durumda yasa yapım sürecinde yasa önerisinin ileriki aşamalarına geçilir.

İkinci okuma aşamasında devlet bütçesinde gider artırıcı veya gelir azaltıcı kurallar içeren bir yasa önerisi görüşülürse bu yasa önerisi hiç tartışılmayarak derhal diğer aşamalara geçilir. Çünkü bu tür yasa önerilerinin tartışılabilmesi için vergi ve diğer ödemeler konusunda yetkilendirilmiş olmak gereklidir.

Komite Aşaması ve Komiteler

Bir yasa önerisi ikinci kez okunduktan sonra Avam Kamarası'na aksine bir karar alınmadıkça genellikle bir daimi Komiteye (standing committee/public bill committee) gönderilir. Bazı durumlarda da her iki Kamaranın bir Komite halinde toplandığı Komiteye (the committee of a whole house) havale edilir.

Komiteler, ikinci okuma aşamasında beliren ilkeler çerçevesinde görüşlerini bildirme konusunda sınırlandırılmıştır. **Bu sınırlama, İngiliz yasama sürecindeki daimi Komitelerin işlevinin diğer ülke parlamentolarının Komitelerinin işlevlerinden ayırmaktadır. Bizim parlamentomuzda ve Fransız parlamentosunda Komiteler, yasa önerisi üzerinde, yasanın temel düzenleme alanının dışına çıkılmaması koşuluyla her türlü değişiklikte bulunma işlevine sahiptir.**

İngiliz Komitelerinde yasa önerileri ayrıntılı bir biçimde incelenir. Her madde, tek tek, ince ayrıntısına kadar incelenir. Komite, değişiklik önerilerini tartıştıktan sonra, kabul edip edilmeme durumuna göre değişiklikleri yasa önerisinin ana bir parçası olarak benimser.

Komite, yasa önerisi maddelerini değiştirebileceği gibi yeni madde de koyabilir, yasada ekleme ve çıkarmalar yapabilir. Ancak, bizdeki uygulamadan farklı olarak, **Yasa önerisine yeni madde eklenmesine ilişkin değişiklik önerileri, ikinci okuma aşamasında veya Komite toplanmadan verilmediği takdirde, bundan sonraki aşamalarda vermek mümkün değildir.** Ancak, redaksiyona ilişkin değişiklik önerileri her zaman verilebilir.

Değişiklik önerileri, Komite üyelerinin önerileri uyarınca görevli katipler tarafından hazırlanır. Aynı kurallara uymak koşulu ile hükümette temsilcisi bakan da, değişiklik önergesi verebilir.

Verilen değişiklik önerileri üzerinde, görevli katipler, ayrıca bir incelemede bulunur. Bu inceleme ikinci okuma aşamasında kabul edilen ilkeler çerçevesinde yapılır. İkinci okuma aşamasında kabul edilen ilkelerle çelişen değişiklik önerileri, görevli katiplerce işleme konmaz. Ayrıca Komitelerde devlet bütçesinde gider artırıcı veya gelir azaltıcı kurallar içeren yasa değişikliği önerileri de verilemez. Bizde ise, Anayasanın 92(6) maddesi gereğince, milletvekilleri, bütçe tasarısının Cumhuriyet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi sırasında, giderleri artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar. Bu ilkeye aykırı değişiklik önerileri verildiği zaman görevli katipler bu önerileri reddetmek zorundadırlar. Görevli katipler, verilen değişiklik önerilerinin reddedilmesi gerektiği yönündeki düşüncelerini, önerge üzerine işaret koyarak Komite başkanına sunarlar. Komite başkanı, görevli katiplerin önergelerin reddedilmesine ilişkin düşünceleri konusunda kararsız kalırsa ve gerek görürse, bu sorunun çözümü için Komitede bir görüşme açar. Komite sorun üzerinde görüşmelerde bulunduktan sonra, oylama yaparak sorunu bir çözüme kavuşturur. Bu tür sorunlar genellikle, hükümetin önerge sahibini uyarması ile önerge sahibinin önergesini geri alması sonucu çözüme kavuşturulur.. Bundan sonra maddenin son şekli oylanır. Bütün maddeler bu şekilde oylandıktan sonra Komite görüşmeleri tamamlanmış olur.

Komite Tutanaklarının Halka Açıklığı

Komite görüşmelerinin tutanağı tam olarak tutulur. Oylama sonuçlarını

gösteren tutanaklar dahil olmak üzere bütün tutanaklar, bizdeki uygulamanın aksine, halka açıktır.

Daimi Komiteler (Standing Committees&Public Bill Committees)

Daimi Komiteler yasama sürecinde en önemli rolü oynayan Komitelerdir. Genellikle ikinci okuma aşamasından sonra yasa önerisi, daha ayrıntılı bir şekilde tartışılıp olgunlaştırılması amacıyla daimi Komitelere havale edilir.

Yasa önerilerini inceleyen Kamu Önerileri (public bill) Komiteleri, eskisinden farklı olarak bugün, Karar aldıkları takdirde yerinde inceleme ve araştırma yapmak, deliller toplamak ve ifade almak amacıyla dışarıya (olay yerine) görevli personel gönderme veya dışarıdan ilgilileri Komiteye çağtırmaya yetkilidir. Bu yetkiler hem Avam hem de Lordlar Kamarası tarafından kurulacak olan bütün public bill Komiteleri için geçerlidir.

Kamu Önerileri Komiteleri, bugün artık her yasa önerisi üzerine kurulmakta ve Komite üyelerinin görevi de, Komite tarafından hazırlanan raporun sunulması ile birlikte son bulmaktadır.

Komite başkanı düzenin sağlanmasından ve Komite çalışmalarının düzgün bir şekilde yürütülmesinden sorumludur. Komite başkanı üyeler tarafından seçilmez; Avam Kamarası Başkanı tarafından atanır. Avam Kamarası Başkanı Komite başkanının atanmasında partilerin Kamara'daki temsil oranlarını dikkate almak zorunda değildir. **Komitelerdeki en önemli görev hükümet temsilcisi ve sözcüsü olan bakana düşmektedir.** Bakan, yasa önerisini öyle bir şekilde tanıtmalı ki tüm Komite üyeleri, önerinin gerçekten bu şekilde yasalaşmasında kamu yararı olduğunu düşünmelidirler.

Public bill Komitelerinde bakan ve Komite üyelerine teknik yardımda bulunan resmi görevliler ve uzmanlar da vardır. Resmi görevliler ve uzmanlar önerinin Komiteden daha kolay geçebilmesi için özellikle bakana bu konudaki düşüncelerini bireysel olarak aktarırlar.

Rapor Aşaması

Komite aşamasında bütün işlemlerden sorumlu görevli katipler tarafından hazırlanan raporlar, bastırıldıktan sonra bütün üyelere dağıtılır. Raporu parlamenterlere dağıtılan yasa önerisinin Genel Kurulda görüşülmesine, dağıtımından birkaç gün sonra başlanır. **Bu aşamada, yasa önerisi için verilen değişiklik önerileri sonucu, yasa önerisi üzerindeki görüşmeler ileri bir tarihe ertelenmemişse, yasa önerisi üzerinde ek değişiklikler yapılabilir. Ancak, yasa önerisi üzerinde yapılacak ek değişiklikler, önerinin madde madde incelenmesi yerine, bizdeki uygulamadan farklı olarak, tümü dikkate alınarak yapılır.**

Bir yasa önerisi, tüm meclis Komitesi ile ilgili bir öneri ise ve üzerinde henüz hiçbir değişiklik yapılmamışsa, rapor aşaması atlanarak derhal üçüncü aşamaya da geçilebilir. Kısaca bu aşamada Avam Kamarası, public bill Komitesi tarafından yapılan değişiklikleri düzeltebilir veya iptal edebilir.

Üçüncü Okuma

Bir yasa önerisinin Avam Kamarası'ndaki son aşaması olan üçüncü okuma aşamasına, rapor aşamasından sonra hemen geçilir. Yasa önerisi üzerinde değişiklik önerileri Komite ve

rapor aşamasında verildiği için, bu aşamada sadece yasa önerisinin geneli üzerinde görüşme yapılır. Görüşmelerin çok kısa sürdüğü bu aşamada hiçbir değişiklik önergesi verilemez. Ancak yasa önerisi üzerinde küçük, biçimsel değişiklikler yapılabilir. Üçüncü Görüşme Süreci, bizde de aşağı yukarı aynı şekilde işlemektedir.

LORDLAR KAMARASI'NDA YASA YAPIM SÜRECİ

Avam Kamarası'nda üçüncü okuma aşamasının sonucunda kabul edilen yasa önerisi, genellikle ertesi oturum gününde Lordlar Kamarası'na gönderilir. Lordlar Kamarası'ndaki yasa yapım süreci, kabaca Avam Kamarası'ndaki yasa yapım sürecine çok benzemektedir. Ancak her iki Kamara'nın yasa yapım sürecinde önemli farklılıklar da bulunmaktadır. Bu farklılıklardan ilki, bir yasa önerisinin, genellikle, ikinci okuma aşamasından sonra daimi Komitelere havale edilmesi yerine tüm meclis Komitesine havale edilmesidir. İkincisi, yasa önerisi üzerindeki görüşme sürelerinin hiçbir şekilde sınırlandırılmamasıdır. Yani yasa önerisinin görüşülmesi sırasında, görüşmelerin çok uzadığı iddiasıyla her hangi bir şekilde giyotin önergesi verilemez. Son farklılık ise, yasa önerisi üzerinde verilecek değişiklik önergeleri konusundadır. Değişiklik önergeleri yalnızca, Komite aşamasında ve üçüncü okuma aşamasında verilebilir.

Bütün bu aşamaların sonunda Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası yasa önerisi metni üzerinde anlaşmalıdırlar. Eğer Lordlar Kamarası, yasa önerisi üzerinde herhangi bir değişiklik yapmamış ise, bunu Avam Kamarası'na bildirmelidir. **Eğer Lordlar, Avam Kamarası'nın kabul ettiği yasa önerisi üzerinde bir değişiklik yapmış ise, bu değişik metin, üzerinde tekrar görüşmelerde bulunmak üzere Avam Kamarası'na gönderilir.**

Bu durumda Avam Kamarası üç şekilde karar verebilir:

1. Lordlar'ın yapmış olduğu değişiklikleri kabul edebilir,
2. Ek değişiklikler de bulunarak yapılan değişiklikleri kabul edebilir,
3. Lordların yapmış olduğu değişikliklere hiçbir şekilde onay vermeyebilir.

Avam Kamarası, Lordlar'ın yapmış olduğu değişik yasa önerisi metnini aynen kabul ederse yasa önerisi onaya sunulmak üzere Taht'a gönderilir. Ancak, Avam Kamarası, kendi ek değişiklikleri ile birlikte Lordların göndermiş olduğu değişik yasa önerisini kabul ederse, Avam Kamarası, Lordlar Kamarası'ndan bu ek değişikliklere onay vermesini istemek zorundadır. Eğer Avam Kamarası, Lordlar'ın yapmış olduğu değişikliklerin hiçbirini kabul etmez ise, Avam Kamarası, Lordlar Kamarası'na bu değişikliklere neden karşı geldiğinin nedenlerini içeren bir mesaj gönderir. Bu durumda yasa önerisi iki Kamara arasında birkaç kez gidip gelebilir. Her bir Kamara çözüm için seçenekler önermezse ve kendi değişikliklerinde ısrarcı olursa, bir çıkmaza girilebilir. Eğer bir çıkmaza girilirse, Lordlar Kamarası'nın onayı olmadan yasa önerisi yasalaşır. Yasa önerisinin bu şekilde yasalaşabilmesi için üç kıstas öngörülmüştür:

- Her bir yasa önerisinde, yasa önerisi yasama yılının bitmesinden önce en az bir ay Lordlar Kamarası'na geciktirilmelidir.
- Avam Kamarası'nda bir yasa önerisinin birinci okuma aşaması ile ikinci okuma aşaması arasında en az bir yıl geçmeli ve yasa önerisi Kamaranın ikinci yasama yılında tekrar görüşülmüş olmalıdır.
- Birinci yasama yılında görüşülen yasa önerisi ile ikinci yasama yılındaki yasa önerisi arasında sadece içerik olarak yürürlüğüne ilişkin tarihlerde değişiklik yapılmış yasa önerisi olmalıdır.

