

TÜRKİYE'DE YASAMA (KANUN YAPIMI) PERFORMANSI TARTIŞMALARI* LEGISLATIVE PERFORMANCE DEBATES IN TURKEY

Dr. NAHİT YÜKSEL**

ÖZET

Bu makalede, 1920-2018 dönemi Türk Parlamentosunun yasama performansı incelenmektedir. Yasama performansının teorik çerçevesi ele alınmış, yasama performansı konusundaki ulusal ve uluslararası literatür taranmıştır. Yasama performansı, kanun sayısı ya da yasama frekansına indirgenemez. Bununla birlikte, ülkemizde “kanun sayısı”ndan hareketle bir yasama performansı tartışması sürmektedir. Buradaki inceleme, yasama frekansıyla (kanun sayısı, hacmi ve sözcük sayılarıyla) sınırlı bir biçimde yapılmıştır. Yasama dönemleri esas alınmış, 14.830 adet kanun incelenirken, kanun sayısı, kanun hacmi ve sözcük sayısı ölçütleri kullanılmıştır. 2002-2018 dönemindeki kanun frekansında, yasama verimliliğinin üst düzeyde olduğu anlaşılmıştır.

Anahtar kelimeler: Yasama Performansı, Kanun, Parlamento, Kanun Enflasyonu

ABSTRACT

In this article, the legislative performance of the Turkish Parliament in the period of 1920-2018 is examined. The theoretical framework of legislative performance is discussed and national and international literature on legislative performance is searched. Legislative performance cannot be reduced to the number of laws or frequency of legislation. However, in Turkey, legislative performance

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 26.04.2019 Makale kabul tarihi: 19.07.2019

** Hazine ve Maliye Uzmanı/ Siyaset Bilimci

E-posta: nyuksel08@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4866-0169>

debates focus on the number of laws. The analysis here is limited to the legislative frequency. Legislative terms were taken as a basis. While 14.830 laws were examined, the number of laws, the volume of laws and the number of words were used as the criterion. According to the frequency of law in the period of 2002-2018, it was understood that the efficiency of legislature was at the highest level.

Key words: *Legislative Performance, Law, Parliament, Law Inflation*

GİRİŞ

Parlamentolar, demokratik siyasal rejimlerdeki en saygın kurumlardan biridir; birer hukuk normu olan “kanun”ların önem ve işlevleri dolayısıyla, parlamentolar, “kanunkoyucu” olarak da adlandırılırlar.

Günümüzdeki anlamıyla parlamentolar İngiltere’de 1215 tarihinde kral ile vergi yükümlüsü soylular arasında akdedilen Magna Carta sonrasında belirmeye başlamıştır. Parlamentolar, ilk başta, vergisel ve askerî konuların ilgililer (kral ve diğer soylular) arasında müzakere edildiği mekânlar iken, izleyen yüzyıllarda temsili demokrasiyi doğuran zorlu toplumsal ve siyasal mücadeleler parlamentoları bugünkü çehrelerine büründürmüştür.

Güçler ayrılığının ortaya çıktığı aydınlanma döneminden bugüne kadar, meclisler (yasama organları) hükümeti oluşturmada etkin bir rol oynamıştır. XIX. yüzyıldan itibaren ise, hükümet ve bürokrasi (yürütme) yasamaya karşı güçlenmiş, yasama organının klasik gücünden ödünler vermesi kanun yapımına da yansımış, kanun tasarıları genellikle bürokrat/ teknokrat bir ekip tarafından yürütmenin siyasal programı ve ihtiyaçlarına göre hazırlanmaya başlamış ve hükümetin temsil gücüyle orantılı olarak tasarılar kolaylıkla kanunlaşmıştır (Doğan, 2011: 379).

“Hukuk devleti ilkesi”nin XX. Yüzyılın ikinci yarısında pek çok ülkede yasama geçirilmesi (yani, devletin hukuka bağlı kılınması), yasama performansını birçok ülkede belirgin biçimde yükseltmiş, kanunların sayı ve hacimlerinde, kimilerinin zaman zaman “enflasyon” olarak nitelendireceği olağandışı bir artış meydana gelmiş, günümüzdeki parlamentoların işlev ve üretkenlikleri, önceki yüzyıllardaki ile karşılaştırılamayacak denli artmıştır.

Teziç, Osmanlı İmparatorluğu döneminde, yasamanın Padişah’tan “koparılan” bir yetki ve yürütmenin kaynağının da Padişah olduğunu belirtmektedir. Buna göre, I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde yasamanın kökünün yürütmenin içinde yer almakta iken, 23 Nisan 1920 tarihinde Ankara’da Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) toplanmasıyla egemenliğin kaynağında bir değişikliğin meydana gelmiş ve devletin hukukî fonksiyonlarının yerine getirilmesinde yasama ve yürütme arasındaki denklem tamamen değişmiştir. 1921 Anayasası ile yürütmenin yasamadan kaynaklandığı kuralı pozitif hukukumuzda yerleşmiş, bu suretle yasama üstün güç haline gelmiş ve 1924 Anayasası da bu kuralı teyit etmiştir (1972: 32). “Yürütmenin yasamadan kaynaklandığı” anlayışı 1961 ve 1982 Anayasaları tarafından da benimsenmiştir. 2017’de 6771 sayılı Kanunla gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin 24/6/2018 tarihinde gerçekleştirilen Milletvekili Genel Seçimleri (MGS) sonrasında tüm hükümleriyle yürürlüğe girmesiyle, yasama- yürütme denklemi tekrar değişikliğe uğramıştır.

TBMM, başlangıçta, gündem ve usul hukuku bakımından (Meclis-i Mebusan İçtüzüğü'nün TBMM tarafından uygulanmaya devam olunması ve düstur uygulamasının sürdürülmesi açılarından) Osmanlı Parlamentosunun bir bakıma devamı niteliğindedir (İba, 2010: 35; Seviğ, 1950).

1924 Anayasasına (Teşkilatı Esasiye Kanunu) göre, egemenlik kayıtsız şartsız millete aitti. Milletin tek ve gerçek temsilcisi olan TBMM, millet adına egemenlik hakkını kullanacaktı. Yasama yetkisi ve yürütme gücü TBMM'de belirlemekte ve onda toplanacak, yasama yetkisi bizzat TBMM tarafından kullanılacaktı. 1961 ve 1982 Anayasalarında “yasama yetkisi”nin TBMM'ye ait olduğu ve devredilemeyeceği belirtilmiş ise de, bu yetkinin tanımı yapılmamış ve kapsamı açıklığa kavuşturulmamıştı. Yasama organının “karar alma” ve “kanun koyma/yapma” faaliyetleri yasama yetkisinin kapsamına girmekte, yasama işlemi ise, bu organın belli bir sonuç doğurmaya yönelik, “karar” ve “kanun” biçiminde tecelli eden iradesiyle ortaya çıkmaktadır (Özbudun, 2011: 203). Kanun koymak, parlamenterlerin varlık nedenidir. Kanun, hukukun kaynaklarından (Teziç, 1980) biri, işlevselliği açısından bakıldığında da, birincisidir.

Kanunlara ilişkin en önemli ayrımlardan (sınıflandırma) biri, biçimsel (şekli) kanun- maddî kanun ayrımıdır. Teziç'in de belirttiği gibi, öngörülen usullere uyularak yetkili organ veya yasama meclislerince yapılan işlemlere biçimsel kanun denilmektedir. Biçimsel kanun anlayışında, metnin içeriğine ve kapsamına değil, onu yapan organa bakılır. Yetkili organ veya yasama organınca kanun yapma usulüne uygun olarak alınan her karar, kanundur. İster belli bir kişiye maaş bağlanmasına ilişkin kanun (sübjektif işlem), ister bireyleri belli bir duruma sokan vatandaşlık ve kadro kanunları veyahut da bütçe kanunu olsun (koşul işlem), yasama organınca yapıldıkları için, niteliklerine bakılmaksızın bunların hepsi biçimsel anlamda kanun sayılır. Buna karşılık, maddî kanun anlayışında işlemin kaynağına (işlemi yapan organa) değil, işleme konu metnin içeriğine bakılır. Metin şayet genel ve soyut ise, kişisel olmayan kurallar içeriyorsa, ortada bir kanun var demektir (Teziç, 2014: 15).

Özbudun, 1982 ve 1961 Anayasalarının gerekçelerinden ve Anayasa Mahkemesi kararlarından hareketle, Türk hukukunda “kanun” denildiğinde mutlaka maddî anlamdaki kanunun anlaşılması gerektiğini belirtmektedir.