Bunun anlamı, Lordlar Kamarası, Avam Kamarası tarafından kabul edilen yasa önerilerinin yasalaşmasını bir süre geciktirmektedir. Lordlar'ın kendi değişiklikleri üzerinde de ısrar etme yetkileri yoktur.

Yukarıda belirtilen üç kıstas bağlamında, Avam Kamarası Başkanı tarafından mali içerikte oldukları beyan edilen yasa önerileri, Lordlar Kamarası tarafından ilk reddedilmelerinden başlayarak bir ay geçtikten sonra Taht'a sunulabilir.

Uygulamada Lordlar Kamarası tarafından kabul edilen değişiklikler, Avam Kamarası tarafından reddedilirse, yasa önerisi yine Lordlar Kamarası'na gönderilir. Ancak Lordlar Kamarası ikinci görüşmede mutlaka yasa önerisini kabul eder. Çünkü Lordlar Kamarası'nın anayasal bir güvencesi bulunmamaktadır. Eğer Avam Kamarası isterse yapacağı bir yasa değişikliği ile Lordlar Kamarası'nı fesih edebilir. Bu nedenle genellikle Lordlar Kamarası, Avam Kamarası tarafından gelen yasa önerisi metinlerini yasa yapım tekniğine aykırılık olmadıkça kabul etmektedir.

YASANIN KABUL EDİLMESİ VE YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ

Yasa önerisi, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası tarafından kabul edildikten sonra, onay için Taht'a sunulur. Bir yasa önerisinin yasalaşabilmesi için, İngiliz Parlamentosunun üç unsurundan biri olan Taç'ın onayına gereksinim vardır. Taç'ın, yasa önerileri üzerinde teorik olarak inceleme ve geri çevirme yetkisi olmakla birlikte, Tac, 1707 tarihinden başlayarak kendisine sunulan bütün yasa önerilerini hep onaylamıştır. Taç'ın onayından sonra yasa önerisi (bill), yasalaşmış (act) olur.

KRALİYET ONAYI

Aslında kraliyet onayı bir prosedürden öte bir şey değildir. Kralın reddetme yetkişi yoktur, bu işlem daha çok formalitedir.

Her iki kamara da kabul edilen tasarı onaylanmak için kraliçeye sunulmak zorundadır. 16.yüzyıldan beri hiçbir hükümdar tasarıları kendileri imzalamadılar. Onay daha çok bir işin yapılması için yetki verme şeklinde gözükür. Bir kez tasarı onaylanınca artık parlamento tarafından yapılmış yasa niteliği kazanır.

o AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE YASA TASARILARININ HAZIRLANMASI ²⁷

Genel Olarak Hukuksal Yazım Tekniği

Hukuki yazım tekniği, yasal hakların, ayrıcalıkların, işlevlerin, görevlerin, yasa ve hukuki düzenlemelerin sınırlarını çizen ve onları açımlayan, gözler önüne seren bir süreçtir. Hukuki yazım tekniği, anayasa ve yasa gibi yasal ve hukuksal belgelerin ve düzenlemelerin hazırlanmasını ve geliştirilmesini sağlamaktadır.

²⁷ AKYÜREK, Akman : "A.B.D.'de Hukuki Yazım Tekniği ve Kanun Tasarılarının

Hazırlanması", Amme İdaresi Dergisi, C: 25, S: 2, 1992.

Amerika’da bazı hukuk fakültelerinde hukuki yazım tekniği üzerine dersler verilmektedir. Bu kurslarda, yasa yapmaya yetkili organlar, yasa yapma ve değiştirme usulleri, yasaların sistemi, uygulanması ve yasa yapma, hukuki belge hazırlama teknikleri öğretilmektedir.

Hukuki Yazım Uzmanlarının Nitelikleri

Hukuki yazım uzmanları, yasalaşma sürecinin önemli araçlarından biridir. Yasaların, sistemin politikasına veya yeni değişen politikalara uygun duruma getirilmesi, yasa tasarısını hazırlayan hukuki yazım uzmanlarının görevidir. Bunlar, yasanın, genel politikaya uygun olmasını amaçlarlar.

Hukuki yazım uzmanlarının bazıları hukukçu oldukları halde, bazıları hukukçu değildir. Amerika Birleşik Devletlerinde, Hukukçu olan hukuki yazım uzmanlarına ”Draftsman”, Hukukçu olmayan hukuki yazım uzmanlarına ise “Layman” adı verilmektedir. Eyaletlerin bazılarının yasama Komitelerinde görev yapan bu görevliler avukat olmayıp, hukuk fakültelerini bitirdikten sonra, eyaletlerin yasalaştırma Komitelerinde staj yapmakta ve buralarda uzmanlaştıktan sonra göreve alınmaktadırlar.

Georgia Eyaleti Parlamentosunun Hukuk Bölümünde Yasa Hazırlama Bölümü oluşturulmuş olup, özel ihtisas sahibi kişiler ve avukatlar, Temsilciler Meclisine bağlı Yasama Konseyi Dairesine (Office of the Legislative Council’e) bağlı olarak bu Bölümde görev yapmaktadırlar.

Ayrıca, Amerika Birleşik Devletlerinde, Temsilciler Meclisi ve Senatosunda, **Yasama Konseyi Dairesi’ne bağlı olarak görev yapan hukuki yazım uzmanları bulunmaktadır.** Bunlar yasa tasarılarını, yasa değişikliklerine ilişkin tasarıları hazırlamakta, ayrıca hukuki yazım tekniği konularında parlamenterlerin sordukları sorularla ilgili olarak görüş belirtmektedirler. Bu Komitelerde avukatlar ve onlara yardımcı görevliler çalışmaktadırlar.

Genellikle yasa önerisi önerecek olan Kongre üyeleri, öncelikle konularını belirterek, bu Daireye başvurmakta, onların belirttikleri ve çerçevesini çizdikleri konuda yasa tasarısı hazırlamalarını istemektedirler. Bazan da Kongrenin Komiteleri, bir konu üzerine araştırma yapıp, görüş belirttikten sonra, bu Dairenden yasa tasarısı hazırlamasını istemektedirler.

Cumhuriyet Meclisi Yasalar, Kararlar ve Tutanaklar Müdürlüğünün, görev, yetki ve sorumlulukları arasında:

“Siyasal parti gruplarına ve milletvekillerine, yasa ve karar konusu yapmak istedikleri konular hakkında toplu bilgi vermek ve onlara, yasa ve karar önerilerinin hazırlanmasında, teknik ve bilimsel yardımlarda bulunmak ve istemeleri halinde öneri taslaklarını hazırlamak;” görevi bulunduğu gibi, “Yasama Uzmanı” kadrosu ile “Yasama Uzman Yardımcısı” kadrosunun görevleri arasında da, “Milletvekillerine, Yasama konusu yapmak istedikleri öneriler hakkında toplu bilgi verir ve Milletvekillerince belirlenecek bir öz

çerçevesinde Yasa Önerilerinin hazırlanmasında teknik ve bilimsel yardımlarda bulunur;”görevi bulunmaktadır.

Hukuki Yazım Uzmanlarının Görevleri

Yasa hazırlanırken, Anayasal ilkeler ve usuller gözönünde tutulmalı; yasalardaki kavram, sözcük ve terimlerin yalın ve anlaşılır olmasına özen gösterilmeli ve yasadaki yararlanacak olanların haklarını kolayca öğrenmeleri amaç edinilmelidir. Hukuki yazım uzmanlarının temel görevi budur.

Hukuki yazım tekniği, öncelikle düşünce ve düşünmeye, ikinci olarak da kompozisyona, başka bir deyişle yazıma dayanır. **Hukuki yazım tekniğinde üç noktaya egemen olmak gerekmektedir. Dil, kavram, doğru ve yerinde kullanılan sözcükler.** Her üç noktada görevsel bir biçimde birbirine bağlıdır. Fakat ayrı alanları düzenlemekte olup, karıştırılmaması gerekmektedir. Hukuki yazım uzmanlarının kelime veya cümleleri, uyum içinde kullanmaları gerekir. Ayrıca bir kelime veya cümleyi birden fazla anlamlarda kullanmaktan, ayrı kelimeleri de aynı anlamda kullanmaktan kaçınılmalıdır. Kullanılan kelime ve cümleler, genel olarak kullanılan normal anlamları doğrultusunda kullanılmalıdır.

Hukuki yazım uzmanları, yazdıkları metni sadece kendisi için değil, okuyucular içinde hazırlamaktadırlar. Bu nedenle, doğru yorum yapmayı bilemeleri gerekmektedir.

Hukuki yazım uzmanları, adına hareket ettikleri kişilerin sürekli ve kesintisiz olan temel politikalarını çok iyi bilmeleri gerekmektedir. Öncelikle temel politikanın açıklığa kavuşturulması gerekir. Ancak, çoğu kez, işe başladıkları zaman, politika karşılına eksiksiz ve açık olarak gelmemektedir. Bundan dolayı, hukuki yazım uzmanları, adına hareket ettikleri kişinin ne istediğini saptayıp bunun onun temel ve sürekli politikasının içine düzgün ve sorunsuz bir biçimde yerleştirilmeleri gerekmektedir. Hukuki yazım uzmanları, bir mimar ve mühendis gibi, kalemi eline almadan önündeki sorunun içeriğini bilmeli ve ona göre davranmalıdır.

HUKUKİ YAZIM TEKNİĞİNİN AŞAMALARI

Hukuki yazım tekniğinin aşamaları şunlardır:

1. Anlamak;
 2. Analiz Etmek,
 3. Düzenlemek,
 4. Kompozisyon; ve
 5. Araştırmak ve incelemek.
1. Anlamak:
Öncelikle, hukuki yazım uzmanlarının, kaleme alacağı konuyu iyice anlaması gerekir. Bunun için:
(a) Genellikle kaleme alınan hukuki metnin kaleme alınış nedenin bir tarihçesi vardır, bunun bilinmesi gerekir.

- (b) Yasanın genel ilkeleri açık ve belirgin olmalıdır.
- (c) Hukuki yazım uzmanları, hazırladığı taslağın, günlük yaşantıda uygulama yeteneğini denemeli, denemeye çalışmalıdır.
- (d) Hazırlanan hukuki metnin düzenlediği alanın hepsine çözüm getirmesi gerekmektedir. Burada önemli olan bir konu da, **hukuki yazım uzmanlarının hukukçu olmaları gerektiğidir.**
- (e) Konuyu iyice anladıktan sonra, adına hareket ettiği sorun hakkında kendisinin ne düşündüğünü sorup seçenekli politikalar üretmelidir.

2. Analiz Etmek:

Düzenleme yapılacak alanın, aşağıda belirtilen konularla olan ilişkisi dikkat ve özenle analiz edilmelidir.

(a) Var olan yasalarla:

Her yeni yasa, hukuk alanına bir yenilik getirmektedir. Değişiklik yapan alan ve yasa ile yeni yasa arasındaki ilişki iyi analiz edilmelidir. İçinde bulunulan durum karşısında Anayasa, yasa ve diğer hukuki mevzuat karşısında ne yapılabileceği, yeni sorunun hukuk kuralları karşısındaki yeri saptanır.

(b) Başkaları adına hareket etseler bile, Teknik olarak yaptıkları hatalardan dolayı sorumlu olurlar.

(c) Hazırladıkları metnin uygulama yeteneği olmalıdır. Pratik olmayan ve uygulama yeteneği zor olan metinler hazırlanmamalıdır.

3. Düzenlemek:

Düzenlemenin planını yaparak, konular arasında uyum ve ilişki sağlanmalıdır. Yasaları değiştirirken yeni düzenlemenin eski düzenlemeye ait bütün ilkeleri ortadan kaldırmasına dikkat edilmelidir.

4. Kompozisyon:

Bir yasa metni hazırlanırken, daha önce hazırlanmış olan metinlerden yararlanılarak, daha önce yapılmış hatalar yapılmadan, yeni metin hazırlamaya çalışılır. Yapılacak yeni düzenlemeler ile getirilecek değişiklikler konusunda dikkatli olup eski örneklerden yararlanarak düzenleme yapmak gerekmektedir.

5. Araştırmak ve İncelemek:

Sonuç olarak, hazırlanan metinler, tüm bölümler gözönünde tutularak dikkatle incelenmeli ve eksik olup olmadığı araştırılmalıdır. Bunun için:

(a) Hukuk tekniğine ait araçları, derleyip konuyu hazırlarken temel ve değişmez teknik sorunlardaki hususları gözönünde tutarak konunun temelini oluşturup, adına hareket ettiği kişiden veya dışarıdan gelebilecek sorulara da yanıt hazırlanır.

(b) Kendisinin profesyonellik birikimlerinden de yararlanarak elde edilecek sonucun yeterli ve memnun edici olmasına çalışılır.

(c) Metnin bölümleri arasında baştan sona uyum, açıklık ve düzen bulunmasına dikkat edilir.

(d) Hazırlanan metne ait sorun çok karmaşık ve önemli ise ve ayrıca sonuçtan birçok kişinin memnun olması isteniyorsa, hazırlanan konu, sorumlulardan oluşan bir toplantıda tartışılacağı gibi grubun önerilerine de başvurulabilir.

(e) Hazırlanan metne ait dil yalın, açık ve okuyucu için kolay olmalıdır.

HUKUKİ YAZIM UZMANLARININ KARŞILAŞTIKLARI SORUNLAR

Hukuki yazım uzmanları konuyu düzenlerken üç tür sorun ile karşılaşılır:

1. Konuyu Bölümlere Ayırma;

Konu bölümlere ayrılırken, her bölümün temeli ve bir ilkesi olmalı ve bir bölüm, diğer bölümün alanına girmemelidir.

2. Konuyu Ayırıştırma;

Yapılacak ayırıştırmada, bir düzen bulunması, aynı konular aynı bölümde, yakın konular da ayrı bir bölümde düşünülmelidir.

3. Konuyu Kendi içinde Sıralama.

Konu bölümlere ayrılıp ayırıştırıldıktan sonra, üçüncü olarak yapılacak şey, ortaya çıkan parçaların veya elementlerin mantıksal bir sıralamaya bağlı tutulmasıdır.

YASA TASARILARININ HAZIRLANMASI

Yasa Tasarılarını genel olarak üç bölümde toplamak olasıdır. Birincisi, Yasalaşma olmayan bir alanda yasa tasarısı hazırlamanın aşamaları; İkincisi, Var olan bir yasayı değiştirmek için yasa tasarı hazırlamak ve Üçüncüsü de, Yasaları değiştirerek yasalaşma olmayan bir alanda yasa tasarısı hazırlamak.

Yasalaşma olmayan bir alanda yasa tasarısı hazırlamada ilk aşama, tasarımı kısa bölümler halinde hazırlamak; ikinci aşama ise bu kısa bölümleri, kabul edilebilir, kolay bir düzenleme içinde izlemektir. Böylelikle, anlaşılır bir taslak çatı oluşturulmuş olur. Dikkat edilecek bir başka husus, yasa tasarısı öyle bir şekilde hazırlanmalıdır ki, okuyucu bir bölümü okuduğu zaman, yasa tasarısının bütününe okumadan, o bölümün ne demek istediğini anlayabilmelidir.

İdeal yasa taslağı oluşturmanın yolu, her konuyu ayrı bir bölümde düzenlemek ve bölümleri de kısa tutmaktır. Çünkü kısa bölümleri okumak ve anlamak, uzun bölümleri oranla daha kolaydır.

Yasa Tasarısı hazırlanırken, olanaklar ölçüsünde, bölümler azaltılmalı, uzun tanımlar yerine kısa ve tüm konuyu kapsayacak tanımlara yer verilmeli ve bölümlere ayrı ayrı sayılandırılmalıdır.

Yeni bir alanda yasa tasarısı hazırlarken genellikle bölümler aşağıdaki şekilde sıralanmalıdır.

Kısa bir isim

Gerekçe

Tanımlar

Yasanın kendi alanına ilişkin yürürlükteki genel koşullar

İkinci derecede önemli koşullar

Yasaklayıcı kurallar

Yasanın yasak ettiği kurallara veya diğer suçlara ilişkin yaptırımlar

Yasanın yetkili kıldığı idari makamlar ve usule ilişkin kurallar

Mahkemelerin yargılama usulü

Yasanın diğer yasalarla olan ilişkisi

Tahsisi uygun görülen konular

Başka koşullar

Yürürlük tarihi

Yasa Tasarılarının Bölümleri, aynı gerekçelerle, alt bölümlere ayrılmaktadır.

Yasa Tasarılarının Yazılmasına İlişkin Teknik Özellikler

Yasa Tasarılarının yazılmasına ilişkin Teknik Özelliklere gelince, Amerika Birleşik Devletlerinde her yasa tasarısının bir başlangıç kısmı ve bundan sonra yasalaşma gerekçesi yazılır.

Eğer yasa, gerekçesinden sonra başlıyorsa bölüm sayıları bundan sonra verilir. Eğer başlangıç kısmı ile başlıyorsa bu takdirde sonraki bölümlere, ardıl sayılar verilir.

Her bölüme bir sayı verilmesi gerekmektedir. Ayrıca her bölüm tek yasalaşmayı sunmalı, kapsamalıdır. Verilen sayılar yeniden tekrarlanamaz.

Alt bölümler paragraflara, paragraflar da alt paragraflara ayrılır. Alt paragraflarda konuların taksimine, gerekçesine göre (i), (ii), (iii) gibi romen rakamları yer alır.

YASA TASARILARINDA OLMASI GEREKEN KOŞULLAR

Kısa İsim

Hukuki yazım uzmanları yazmış oldukları yasaların isimlerini mümkün olduğu kadar kısa ve dar tutarak tüm konuyu kapsamasına gayret göstermelidirler. Çünkü daha sonra yasa tasarısı yetkili organlarda görüşülürken bu organlar yasanın bazı maddelerini değiştirebilirler. Yasalaştıktan sonra da bazı değişiklikler yapılabilir. Bundan dolayı çıkabilecek güçlükler ortadan kaldırılmış olur. Verilecek kısa isimler geniş kapsamlı olmalıdır.

A.B.D.'de yasalar, bizdeki uygulamada olduğu gibi, yasalaştığı yıl ile de anılmaktadır. (Örneğin: 1977 tarihli Eğitim Kanunu) Ancak yıl ile anılmadan da yasa

tasarısına isim verilebilir. Ancak, yasa tasarisına kısa isim vermek adına, tasarının amacını ve kapsamını açılmaktan uzak bir isim vermekten de kaçınılmalıdır.

Gerekçe

Kısa yasa isminden sonra yasanın gerekçesi yer almaktadır. Yasaların gerekçelerinin açık ve anlaşılabilir olması olaylar karşısında hakimlerin kolay ve tartışmaya yer vermeyen kararlar vermesine sebep olur.

Gerekçenin karşılığı, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti uygulamasında, amaç maddesi olmaktadır.

Tanımlar

Tanımlar, bir sözcük, kavram veya terimin metin içerisinde ne anlama geldiğini, özel bir anlamı olup olmadığını belirtmektedir. Tanımlar ile kavramın içine girilmekte, ne anlama geldiği ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bir çok kişi tanımlara dikkat etmemekle birlikte, **tanımlar kelimelerin veya kavramların metin içerisinde hangi anlama geldiğini açıklaması bakımından önem arz etmektedir. Bu özellikleri ile tanımlar yasalardaki belirsizlikleri ortadan kaldırıp açıklamaktadır.** Ayrıca kısaltmaların anlamlarını da açıklayarak aynı konuların yinelenmesini de önlemektedir.

Tanımların Temel İlkeleri

Tanımlar belirsizlikleri ortadan kaldırırken üç esası temel olarak alırlar.

Sınırlama

Tanımlar, tanımlanan bölümün anlamını kesin olarak sınırlarlar. Tanımlanan bölümün, tanımdan başka anlamda yorumlanması mümkün değildir.

Kapsam

Tanımlar tanımlanan bölümün anlamını genişletip, yayabilirler. Örneğin hayvan kelimesi kuşları da kapsar.

Daraltma

Tanımlar, tanımlanan bölümün anlamını daraltabilirler. Örneğin uçak, sadece savaş uçağı anlamındada kullanılabilir.

Tanımlar, Yasanın temel politikasının zorla uygulanmasını sağlar. Yasada yapılan tanımlar ile yasa koyucu yasanın gerekçesinin, politikasının uygulanmamasını önlemiş olur. Uygulayıcı bu tanımların dışına çıkarak, kavramlara ayrı anlamlar verip sonuçlara ulaşamaz. Bundan dolayı yasanın tanımlar kısmını okumadan, bölümleri okumak yanlış olur.

Tanımlar Bölünemeyen Kısımlardır. Tanımlar yasanın bir bölümünde yer alır. Tanımlara ayrılan bu bölüme yasaya ilişkin tanımların tümü yazılır. **Tanımlarla ilgisi olmayan bölümlerde tanımlara yer vermekten kaçınılmalıdır.**

Bizde, Tanımlamalar, genellikle Yasanın 2'nci maddesinde düzenlenmekte ve Yasanın bütününde yer alan ve tanımlanmasına gereksinim duyulan terim, kavram ve sözcüklerin ne anlama geldiklerini açıklamaktadır. Ancak uygulamada, yasada yer almayan kavram,ve sözcüklerin dahi tanımlanmasının yapıldığı gözlemlenmektedir. Örnek:

40/2003 sayılı Tüketicileri Koruma Yasasının 2'nci maddesinde "Finans Kuruluşu" tanımlanmakta, fakat yasanın içinde böyle bir tanımlamayı gerektirecek, finans kuruluşlarına ilişkin bir düzenleme yer almamaktadır.

Bunun yanında, bazı yasalarımızda, tanım yerine, ayrı bir maddede düzenlenmesi gereken kurallar da konulabilmektedir.

Tanımların Çeşitleri

Genel Nitelikteki Tanımlar

Amerika Birleşik Devletlerinde bir kaç yasa, yasalarda kullanılan bazı kelimelerin ne anlama geldiklerini tanımlamışlardır. Hukuki yazım uzmanları yasaları hazırlarken bu yasaları gözönünde tutarlar.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde de bu tür yasalar bulunmaktadır. Bunların başında Fasil 1 Yorum Yasası gelmektedir.

Genel Olmayan Tanımlar

Yasada kullanılan bir kavramın sözlük anlamından başka bir anlamı olabilir. Örneğin Yasanın bölümleri içinde kullanılan "tekniker" tabirinden o yasanın konusu olan Tıbbi Cihazlar üzerine çalışan teknikerlerin anlatılmak istendiği yasanın tanımlar bölümünde açıklanabilir.

Kavramlara Verilmek İstenen Anlamları Açıklayan Tanımlar

BAZI kelimeler ve kavramlar vardır ki bunların sözlük anlamları ve normal günlük kullanım dilindeki anlamları çok kapsamlı ve detaylıdır. Bunların sözlük ve günlük konuşma dilindeki anlamını değiştirmek için tanımlar bölümüne ihtiyaç duyulabilir.