“... Pozitif anayasa hukukumuzda kanunun, genel, objektif, kişilik-dışı ve geleceği düzenleyici bir işlem olması gerektiğini belirten hiçbir kural yoktur. Dolayısıyla bir kanun, pek âlâ, bireysel ve sübjektif bir işlem de olabilir... Türk hukukunda kanun, ancak şekli ve organik kritere göre tanımlanabilir. Şu halde kanun, yasama organı tarafından kanun adı altında ve belirli yasama usüllerine uyularak yapılan her türlü işlemdir.” (Özbudun, 2011: 206)

Teziç'e göre, pozitif hukukumuzda kanunun maddî anlamda bir tanımı yapılmamıştır. Anayasanın 7. madde kuralı, herhangi bir ayırım yapmadan, kanunun biçimsel ve maddî anlamlarını kapsamaktadır. Anayasaya göre, yasama yetkisi aslî bir yetkidir; doğrudan Anayasadan kaynaklanır. Anayasanın öngördüğü kanun, biçimsel anlamdadır; yani, yasama organı tarafından belli bir usulle yapılan her işlem, kanundur (Teziç, 2014: 17).

“Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak” biçiminde Anayasanın 87. maddesinde sayılan görev ve yetkideki “kanun”, Gözübüyük'e göre, biçimsel anlamda kanundur. Anayasanın öngördüğü yonteme göre TBMM tarafından “kanun” adı altında çıkarılan her metin, içeriğine bakılmaksızın, hatta belirli bir kişiye ilişkin olsa dahi, kanundur; metinlerin her birinin, mutlaka maddî anlamda kanun olması gerekmez (Gözübüyük, 2004: 221-222).

Parlamento kararlarının sınırlı sayıdaki konuda (örneğin, TBMM'nin içyapısı ve çalışma düzeni veya TBMM'nin yürütme ve yargı organlarıyla ilişkileri) çıkarılabilmesinden hareketle, Gözler, “kanun”u şöyle tanımlamaktadır: “TBMM tarafından yapılan ve parlamento kararları dışında kalan işlemler.” (Gözler, 2000: 410)

Anayasa Hukukumuzun benimsediği “yasama yetkisinin genelliği” ilkesi, kanunla düzenleme alanının konu itibarıyla sınırlandırılmamış olduğu anlamına gelir. Yani, yasama organı, Anayasaya aykırı olmamak koşuluyla, her konuyu kanunla düzenleyebilir. Yasama yetkisinin genelliği, aynı zamanda, yasama organının bir konuyu dilediği kadar ayrıntılı bir biçimde düzenleyebileceği anlamına da gelir (Özbudun, 2011: 207). Yasama organı, hukukun genel ilkelerine ve anayasaya uygun olmak koşuluyla, her konuyu düzenleme kapsamına alabilir. 1982 Anayasasının bu konudaki tek ayrıkısı düzenlemesi, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilâtı ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerini düzenlemeye yönelik olan ve 6771 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılan 107. maddedir; zira, bu hususların karamameyle düzenleneceği maddede belirtilmiştir (Teziç, 2014, 18-19).

Anayasanın 87. maddesinde yasama organına tevdi edilen görev ve yetkiler, bir bakıma, Aristoteles'in ölümünden bu yana geçen yaklaşık 2400 yılda parlamentoların yetkilerinin pek de fazla değişmediğini göstermektedir (Yüksel, 2018: 1 ve Yüksel, 2017). TBMM'nin, kanun çıkarmak suretiyle yerine getirdiği başka tür görev ve yetkiler 1924 Anayasasının 26., 1961 Anayasasının 64. ve 1982 Anayasasının 87. maddelerinde sayılmaktadır: olağan kanunlar, bütçe ve kesinhesap kanunları, “onay” (tasdik) kanunları (Yüksel, 2018: 169-171), af kanunları, idam hükmünün icrasına yönelik kanunlar (2001'e kadar), yetki kanunları (1971'den beri) ve özel kanunlar. Yukarıda kategorik adları belirtilen kanunların sayısı ve ha-

cimlerinin tüm kanunların sayı ve hacimleri içinde kapladıkları alan zaman içinde değişmektedir. Örneğin, yürürlüğe konulan “bütçe ve kesin hesap” kanunlarının sayısı 1920-1960 döneminde tüm kanunların % 40’ı civarında iken, 1983-2018 döneminde bu oran % 1’lere kadar düşmüştür. Aynı biçimde, yürürlüğe konulan onay kanunlarının sayısı 1920-1960 ve 1961-1980 döneminde % 5 düzeyinde iken, 1983-2018 döneminde % 35’e kadar yükselmiştir.