Tanımlarda Kaçınılması Gereken Durumlar

- Tanımlar açık ve anlaşılabilir olmalıdır. Tanımı tanımlamaya ihtiyaç bulunmamalıdır.
- Her anlama gelebilecek tanımlardan kaçınılmalıdır.
- Bozuk ve dejenere olmuş tanımlardan kaçınılmalıdır. Tanımlarda kullanılan kelimeler yerinde olmalıdır. Tanımlar kavram belirsizliği yaratmamalıdır.
- Bir defa kullanılan kelime için tanım yapılmamaya çalışılmalı mümkün ise anlatılan konunun içinde anlamı da açıklanmalıdır.

İptal Edilen veya Yürürlükten Kaldırılan Kurallar

Ortak yasa yazma, hazırlama sorunlarından biri de yeni yasa tasarısının hangi konuyu iptal etmek ve yeniden düzenleme yapmak istediğinin saptanmasıdır. Bunu açıkça yasada belirtmek gerekir. Yoksa ileriki yıllarda büyük sorunlar ortaya çıkabilir.

Diğer bir sorun da, yeni yasanın, kendiliğinden mi yürürlükten kaldırıldığıdır. Eski yasayı iptal eden yeni düzenleme, ancak usulüne uygun olarak yürürlüğe girdiği takdirde, eski yasayı yürürlükten kaldırır. Yoksa yeni yasa usulüne uygun olarak yürürlüğe girinceye kadar eski yasa yürürlükte dir.

Yürürlük Tarihine ilişkin Maddeler

Yasalar usulüne uygun olarak yürürlüğe girdiği tarihten sonra hukuk düzeni içinde etkili olurlar. Bazen yasa yürürlük tarihi yayım tarihinden sonraki bir tarih olabilir. Bu takdirde dikkat edilmesi gereken bazı konulardan birkaçı şunlardır. Örneğin: Bu yasa usulüne uygun olarak yayınlandığı tarihten altı ay sonra yürürlüğe girer veya bu yasa usulüne uygun olarak yayınlandığı tarihten 180 gün sonra yürürlüğe girer denilebilir.

Yasa değişikliklerinde de değişikliğin yürürlük tarihi yayınlandığı tarihten sonraki bir tarih olarak gösterilebilir.

Diğer Kurallar

Bazen yürürlükten kaldırılan yasaya göre bir takım haklara sahip kişilerin, yeni yürürlüğe giren yasa karşısındaki haklarını ve benzeri durumlarını düzenlemek için yasa tasarılarında bu ve benzeri kurallarla ilgili bölümler yer alır. Veya eski yasanın bazı kurallarının belli tarihe kadar yürürlükte kaldığı belirtilebilir.

Özellik Taşıyan Yasa Değişiklikleri (Teknik Değişiklikler)

Bazen yasalarda yer alan bir kurumun ismi değişebilir, örneğin : Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım olarak iki ayrı bölüme bölünebilir. Bu takdirde yapılacak bir yasa ile, yasalarda hukuki düzenlemelerde yer alan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının ismi Sağlık Bakanlığı olarak değiştirilebilir.

Sürelili Kurallar

Yasanın bazı maddelerinin yürürlük süresinin bitimine ilişkin koşullar yasada yer alabilir. Örneğin maddenin üç yıl süre ile uygulanacağı öngörülebilir. Üç yılın sonunda bu madde kendiliğinden hükümsüz kalır.

Eklmeler

Bazan, Kongreye verilen yasa tasarılarına kongrede, üyeler tarafından ek değişiklikler veya eklemeler önerilmektedir. Yasanın ekleri ile yasanın metni arasında ilişki olması gerekmektedir. İkisi arasında ilgi ve uyum sağlanmalıdır. Aksi takdirde bu yolla yasanın bütünlüğü bozulmaktadır.

YASA DEĞİŞTİRME YÖNTEM VE TEKNİKLERİ

1. Yeni bir yasa ile eskisini değiştirmek
2. Yapılacak yeni bir yasa ile genel kural koyarak, bazı konulardaki yasaların bu yasa ile yürürlükten kalktığını belirtmek
3. Yasanın metni içinde değişiklik yapmak
4. Yeni yapılacak yasa ile eskisini yürürlükten kaldırmak

Yasanın değişiklik yapan bölümü, tek bir amaç, tek bir erek taşınmalıdır.

Bir değişiklik, kendinden sonra gelmesi gereken bir değişiklikten önce gelmemelidir.

Bir değişiklik, kendisinden önceki yasalaşmayı da bünyesine alıp yüklenmelidir.

Değişikliklerin Düzenlenmesi

Yapılacak bir değişiklikle, bir çok bölümün değiştirilmesi amaçlanıyorsa, değişikliğe, değişiklik yapılan bölümlerin en küçük sayısından, büyük sayısına doğru başlanmalıdır. Bu kural maddeler için de geçerlidir. **Değişiklikler maddelerin sayısı dikkate alınarak küçükten büyüğe doğru yapılır.**

Bir yasanın değişikliklerini organize ederken, herşeyden önce, onların amacını ortaya koymak gerekir. Genellikle değişikliklerin sıralaması, yasal etkilerini de değiştirmektedir. Ancak bazan değişikliğe ilişkin koşulların düzenlenmesi, yasalaşmanın anlamını da değiştirmektedir. Ayrıca **değişiklik yapan yasa, dil ve yazım biçimi olarak temel yasa ile uyum halinde olmalı, temel yasanın yapısını ve bütünlüğünü bozmamalıdır.**

Yasa Değişikliklerini Değiştirmek

Daha önce değiştirilmiş olan değişiklikleri değiştirmekten kaçınılmalıdır. Bir yasada değişiklik yapılarak, yeni şeyler yasaya eklenebilir. Zamanla bu değişikliği de değiştirmek gerekebilir. Bu takdirde, temel yasada değişiklik yapan yasayı değil, temel yasayı değiştirmek gerekir.

4.KIBRIS CUMHURİYETİNDE YASA YAPMA SÜRECİ

Kıbrıs Cumhuriyetinde Yasaları hazırlamakla görevli hizmet Birimi, Devletin ve organlarının hukuk Danışmanlığı görevini Anayasal çereçevde yürüten Hukuk Dairesi, diğer bir adla Başsavcılık Dairesidir.

Başsavcılığın oluşumu ve işlevişine ilişkin Esaslar

Kıbrıs Cumhuriyeti Başsavcısı ve Başsavcı yardımcısı, 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasının 112'nci maddesinin (2)'nci fıkrasına göre, Cumhuriyet Hukuk Dairesi hiçbir Bakanlığa bağlı bulunmayan Bağımsız bir Daire olup, Başkanı Başsavcı ve Başkan yardımcısı da Cuhuriyet Başsavcı Yardımcısıdır.

(3)'üncü fıkraya göre, Başsavcı ve Başsavcı Yardımcısı, herhangi bir mahkemede dinlenilmek hakkına sahiptirler ve bu mahkeme önüne çıkan bütün diğer kişilere takaddüm ederler.

Başsavcı ve Başsavcı Yardımcısının Görevleri, Anayasanın 113'üncü maddesinde öngörülmüştür.

(1)'inci fıkraya göre, Cumhuriyet Başsavcısı, Başsavcı yardımcısının yardımı ile,

- * Cumhuriyetin
- * Cumhurbaşkanının
- * Cumhurbaşkanı Muavininin
- * Bakanlar Kurulunun ve Bakanların

Hukuk Müşaviridir ve kendisine bu Anayasa veya yasa tarafından verilen veya emrolunan diğer bütün yetkileri kullanır ve diğer bütün iş ve görevleri görür.

Kıbrıs Cumhuriyeti Hukuk Dairesinin Anayasal görevleri ile KKTC Hukuk Dairemizin Anayasal görev ve yetkileri, yukarıdaki alıntıların karşılaştırılmasından da görüleceği gibi, neredeyse tümüyle örtüşmektedir. Böyle olmakla birlikte, Anayasal görev ve yetkilerini yerine getirebilmek açısından Kıbrıs Cumhuriyeti Hukuk Dairesi, yapılanmasını, işlevsel gereksinimlere koşut olarak gerçekleştirmiştir. Şöyle ki, Kıbrıs Cumhuriyeti Hukuk Dairesinde, Dairenin işlevlerini, Başsavcının Başkanlığında yerine getiren aşağıda öngörülen Bölümler /Şubeler bulunmaktadır. Bu Bölümlerin işlevleri, her Bölüm altında hizmet alanlarına göre kendi içinde belirlenmiş bulunmaktadır Şöyle ki:.

Yönetim Hukuku Bölümü/Şubesi (Administrative Law Section);

- * Yargısal Denetim(Judicial Control) ve
- * Ek Yargısal Denetim (Extra Judicial Control).

Ceza Hukuku Bölümü/Şubesi (Criminal Law Section);

- * Mahkeme Kuruluşu (Court Structure);
- * Ceza Hukuku (Criminal Law);
- * Ceza Usul Hukuku (Criminal Procedure);
- * Ceza Kovuşturması (Criminal Prosecution);
- * Şahadet Kuralları (Rules Of Evidence);
- * Avrupa Ceza Hukuku ve Suçluların Geri Verilmesi (European Criminal Law and Extradition)..

Özel Hukuk Bölümü/Şubesi (Private Law Section);

- Sözleşmeler Hukuku (Contract Law) ;
- Haksız Fiiler (Civil Wrongs);
- Hukuk Yargılama Usulü (Civil Procedure);

- Diğerleri (Others).

Yasa Hazırlama Bölümü/Şubesi (Legal Drafting Section):

- Temel/İlk Düzenleme (Primary Legislation)
- Onaylama (Ratifying Legislation);
- Uluslararası Sözleşmeler (International Conventions)
- Yönetimin Düzenleyici İşlemleri /Munzam Mevzuat (Subsidiary Legislation)
- Anayasanın 51.1. maddesi (Article 51.1 of the Constitution – Yasaların Cumhurbaşkanı veya Muavini tarafından bir daha görüşülmek üzere Meclise Geri Gönderilmesi)
- Anayasanın 140'ncı maddesi (Article 140 of the Constitution – Yayın için gönderilen bir yasanın Anayasaya uygun veya aykırı olup olmadığı konusunda Cumhurbaşkanının görüş istemi);
- Daha İyi Düzenleme Prensipleri (Principles of Better Regulation –Yasaların ve diğer metinlerin iyi düzenlenmesi).

Hukuk Danışmanlığı ve Görüş Bildirme Birimi(Legal Advises/Views Section)

- Gelir ve Vergi Hukuku Birimi;
- Disiplin Hukuku Birimi.

Uluslararası Hukuk Bölümü/Şubesi (International Law Section):

- Bağımsızlık (Independence);
 - *Garanti Andlaşması – Treaty of Guarantee
 - * Kuruluş Andlaşması (Treaty of Establishment)
 - * İttifak Andlaşması (Treaty of Alliance)
 - * Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasası.
- Birleşmiş Milletler (United Nations);
- Avrupa Birliği(European Union);
- Avrupa Konseyi (Council of Europe);
- OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe)(Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü).
- Uluslararası Sözleşmeler (International Conventions);
- Uluslararası Mahkemeler (International Courts);
- Terörizm (Terrorism).

İnsan Hakları Bölümü/Şubesi (Human Rights Section):

- Yasal Koruma (Legal Protection);
- Sözleşmeler ve diğer Belgeler (Conventions and Other Texts);
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları (Judgements of the ECHR).

Avrupa Birliği Hukuku Bölümü/Şubesi (European Union Law Section):

- Avrupa Birliği Direktiflerinin Takdimi /Tanıtımı için Düzenleme(Drafting of Legislation for the Transposition of Directives);

- Topluluk Düzenlemelerinin Kıbrıs'ta Uygulanması(Implementation of Community Regulations in Cyprus);
- Bireylerin Avrupa Birliği Mahkemelerine Başvurabilmeleri için Olanaklar (Possibilities for Individuals to Apply to the Courts of the EU);
- Avrupa Birliği Yasaları - (EU Law – Access through the Interest);
- (Analysis – Particular Subjects of European Interest).

Bunlar Yanında aşağıdaki Hizmet Birimleri de Etkinlik yapmaktadır:

-Kıbrıs Sorunu;

- Araştırmalar – Politika – Uluslararası İşbirliği

- Kara Para Aklama.

Kıbrıs Cumhuriyeti Başsavcısı da, KKTC’de olduğu gibi, Cumhuriyet Adına açılan tüm davalarda, aksine bir yasal kural bulunmadıkça, Cumhuriyetin Başsavcısına karşı açılmakta ve aynı şekilde, herhangi bir kişi tarafından Cumhuriyete karşı açılan davalarda da, yine yasalarda aksine bir kural bulunmadıkça, davalı olarak, Cumhuriyeti Mahkemelerde temsile yetkili olan Başsavcılık aleyhine açılmaktadır.

Diğer yandan, Başsavcılık aynı zamanda, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ile Avrupa Topluluğu Mahkemesi gibi uluslararası mahkemelerdeki, Cumhuriyetin taraf olduğu tüm davalarda da, Cumhuriyeti temsil etmektedir.

YASALARIN YAPILMASI:

Anayasal Kurallar

Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasasının 61’inci maddesine göre, “Cumhuriyetin Yasama Yetkisi, Anayasa ile açıkça Cemaat Meclislerine ayrılanlardan başka bütün konularda, Temsilciler Meclisi tarafından kullanılır.” 50 üyesi Temsilciler Meclisinin %70’i, yani 35 üyesi Rum ve %30’u, yani 15 üyesi de Türklerden oluşur.

Anayasanın 73’üncü maddesinin (1)’inci fıkrasına göre, Temsilciler Meclisi, İçtüzüğü ile, Meclis Usulüne ve görevlerinin görülmesine ilişkin her konuyu düzenler.

(5)’inci fıkrasına göre, Temsilciler Meclisine sunulan her yasa tasarısı veya önerisi, önce görüşülmek üzere ilgili Komiteye havale olunur. İvedi nitelikte sayılanlar dışında, hiçbir tasarısı ve önerisi, bir Komitede, üyelerine dağıtımdan sonra kırk sekiz saat geçmeden görüşülemez. İvedi nitelikte olanlar dışında olmak üzere, Komite aşamasını geçen hiçbir tasarısı ve önerisi, Komitenin raporu ile birlikte Temsilcilere dağıtımdan sonra kırksekiz saat geçmeden Temsilciler Meclisinde görüşülemez.

(11)’inci fıkraya göre, Komitelerdeki işlerin tutanakları özet olarak tutulur.

Anayasanın 78’inci maddesine göre, Temsilciler Meclisinin yasa ve kararları, hazır bulunan ve oylarını kullanan Temsilcilerin oylarının basit çoğunluğu ile kabul olunur.

Anayasanın 80'inci maddesine göre, yasa önerisinde bulunma hakkı, temsilcilere ve Bakanlar Aittir. Ancak, hiçbir temsilci, bütçe harcamalarında artış ile ilgili hiçbir yasa önerisi yapamaz

Anayasanın 82'nci maddesine göre, Temsilciler Meclisinin bir yasa veya kararı, bu yasa veya kararda başka bir tarih belirlenmedikçe, Cumhuriyet Resmi Gazetesinde yayımlanmakla yürürlüğe girer.

Kıbrıs Cumhuriyetinde, Hukuk Dairesi yanında, düzenleme ve hukuki reform çalışmalarına katılan başkaca kuruluşlar da vardır. Aşağıda kısaca bunlara değinilmektedir.

Daha İyi Düzenleme Çalışmaları

Kıbrıs Cumhuriyeti Hükümeti, daha iyi düzenleme konusunu, öncelikleri arasına almış ve Ekonomi Bakanlığının öncülüğünde, Kamu Yönetimi ve Personel Dairesinin işbirliği içinde, tüm paydaşların katılımıyla Avrupa Birliği Kriterlerine dayanılarak bir Ulusal Eylem Planı hazırlanmıştır. Bu Plan 2007 yılında Bakanlar Kurulunca onaylanarak uygulamaya konmuştur. Belirli aralıklarla gözden geçirilen bu planın üç temel hedefi vardır: daha iyi düzenleme, kamu yönetiminin yükünü azaltma ve düzenleyici etki analizi.

Bu amaçla Ekonomi Bakanlığı bünyesinde aşağıda öngörüldüğü biçimde yapısal oluşumlara gidilmiştir.

Yasama Komitesi: Uzun vadeli ulusal stratejileri geliştirmekten ve Merkezi Uzmanlık Birimine yönverdirici katkı sağlamaktan sorumludur. Komite, tüm

İlgili bakanlıkların, Hukuk Dairesinin, Yasa Komiserliğinin ve Planlama Bürosunun temsilcilerinden oluşmaktadır.

Merkezi Uzmanlık Birimi: Yasama Komitesine tavsiyelerde bulunmak ve Ulusal Eylem Planının uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür. Dördü Ekonomi Bakanlığından ve Üçü de Kamu Yönetimi ve Personel Dairesinden olmak üzere Yedi Kişiden oluşur. SPOC, EUPAN toplantılarına ve benzeri toplantı, konferans ve seminerlere katılır. Bu Birimde çalışanlar, İrlanda'da, Hollanda'da ve İngiltere'de, ilgili kurumlarda Daha iyi Düzenleme konularında eğitime tabi tutulmuşlardır.

Yardımcı Görevliler: Merkezi Uzmanlık Birimine katkı sağlar ve işbirliği içinde çalışırlar.

Yasa Komiserinin Görevleri

Yasa Komiserliği kurumu, 1971 yılında, İngiliz Yasa Komisyonu örnek alınarak kurulmuştur. Yasa Komiseri, Kıbrıs Cumhuriyetinin Bağımsız bir Memurudur; Cumhurbaşkanı tarafından altı yıl süreyle ve doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak görev yapmak üzere atanır.

Yasa Komiserinin temel görevleri şunlardır:

- Düzenlemeleri (Mevzuatı) sürekli olarak gözetim altında bulundurmak, izlemek;

- Hükümete ve Temsilciler Meclisine (Parlamentoya) aşağıda belirtilen konularda tavsiyelerde bulunmak:
 - + Mevzuatın güncelleştirilmesi ve modernleştirilmesi;
 - + Mevzuatın Avrupa Birliği Hukuku ile Uyumlaştırılması;
 - + Mevzuatın Uluslararası Sözleşmelerle ve diğer Uluslararası Hukuk Metinleriyle uyumunun sağlanması;
 - + Mevzuatın İnsan Haklarını Koruma ile ilgili Hukuksal Belgelerle uyumunun sağlanması.

Yasa Komiseri, aynı zamanda, Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmelerinin ülkede Uygulanması ile ilgili olarak yetkili Uluslararası Örgütlere Rapor sunmakla da yükümlüdür. Ayrıca, Mevzuatın Resmi İngilizce çevirilerini yapar; Yasaların, diğer mevzuatın ve Kıbrıs Cumhuriyetini bağlayıcı nitelikte olan Uluslararası Sözleşme ve Andlaşmaların dizinlerini hazırlar.

Sivil Toplumun Yasa Yapma Sürecine Katılımı ve Görüşlerin Değerlendirilmesi

Bir yasanın hazırlanması düşünüldüğünde, sürecin daha başlangıcında, Kıbrıs Cumhuriyeti Hükümeti, düzenleme konusu ile ilgili tüm sosyal bilgileri kafasında biçimlendirme ve derleme yönünde girişimde bulunur. Genellikle, bu tür bilgiler gerçekte, hangi konuda ve nasıl bir yasanın hazırlanması gereğinin işaretlerini verir.. Edinilen sosyal bilgiler, yeni bir yasanın genel çerçevesinin çizilmesine yardımcı olur. Bu bilgilerden aynı zamanda yasa tasarısının komitelerde ve Genel kurulda görüşülmesinde de kullanılmaktadır/yararlanılmaktadır. Bu bilgiler, az da olsa, yasa tasarısı hazırlanırken ilgili bakanlıklarla işbirliği ve eşgüdüm çalışmalarında ve Hükümetin tasarıyı görüştüğü aşamada da değerlendirilmektedir. Bu bilgiler, aynı zamanda, hükümetin yasanın içerdiği konularda yaşanan sorunlarla ilgili olarak halkın ne düşündüğünü de görebilme olanağı da yaratmaktadır.

Bakanlıklar, bir yasa hazırlamayı tasarladıklarında, ilgili kuruluşların, meslek örgütlerinin ve sendikaların görüşlerini alır. Ancak, Sivil toplumun görüşlerinin bilgi notu olarak temsilciler meclisine sunulmasını zorlayıcı herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

5. TÜRKİYE’DE YASA YAPMA SÜRECİ

Türkiye’de Yasa yapma süreci ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’ndeki yasa yapma süreci büyük ölçüde örtüşmektedir. Çünkü gerek Anayasada yasaların yapılmasına ilişkin kuralların, gerekse İçtüzüğün yasa yapma sürecine ilişkin kurallarının büyük çoğunluğunun hukuksal kaynağını TC Anayasası ile Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü oluşturmaktadır. Bu nedenle, Bu Bölümde, Türkiye’deki Yasa Yapma sürecinin Anayasaya ve İçtüzük kurallarına uygun olarak izlenmesi gereken tüm evrelerinde yapılan işlemlere kısaca değinmekle yetinilecek, ağırlık daha fazla mevzuat hazırlanması usul ve esaslarını içeren Yönetmeliğin uygulanması konusuna verilecektir.

Anayasa'nın 88 inci maddesinin birinci fıkrasına göre, "Kanun önermeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir. Bakanlar Kurulu tarafından yapılan önerilere "tasarı" milletvekilleri tarafından yapılan önerilere ise "öneri" denilmektedir. Kanun tasarı ve önerilerinin TBMM'de görüşülmesi içtüzükle belirlenmektedir

Türkiye'de, yasa hazırlama kurallarını düzenleyen özel bir yasa bulunmamaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde de, bizim İçtüzüğümüzün 82'inci maddesinde düzenlendiği gibi, yasaların yapılmasında uyulması gereken ilke ve ölçütler düzenlenmiş değildir. Yasa Taslaklarının hazırlanmasında uyulacak kurallar, idarenin düzenleyici işlemiyle, bir yönetmelikle düzenlenmiştir.

Bakanlık Aşaması:

Yasa yapım sürecinin ilk aşaması olan taslak hazırlama aşamasında yürütme organı, dolayısıyla bakanlıklar, bizde olduğu gibi, belirleyici rol oynamaktadır. Taslaklar, ilgili bakanlık veya kurum tarafından hazırlanabildiği gibi doğrudan Başbakanlık tarafından da hazırlanabilmektedir.

Bakanlıklar, kendi görev alanlarına giren konularda yasa taslaklarını hazırlamakla görevlidirler. Bu bağlamda, yasa taslakları esas olarak ilgili bakanlıkların teknik birimleri veya Hukuk Müşavirliklerince hazırlanmakta; Teknik birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında Hukuk Müşavirliklerinin görüşü alınmaktadır. Bu süreçte aşağıda işleyişiyle ilgili bilgiler verilen Yönetmelik kuralları uyarınca çeşitli danışma ve işbirliği mekanizmalarından da yararlanılmaktadır.

Taslaklar hazırlanırken belli bir sıra içerisinde hazırlanması gerekmektedir. Eğer bir konuda yeniden ve baştan düzenleyen bir taslak söz konusu ise buna "müstakil taslak" denir ve bu taslakta sırasıyla amaç, kapsam, dayanak, tanımlar, teşkilat, organlar, nitelikler, görev, yetki ve sorumluluklar, cezaî kurallar, düzenleyici işlemlere ilişkin kural, değiştirilen ve yürürlükten kaldırılan kurallar, geçici kurallar ile yürürlük ve yürütme maddeleri ve varsa düzenlemelerin ekleri yer alır.

Taslak eğer daha önce yürürlüğe konulmuş bir yasayı değiştirecekse buna "çerçeve taslak" denir ve sadece çerçeve maddelerden oluşur. Müstakil taslaklar; kısım, bölüm, madde, fıkra, bent, alt bent ve cümleden oluşur.

Taslakları hazırlayıcılar taslakların niçin hazırlandığına ilişkin bir genel gerekçe ile maddelere ilişkin madde gerekçelerini de hazırlamaktadırlar. Ancak son yıllarda hazırlanan gerekçelerin maddelerin tekrarı biçiminde olması ve taslakların hazırlanma nedenlerini tam olarak ortaya koyamamaları nedeniyle 17/2/2006 tarihinde yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte, **madde gerekçelerinde maddenin tekrarı yapılamayacağına yer verilmiştir.**

Aynı sıkıntı KKTC'de de yaşanmakta ve İctüzük, yaptırım öngörmesine karşın, yeterli ve İctüzüğe uygun Gerekçesi olmayan Yasa Tasarıları Meclis Başkanlığınca işleme konabilmekte, tamamlatılmak üzere Bakanlar Kuruluna geri gönderilmemektedir.

Bakanlıklar tarafından hazırlanıp eksiklikleri tamamlandıktan sonra Başbakanlığa gönderilen yasa tasarıları, Başbakanlık Knunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından, özellikle yasa tekniği açısından incelenerek, gerekli düzeltmeler yapıldıktan sonra Bakanlar Kuruluna sunulaur. Tasarı, Bakanlar Kurulunda görüşölüp değerdendirilir ve metne son şekli verilerek, tüm bakanların imzası alındıktan sonra, gerekçesi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına “ Yasa Tasarısı” şeklinde sunulur.

Anayasanın 155’inci maddesine göre Danıştay, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen yasa tasarıları hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmekle görevlidir. Ancak, Anayasaca bu işlem zorunlu bir işlem olarak öngörölmediğinden, uygulamada bu kurala uyulduğu söylenemez.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde mevzuat kalitesinin artırılması ve mevzuatın iyi bir şekilde hazırlanması, uygulanabilir olması, bireylerin ve toplumun değışen gerekcsinim ve beklentilerine yanıt verecek şekilde mevzuat yapılabilmesini sağlamak amacıyla, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 19/12/2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur Yönetmelikle; Başbakanlık, bakanlıklar, bağılı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğcr kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararları ve diğcr düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esaslar yeniden düzenlenmektedir.

Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde taslak hazırlanırken uyulacak ilkeler belirlenmiştir. Buna göre;

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

Yönetmeliğin 6 ncı maddesiyle mevzuat hazırlama sürecinde ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınmasını sağlayan bir mekanizma getirilmektedir. Bu maddeye göre;

- a) Bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal politikalar ve tedbirlerle ilgili kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören tasarılar hakkında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın,
- b) Kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan tasarılar hakkında Devlet Personel Başkanlığı'nın,
- c) Tüzük tasarıları hakkında devlet bakanları dâhil bütün bakanlıkların,
- ç) Kamu gelir ve giderlerini etkileyen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları Hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığı'nın; malî konuları düzenleyen kanunlar ile düzenleyici işlemlere ilişkin tasarılar hakkında Maliye Bakanlığı'nın,
- d) Kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları hakkında Adalet Bakanlığı'nın,
- e) Bakanlıklar ile Sayıştay'ın denetimine tâbi diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca malî konularda düzenlenecek yönetmelik tasarıları hakkında Sayıştay Başkanlığı'nın,
- f) Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan tasarılar hakkında Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin,
- g) Tasarılar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının, görüşleri alınır.

Ayrıca, kamuoyunu ilgilendiren tasarılar Basbakanlığa iletilmeden önce, öneri sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilir. Bu suretle tasarı hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra önerite bulunulur. Yönetmelikte danışma mekanizmasının mevzuat yapım sürecini etkilememesi ve sekteye uğratmaması için görüşlerin bildirilmesine yönelik otuz günlük bir süre sınırı konulmuştur.

Tasarılar Basbakanlığa gönderilirken, kurumlar tarafından tasarı hakkında alınan görüşlerin değerlendirildiği form ile genel gerekçe ve kanun ve kanun hükmünde kararname tasarılarında madde gerekçeleri **ve düzenleyici etki analizinin** de gönderilmesi hükme bağlanmaktadır. Burada önemli iki husus karşımıza çıkmaktadır. Bu Yönetmeliğin yürürlüğe konulduğu tarihe kadar uygulamada olmayan bu iki husustan biri alınan görüşlerin değerlendirilmesine ilişkin formdur. Bu formda alınan görüşlere niçin uyulmadığı da açıklanmaktadır. Bu, Şeffaflığın ve katılımcılığın önemli bir göstergesidir.

Diğer bir husus, Yönetmeliğin 24 üncü maddesiyle ve ekinde yer alan soru listesi ile gündeme gelen düzenleyici etki analizidir. Özellikle OECD ve Avrupa Birliği ülkelerinde uygulamaya konan bu analiz, idarenin düzenleme faaliyetinden doğan etkilerin sistematik olarak incelenmesi ve bu inceleme sonucunda çıkan verilerin karar alıcılara iletilmesini içeren bir düzenleme aracı olarak adlandırılmaktadır. Yönetmeliğin 24 üncü maddesine göre, yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon TL'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur.

Düzenleyici etki analizi öneri sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanır. Ancak, millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu tasarıları için düzenleyici etki analizi hazırlanmaz. **Düzenleyici etki analizi mevzuat yapım sürecine dâhil edilen yeni bir yöntemdir.**

Yönetmeliğin ekinde yer alan soru listesi ile Türkiye’de yapılacak düzenleyici etki analizi çalışmalarında şu soruların cevaplandırılması istenmektedir.

1. Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebeplerin neler olduğu, düzenlemenin türünün doğru seçilip seçilmediği.
2. Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin neler olduğu, faydaların maliyetleri haklı çıkarıp çıkarmadığı.
3. Düzenlemenin bütçeye ek malî yük getirip getirmediği, getiriyorsa yaklaşık maliyetin ne olduğu.
4. Düzenlemenin yeni bir teşkilat kurulmasını veya kadro ihdasını öngörüp öngörmediği ve bunların gerekli olup olmadığı.
5. Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin neler olacağı.
6. Düzenlemenin kırtasiyeciliği ve bürokratik formaliteleri artıran yönlerinin bulunup bulunmadığı.
7. Düzenleme yapılırken ilgili tarafların görüşlerini beyan etme fırsatı bulup bulmadığı.
8. Düzenlemenin uygulanabilir olup olmadığı, düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağı, uygulamanın nasıl takip edileceği.
9. Düzenleme ile yetki ve sorumluluk verilen idarenin doğru seçilip seçilmediği.
- 10- Düzenlemenin etkilerinin nasıl ölçüldüğü.

Yönetmelikte şekil şartları da, bizim İttüzüğümüzdeki düzenlemelere ve Tefsir Yasasındaki yönlendirmelere benzer bir şekilde, yeniden belirlenmiştir. Tasarılar; maddeler, fıkralar, bentler ve alt bentlerden oluşacaktır. Fıkralar numaralandırılacaktır. Maddelere, ek ve geçici maddelere başlık konulacaktır. Mevzuat değişikliklerinde çerçeve tasarılarının nasıl oluşacağı, atıfların nasıl yapılacağı ve ifadelerin nasıl değiştirileceği Yönetmelikte detaylı olarak anlatılmaktadır.

Tasarıların Başbakanlığa Gönderilmesi

Hazırlanan tasarıyla birlikte; alınan görüşler, genel gerekçe, madde gerekçeleri, görüşlerin değerlendirildiği form ve tasarıların mevcut düzenlemeyle karşılaştırılmasına ilişkin karşılaştırma cetveli Başbakanlığa gönderilir. Tasarılar, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğünde, Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile Hükümet Programına uygunluğu açısından incelenir. Ayrıca tasarılar kanun tekniği, şekil ve dil açısından mezkur Yönetmelik çerçevesinde incelenir.

Başbakanlığa gönderilen tasarılarından;

- a) Yasa tekniğine uygun hazırlanmayanlar,
- b) Sözkonusu Yönetmelikte belirlenen şekil şartlarına uymayanlar,
- c) İlgili bakanlık ve kurumların görüşü alınmayanlar ve bu görüşler arasında mutabakat sağlanmayanlar,

Başbakanlıkça ilgili bakanlık veya kuruma iade edilir.

Başbakanlık taslakları tekrar ilgili bakanlıklara görüşe gönderebileceği gibi toplantı yapmak suretiyle taslaklar hakkında kurumlar arasında mutabakat sağlayabilir.

Yönetmelik kuarallarına göre uygun bulunan taslaklar başta Anayasaya, kalkınma planları ile Hükümet programına uygunluk olmak üzere esastan incelemeye alınır ve son şekli verilerek Bakanlar Kurulu'na sunulur.

Taslaklar Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından gerektiğinde ayrıntılı incelemeye alınabilir. Bakanlar Kurulu'nca uygun bulunan taslak "Kanun Tasarısı" olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM'ye) gönderilir.

Tasarıların Türkiye Büyük Millet Meclisine Gönderilmesi ve Yasalaşma

Bakanlar Kurulu'nca kabul edilen yasa tasarıları gerekçeleri ile birlikte TBMM Başkanlığı'na gönderilir. Bu aşamadan sonra TBMM İçtüzüğü kurallarına göre yasalaşma süreci devam etmektedir. İçtüzüğün dördüncü kısmı kanunların TBMM'deki yapılış sürecini düzenlemektedir. Bu kısımda tasarı ve önerilerin Komitelerde ve Genel Kurul'da nasıl görüşüleceği ele alınmıştır. (Bu kurallar büyük ölçüde bizim İçtüzüğümüzdeki kurallarla büyük ölçüde örtüşmektedir.) Başkanlık tasarısı Komitelere havale eder. TBMM'de 17 ihtisas Komitesi vardır. Tasarı konusuna göre bir veya birkaç Komiteye gönderilir. **Birden fazla Komiteye gönderildiğinde bir Komite "esas" , diğerleri "tali" Komite olarak görev yaparlar.** (Bizde esas ve tali komisyon ayırımı yoktur. Bunun temel nedeni, bizde ihtisas komitelerinin bulunmamasıdır) Tasarılar Komitede değiştirilebilmektedir. Komiteda kabul edilen tasarılar Genel Kurula gönderilir.

Tasarıların Genel Kurul'da görüşülmesi ve oylanması usulü İçtüzükte belirlenmiştir. Genel Kurulda kabul edilen tasarı yasa numarası olarak yasalaşmış olur ve Cumhurbaşkanına gönderilir.

KKTC'de ise yasa numaraları, baskı Anında Devlet Basımevi tarafından verilmektedir. Ancak, Devlet Basımevi Yasasında bu yönde herhangi bir kural bulunmamaktadır. Oysa ki, Anayasanın 161'inci maddesi, Resmi Gazetede yayım esaslarının yasa ile düzenleneceğini öngörmektedir.

Anayasa'nın 104 üncü maddesi gereği Cumhurbaşkanı TBMM tarafından gönderilen yasaları imzalayarak Resmî Gazete'de yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderir veya aynı madde gereğince bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderebilir. Bu durumda yasalar TBMM'de yeniden görüşülür ve aynen veya değiştirilerek kabul edilebilir. Her iki durumda da yasa yeni numara almaktadır.

Önerilerin Yasalaşması

Yasa önerileri, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 74' üncü maddesi gereği milletvekillerince gerekçeli olarak hazırlanarak ve imzalanarak TBMM Başkanlığına verilir ve Başkanlık bunları doğrudan ilgili Komitelere havale ederek yasama faaliyetlerini başlatmaktadır.

Uygulamada TBMM Başkanlığı önerileri İçtüzüğün 40' inci maddesi gereği ayrıca Başbakanlığa da göndermektedir. Başbakanlık , öneriye ilişkin Hükümet görüşünü belirler ve

TBMM'ye bildirir. Başbakanlık Hükümet görüşünü oluşturmak için bazen öneriyi ilgili bakanlık ve kurumlara görüşe gönderir ve bu görüşler çerçevesinde görüşünü hazırlar ve verir. Bazen de Başbakanlık Hükümet görüşünü re'sen hazırlayabilmektedir. Anayasa'da ve TBMM İçtüzüğünde öneriler hakkında Hükümet görüşü verilmesi zorunluluğu olmadığından, Başbakanlık bazı öneriler hakkında görüş vermeyebilmektedir.

Aynı durum KKTC'de de söz konusu olmakta ve öneriler hakkında Başbakanlıkça, aradan çok uzun geçmesine karşın görüş verilmemektedir.

Öneriler Komite aşamasından sonra TBMM İçtüzüğü gereği tasarılar gibi yöntemlerle görüşülür ve yasalaşır. Yasaların değiştirilmesi ve yürürlükten kaldırılması da usulde paralellik ilkesi gereği yine yasa ile olduğundan, bunlara ilişkin yasalar da bu usulde hazırlanır ve yürürlüğe konulur.

EK III: SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ ÖZET TABLOSU

SORUNLAR	ÇÖZÜM ÖNERİLERİ
<u>Sorun 1.</u> <i>İngilizce Yasaların, Türkçeleştirilmelerine karşın, İngilizce Metinlerin Uyuşmazlıklarda Başvurulacak Yasa Metni Olarak Kabul Edilmelerinden Kaynaklanan Sorunlar:</i>	<u>Öneri 1.</u> <i>İngiliz Döneminden Kalan Yasaların Türkçeleştirilmiş ve Güncelleştirilmiş Metinleri, Doğrudan Cumhuriyet Meclisi Genel Kurulunda Görüşülerek Yasalaştırılmalı:</i>
<u>Sorun 2.</u> <i>İngiliz Sömürge Yönetimi Döneminden intikal eden ve yürürlükte olan Bir Ciltlik Munzam Mevzuatın (Subsidiary Legislation) Türkçeleştirilmemiş ve Hizmete Sunulmamış Olmasından Kaynaklanan Sorunlar:</i>	<u>Öneri 2.</u> <i>Sömürge Döneminden Kalan ve Bir Ciltte Toplulaştırılan Munzam Mevzuat Türkçeleştirilmeli:</i>
<u>Sorun 3.</u> <i>(1) Derleme Kapsamına Alınmayan Bazı İngiliz Yasalarının Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Uygulanmasından Kaynaklanan Sorunlar:</i>	<u>Öneri 3.</u> <i>Gönderme Yapılan İngiliz Yasalar, Türkçeleştirilerek İç Hukuka Kazandırılmalı ve Mevcut Yasalarla Birleştirilmiş Metinleri Parlamentodan Geçirilmeli:</i>
<i>(2) İngiliz Sömürge Döneminden Kalan Bazı Yasaların Yorumlanmasında İngiltere’de uygulanmakta olan Aynı Konudaki Yasaların Gözetilmesinden Kaynaklanan Sorunlar:</i>	
<u>Sorun 4.</u> <i>Yasaların Ayıklanması ve Güncelleştirilmesi Çalışmalarının Yetersizliğinden kaynaklanan Sorunlar:</i>	<u>Öneri 4.</u> <i>Uygulanması Kalmayan Yasalar Kaldırılmalı; Mevcut Yasalar Anayasaya aykırılıklardan Arındırılmalı ve Bu Çalışmaları Yürütmek Üzere Özel Yasa ile Yetkilendirilmiş bir Komite Kurulmalı:</i>
<u>Sorun 5.</u> <i>Yürürlükteki Mevzuatın Toplu Basımının Yapılmamasından Kaynaklanan Sorunlar</i>	<u>Öneri 5.</u> <i>Yürürlükteki Mevzuatın Toplu Basımı Yapılmalı:</i>

<u>Sorun 6.</u> <i>Kurumlarda oluşturulan Mevzuat Bilgi Bankalarının Yetersizliğinden Kaynaklanan Sorunlar</i>	<u>Öneri 6.</u> <i>Kurumlarda oluşturulan Mevzuat Bilgi Bankalarının Tek Çatı Altında Birleştirilmesi veya İşbirliği ve Eşgüdüm içinde, yardımlaşarak süratle tüm Mevzuatın eksiksiz olarak Bilgisayar ortamına aktarılması ve Paylaşımaya sunulması Yönünde Gerekli Önlemler İvedilikle Alınmalı:</i>
<u>Sorun 7.</u> (1) <i>Tasarıların Uzman Kişilerce Hazırlanmaması ve Bakanlık Hukukçularının Yasa Yapım Tekniği Konusunda Gerekli ve Yeterli Bilgi ve Donanıma Sahip Olmamalarından Kaynaklanan sorunlar</i> (2) <i>Hazırlık Aşamasında Sorunların Bakanlıklarca Çözümlemesinden Kaçınılmasının Yarattığı Sorunlar:</i> (3) <i>Yasa Hazırlayıcılarının Yasa Hazırlama Konusunda Uzmanlaşmış Olmaması:</i>	<u>Öneri 7.</u> (1) <i>Bakanlıklarda Mevzuat Hazırlama Birimi Oluşturulmalı</i> (2) <i>Bakanlıklardaki Hukukçu Kadro Sayısı Artırılmalı</i> (3) <i>Bakanlıklarda İstihdam Edilecek Hukukçuların Nitelikleri, Hizmet Gereklerine Uygun Olarak Belirlenmeli:</i> (4) <i>İstihdam Edilecek Hukukçuların Seçimi ve Atanmasında Aşağıda Öngörülen Yöntem İzlenmeli:</i> (5) <i>SONUÇ: __Bakanlıkların Kuruluş İlkeleri Yasası, Yukarıdaki Öneriler Çerçevesinde Değiştirilmeli:</i> (6) <i>Bakanlık Hukukçuları ile Yasa Hazırlayıcıları, Hizmet Gereklerine Uygun olarak Eğitilmeli:</i>
<u>Sorun 8.</u> (1) <i>Yasa Hazırlama Sürecinde İzlenmesi Gereken Usulün Yasal Kurallara Bağlanmamış Olmasından Kaynaklanan Sorunlar:</i> (2) <i>Norm Koyma Tekniğine Uyulmadan Hukuk Kuralları ve Yürürlüğe Koymanın Yarattığı Sorunlar</i> (3) <i>Yasa Yazımına ve Hazırlanmasına İlişkin Usul ve Esasları İçeren bir Yasanın Bulunmaması</i>	<u>Öneri 8.</u> (1) <i>Mevzuat Hazırlamada Uyulması Gereken Usul ve Esaslar Yasası Çıkarılmalı:</i> (2) <i>Mevzuat Hazırlama Rehberi veya El Kitabı Yayınlanmalı:</i>
<u>Sorun 9.</u> <i>Mevzuat Hazırlayıcısı Birimler Arasında</i>	<u>Öneri 9.</u> <i>Bir Bakanlıkça Hazırlanan Tasarı</i>

<i>İşbirliği ve Eşgüdüm Eksikliğinden Kaynaklanan Sorunlar</i>	<i>Hakkında Diğer Bakanlıkların Görüşleri de Alınmalı:</i>
Sorun 10. <i>Yasaların Bir Programa Bağlı Olarak Hazırlanmamasından ve Günlük Gereksinimleri Karşılama Üzere İvedi Olarak Hazırlanmasından ve İvedilikle Yasalaştırılmasından Kaynaklanan Sorunlar:</i>	Öneri 10. <i>Yasalaştırma ve Yasama Programları Hazırlanmalı:</i>
Sorun 11. <i>Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği Kuruluş Yasasının Yetersizliğinden Kaynaklanan sorunlar:</i>	Öneri 11. <i>Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği Kuruluş Yasası, Amaca Uygun Olarak Değiştirilmeli</i>
Sorun 12. <i>Başbakanlık Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi'nin Yasal olarak Kurulmamış Olmasından Kaynaklanan Sorunlar</i>	Öneri 12. <i>Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi Yasal Statüye Kavuşturulmalı:</i>
Sorun 13. <i>Yasaların Sık Sık Değiştirilmesinden ve Yürürlüğe Konan Yasaların Daha Çok Değişiklik Yasası Olmasından Kaynaklanan Sorunlar:</i>	Öneri 13. <i>Yasaların sık sık değiştirilmesi gereksinimini ortadan kaldırmak amacıyla, hazırlık aşamasında gerekli Araştırma ve Hukuksal İncelemenin Yapılmalı ve Yasa Yapma Tekniğine Uygun Davranılmalı:</i>
Sorun 14. <i>Yasa Gücünde Kararnamelerle veya Geçici Nitelikli Yasalarla veya Başka Yasalarla Esas Yasalarda Değişiklik Yapılmasının Yarattığı Sorunlar</i>	Öneri 14. (1) Yasa Gücünde Kararname Çıkarılırken Anayasanın Çizdiği Çerçeve İçinde Kalınmalı (2) Bir Yasa ile Birden Çok Yasa Değiştirilmemeli
Sorun 15. <i>Yasaların Uygulamasının Gerektiği Düzeyde İzlenmemesi:</i>	Öneri 15. <i>Yürürlüğe Konan Yasaların Uygulaması, Yasa Yapıcısı ve Uygulayıcısı Bakanlıklarca Büyük Bir Dikkat ve Özenle İzlenmeli:</i>
Sorun 16. <i>Başsavcılığın Yapısal ve İşlevsel Sorunları:</i>	Öneri 16. (1) Hizmet Gereksinimine Uygun Yapılanma Açısından Yasa Değişikliği Yapılmalı:

	(2) <i>Yapılanmada, Kıbrıs Cumhuriyeti Hukuk Dairesinin Yapılanması ve Örgütlenmesi Model olarak Alınmalı:</i> (3) <i>Savcılarının, Bakanlıkların İşlevlerine Göre Yetişmeleri ve Uzmanlaşmaları Sağlanmalı:</i> (4) <i>Dairece Yürütülecek Hukuksal Denetim, Aşağıda Öngörülen İçerikte Olmalı</i> (5) <i>Savcılarının Eğitimi:</i>
<u>Sorun 17.</u> <i>Hukuk Dairesinde Savcı Bağımsızlığının Olmaması:</i>	<u>Öneri 17.</u> <i>Savcı Bağımsızlığı için Anayasa Değiştirilmeli</i>
Sorun 18. <i>Sivil Toplumun Yasa Yapma Sürecine Katılımının Yetersizliğinden Kaynaklanan Sorunlar:</i>	Öneri 18. (1) <i>Hazırlık Aşamasında Görüş Alımı ve Sivil Toplumun Katılımı Sağlanmalı:</i> (2) <i>Yasama Aşamasında Halkın Bilgisine Sunulan Tasarı ve Önerilere ilişkin Görüş Bildirim Süreleri Uzatılmalı ve Sivil Toplumun Yasama Sürecine Etkin Biçimde Katılımı Sağlanmalı:</i> (3) <i>İçtüzüğün 83'üncü Maddesinde Görüş Verme Sürelerinin Uzatılması İçin Değişiklik Yapılmalı</i>
Sorun 19. <i>Başbakanlık Merkez Örgütünde Mevcut Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğü ile Yine Başbakanlığa Bağlı Merkezi Mevzuat Dairesinin Yetki ve Görevlerinin Çatışması:</i>	Öneri 19. <i>Merkezi Mevzuat Dairesi ile Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğü Birleştirilmeli:</i>
Sorun 20. <i>Merkezi Mevzuat Dairesinin Örgütlenmesindeki Yetersizlikten Kaynaklanan Sorunlar</i>	Öneri 20. <i>Merkezi Mevzuat Dairesinin Örgütlenmesi Geliştirilmeli ve Personeli Hizmet Gereklere Uygun Olarak Yetiştirilmeli:</i> (1) <i>Mevzuat Dairesinin Kuruluş Yasası değiştirilmeli ve Kadro Sayısı Artırılmalı ve Şubelere Etkili İşlerlik Kazandırılmalı:</i> (2) <i>Daire Bünyesinde Eğitim ve</i>

	Danışma Birimi Kurulmalı: (3) Mesleki Eğitim Planlanmalı ve Sürekli Uygulanmalı (4) Yabancı Dil Eğitimine Ağırlık Verilmeli (5) İstihdam Edileceklerde, Dairenin İşlevlerini Etkin Bir Biçimde Yerine Getirmesine Olanak Tanıyacak Bilgi ve Donanıma Sahip Kişilerin İstidam Edilebilmesi İçin Özel Nitelikler Aranmalı ve Sınavlar Bu Çerçeve de Yapılmalı: (6) Daire, bir Denetleme, Yönlendirme ve Eğitim Kurumu olarak Çalışmalı: (7) Tasarıların, Çıkarılması Önerilen Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Yasasında öngörülen Usul ve Esaslara Uygun Olarak Hazırlanıp Hazırlanmadığı ve Yürürlükteki Diğer Yasalarla Uyumu Merkezi Mevzuat Dairesince Yapılmalı ve Tasarı Bu aşamadan Sonra Anayasal ve Hukuksal Denetim için Hukuk Dairesine Gönderilmeli:
Sorun 21. <i>Tasarıların Gerek Merkezi Mevzuat Dairesine, Gerek Hukuk Dairesine, Gerek Bakanlar Kuruluna Gerekse Cumhuriyet Meclisine Sunulması Aşamasında Genel ve Madde Gerekçeleri Yanında İzlenen Yöntem ve Alınan Görüşler konusunda Açıklayıcı Bilgi Verilmemesinin Yarattığı Sorunlar:</i>	Öneri 21. <i>Tasarıların Ekinde, Gerekçeler yanında Açıklayıcı Bilgiler de Sunulmalı</i>
<u>Sorun 22.</u> Yasalarda Dil Sorunu	Öneri 22. <i>Yasa Yazımında Dil Uzmanlarından Yararlanılmalı:</i>
Sorun 23. <i>Genel Kurul ve Komite Gündemlerinin Önceden Planlanamaması:</i>	Öneri 23. <i>Komite Başkanlıklarının, Siyasal Parti Gruplarının Güçleri oranında temsiline olanak tanıyacak Şekilde Belirlenebilmeli:</i>
Sorun 24.	Öneri 24.

<i>Komite Gündemlerine Komite Başkanının Egemen Olması ve Tüm Komite Başkanlarının İktidar Partisinin Temsilcilerinden Oluşması:</i>	<i>İçtüzükte, Komite Başkanlığının, Başkan ve Vekilinden Oluştuğuna ve Komite Gündemlerinin Müstareken Belirlendiğine ilişkin Düzenleme Yapılmalı:</i>
Sorun 25. <i>Komitelerin Yasa Yapımında Uzman Olmaması ve Uzman Desteğinden Yeterli Oranda Yararlanılamaması:</i>	Öneri 25. <i>Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreterliği Örgütü Bünyesinde Mevcut Yasa ve Hukuk Danışma Birimi Etkinleştirilmeli, Mevcut Personelin Niteliği Sorgulanmalı ve Eğitim Programlaması Yapılarak Personel Süratle ve Sistemli Bir Biçimde Eğitilmeli:</i>
Sorun 26. <i>Genel Kurul ve Komite Aşamasında Değişiklik Önergesi Vermenin Yarattığı Sorunlar:</i>	Öneri 26. <i>Komite ve Genel Kurul Aşamasında Yasalarda Yapılacak Değişiklik Önergelerinin Önceden Belirlenmesi için İçtüzüğün Değişiklik Önergeleri ile ilgili 99'uncu maddesi Değiştirilmeli:</i>
Sorun 27. <i>Tasarı ve Önerilerin Doğrudan Komiteye İletilmesinin Yarattığı Sorunlar:</i>	Öneri 27. <i>Yukarıda Belirlenen Sorunları Aşabilmek Amacıyla İçtüzükte Değişiklik Yapılmalı</i>
Sorun 28. <i>Yasa Tasarılarında Düzenleyici Etki Analizinin Yapılmaması ve Yürürlükteki Mevzuata Uyum Açısından Zorlayıcı Düzenlemenin Bulunmamasından Kaynaklanan Sorunlar:</i>	Öneri 28. <i>Tasarıların Hazırlanmasında Düzenleyici Etki Analizi Yapılmasını ve Anayasa Uyum Yanında Uluslararası Sözleşmelere ve Yürürlükteki Diğer Yasalara Uyumunun Araştırılmasını Zorlayacak Düzenlemeler Yapılmalı:</i>
Sorun 29. <i>Yasalarda Yer Alan Kısımlandırma ve Bölümlendirme işlemi ile Esas Yasalardaki İç Düzenin metinden Önce Yer Almasının, Tüzük ve Yönetmelik Gibi İkincil Mevzuatta Uygulanmaması:</i>	Öneri 29. <i>Yasalardaki İç Düzenin ve Kısımlandırma ve Bölümlenmenin Diğer Mevzuatta da Uygulanması Sağlanmalı:</i>
Sorun 30. <i>Yasalarla Yürütmeye VerilenTüzükle Düzenleme Yetkisinin Doğru ve Yerinde Kullanılıp Kullanılmadığının Denetlenmemesi:</i>	Öneri 30. <i>Parlamentoda, Yasaların Uygulanmasını İzleme ve Yasa ile Yürütmeye Verilen Düzenleme Yetkisinin Doğru ve Yerinde Kullanılıp Kullanılmadığını Denetleme</i>

	Komitesi Kurulmalı:
Sorun 31. <i>Tasarı ve Önerilerin Gerekçeli olması İlkesine Uyulmamasından Kaynaklanan Sorunlar:</i>	Öneri 31. <i>Tasarıların ve Önerilerin Gerekçelerinin Yetersizlikleri Ödün Verilmeden Giderilmeli:</i>
Sorun 32. <i>Tasarı Hazırlanması Aşamasında Edinilen Bilgiler, Alınan Görüşler ve Yapılan Çalışmalar Konusunda Hazırlayıcı Bakanlıkça Denetleyici, Görüş Verici ve Yasa Yapıcı Kuruluş ve Organlara Açıklayıcı, Değerlendirmeyi Kolaylaştırıcı Bilgilerin Verilmemesi:</i>	Öneri 32. <i>Tasarıların Ekinde, Gerekçeler yanında Açıklayıcı Bilgiler de Sunulmalı:</i>
Sorun 33. <i>İçtüzüğün 82'nci maddesinde öngörülen Yasaların Yapılmasında Uyulması Zorunlu İlke ve Ölçütlere Uygun Olmayan Yasa Tasarı ve Önerilerinin Başkanlıkça İşleme Konmasının Yarattığı Sorunlar</i>	Öneri 33. <i>İçtüzüğün 82'nci maddesinde öngörülen Yasaların Yapılmasında Uyulması Zorunlu İlke ve Ölçütlere Uygun Olmayan Yasa Tasarı ve Önerilerinin Başkanlıkça İşleme Konmamasını Öngören Yaptırım Kurallarının, ayrı bir fıkra olarak maddeye eklenmesi.</i>
Sorun 34. <i>Cumhuriyet Meclisi Genel Sekreterliği Örgütünün Tüm Üst Düzey Yönetici Kadrolarının Üst Kademe Yöneticisi Olmasının Yarattığı Sıkıntılar:</i>	Öneri 34. <i>Genel Sekreterlik Örgütünün Yönetici kadroları, Üst Kademe Yöneticiliği Kapsamından Çıkarılmalı ve Atamalar Kamu Hizmeti Komisyonunca Yapılmalı</i>
Sorun 35. <i>Parti İçi Demokrasi Eksikliğinin Cumhuriyet Meclisi Çalışmalarına, Dolayısıyla Yasa Yapım Sürecine Olumsuz Etkilerinden Kaynaklanan Sorunlar</i>	Öneri 35. <i>Cumhuriyet Meclisinin Yasa Yapma Sürecini Daha Özgür ve Daha Bağımsız ve Siyasal Etiğe Daha Uygun Bir Biçimde Gerçekleştirebilmesi Açısından, Siyasal Partiler Yasası, Parti İçi Demokrasinin ve Siyasal Etiğin Kurumlaşmasını Sağlayacak Biçimde Değiştirilmeli:</i>
Sorun 36. <i>11/1981 sayılı Cumhurbaşkanlığı Dairesi (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları) Yasasında Mevcut Yapının, Anayasal</i>	Öneri 36. <i>Cumhurbaşkanlığı Dairesinin Kuruluş Yasası, Cumhurbaşkanlığının Anayasal Görevlerini Etkinlik ve Verimlilikle</i>

<i>Gereklere Uygun Olarak Oluşturulmamış Olmasının Yarattığı Sıkıntılar:</i>	<i>Yürütebilecek Yapılaşma ve Örgütlenmeyi sağlamak Amacıyla Değiştirilmeli:</i>
	Öneri 37. <i>Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Üniversitelerinin Ders Programlarında Ülkenin Gereksindiği Yasa Yazım ve Norm Koyma Tekniği Konusunda Uzman Yetiştirilmesine Olanak Tanınmalı</i>
	DAHA İYİ YASA YAPMA, YASA YAPMA SÜRECİNİ İYİLEşTİRME VE GELİşTİRME KONUSUNDA GENEL NİTELİKLİ ÖNERİLER

KAYNAKÇA

AKYÜREK, Akman : "**A.B.D.'de Hukuki Yazım Tekniği ve Kanun Tasarılarının**

Hazırlanması", Amme İdaresi Dergisi, C: 25, S: 2, 1992.

Glafkos Clerides, Introduction to Cyprus Law kitabındaki Önsöz'den, Andreas Nucleous, Limasol 2000

İbrahim ARAÇ- Şeref İBA, Türkiyede Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine, A.Ü.S.B.F. Dergisi, C. 58, Temmuz – Eylül 2003, No:3,s. 57

İbrahim KAPLAN Kanun Yapma San'atı ve Tekniği, A.Ü.S.B.F.D., 1992, C. 47, S. 1-2, s.100

Dr. İrfan Neziroğlu, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Müdür Yardımcısı, Yasama Derneği Genel Başkanı, İspanya Parlamentosunda Yasama Uygulamaları, Yasama Dergisi*, Sayı: 1 • Nisan-Mayıs-Haziran 2006

Kıbrıs Türk Hukuk Dosyası (Şubat 1999), Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara 1999,

Taner Erginel, KKTC Yargısının Sorunları ve Örnek Yargı Oluşturma Çabaları, KKTC Barolar Birliği Yayını, 2011,

Prof.Dr. Turgut Turhan, Ada Yazıları (2007-2009), Ankara 2010, Yetkin Yayınları,

Zaim M. Necatigil, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Anayasa ve Yönetim Hukuku, İstanbul 1988,

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları El Kitabı, Federal Almanya Adalet Bakanlığı, Federal Almanya Resmi İlan Gazetesi- TARİH:22 Ekim 2008 , SAYI: 160a

www.eucoordination.org

Bu rapor KKTC Devleti hde Fonksiyonel ve Kurumsal Gözden Geçirme Projesi" (KKTC-FOKUS) kapsamında hazırlanmıştır.

Proje 2010 yılında KKTC ve TC tarafından imzalanan protokol kapsamında hazırlanan "2010-2012 Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı"nda yer alan araştırma çalışmalarından biridir. Çalışmayı Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Nisan 2011-Haziran 2012 tarihleri arasında yürüterek tamamlamıştır.



978-9944-927-58-1