Ülkemizdeki yasama (kanun yapımı) işlevi ve yasama performansı konusunda görüş belirten kimi akademisyen, siyasetçi ve gazeteciler, TBMM’nin bu konuda olağanın ötesinde bir etkinlik düzeyine ulaştığını (şişkin sayı ve hacimde kanun çıkardığını, bu bakımdan ülkemizde, bazı Avrupa ülkelerindeki gibi, bir kanun enflasyonunun yaşandığını) ileri sürmüşlerdir. Buna karşılık, kimi akademisyenler, koalisyon hükümetlerine sahne olan 1990’lı yılların ikinci yarısı örneğinde olduğu gibi, bazı zaman dilimlerinde TBMM’nin performansının düşüklüğünden yakınmışlardır.

“Kanun”un nitelik sorunlarından bir kısmı nicelikten, kanun sayısının çok fazla artmasından ve aşırı kanunlaştırmadan kaynaklanmaktadır. Nicelik, Türk Dil Kurumuna (TDK, 2011) göre, “Bir şeyin sayılabilen, ölçülebilen veya azalıp çoğalabilen durumu, kemiyet, miktar, kantite”dir. Nitelik ise, “Bir şeyin nasıl olduğunu belirten, onu başka şeylerden ayıran özellik, vasıf, keyfiyet”tir. Kanunlara ilişkin nicel sorunların zirvesi olan kanun enflasyonu, kimi hukukçulara göre, kanunların niteliklerini olumsuz yönde etkilemekte ve hukuku ve hukuk devletini tahrir etmektedir. Bu arada, “performans” sözcüğü de, Türkçe Sözlük’te “Herhangi bir eseri, oyunu, işi vb.ni ortaya koyarken gösterilen başarı” biçiminde tanımlanmaktadır. Başarının düzeyi, bu performansın yüksek olup olmadığı konusunda fikir vermektedir. “Yasama (kanun yapımı) performansı” nitelemesi de, yasama organının kanun yapımı yetkisini kullanırken gösterdiği başarıya işaret eder.

Bu çalışmanın amacı, ülkemizde 23/04/1920-24/06/2018 dönemindeki (98 yıl 2 ay 5 gün) yasama (kanun yapımı) performansının, bazı Avrupa ülkelerindeki tartışmalar gözetilmek ve o ülkelerde performans ölçümünde kullanılan ölçütlerden (kanun sayısı ve kanun hacmi ölçütleri) esinlenilmek suretiyle ölçümü ve bu ölçüm sonuçlarının değerlendirilmesidir. Kanun sözcük sayısı ölçütü yalnızca 1983-2018 dönemi için uygulanabilecektir. Kanun madde sayısı ise, bazı önemli sınırlılıkları dolayısıyla, ölçüt olarak kullanılmayacaktır. 1940’lardan beri ülkemizde zaman zaman dillendirilmekte olan ve 2000’lerden itibaren giderek yoğunlaşan kanun enflasyonu savları da, ölçüm sonuçlarına göre, test edilebilecektir. Parlamento kararları ise, bu çalışmanın ilgi alanı dışındadır.

1. AVRUPA ÜLKELERİNDE KANUN YAPIMI OLGUSUNA YÖNELİK DEĞERLENDİRMELER VE KANUN ENFLASYONU TARTIŞMALARI

1970'li yıllardan beri, Avrupalı kimi yazarlar, birçok Avrupa ülkesi parlamentosunun kanun yapımı konusundaki uygulamalarını değerlendirmekte ve kanun enflasyonundan yakınmaktadırlar.

Gilles Gaetner, hemşehri, şirket ve topluluklara külfetler yükleyen çok fazla sayıda kanunun ve diğer mevzuatın varlığının Fransız hukuk sisteminin en büyük kusuru olduğunu belirtmekte, “daha az sayıda kanun” çıkarılmasını salık vermekte ve kanun enflasyonuna karşı mücadele çağrısı yapmaktadır. Onun gözlemlerine göre, birçok ülke Fransa'dan daha önce bu tür bir mücadeleye girişmiştir. Gaetner, İsveç Parlamentosunun, her yıl çıkarmakta olduğu kanunların sayısını üçte bir düzeyine indirdiğine; varlığına ihtiyaç kalmayan bazı hükümleri ortadan kaldırma konusunda hükümete yetki veren birer kanunun, İtalya'da, 1997'den beri düzenli olarak her yıl çıkarılmakta olduğuna işaret etmektedir (Gaetner, 2008).

Kanun enflasyonu olgusunun bugün açık bir biçimde ortada olduğunu belirten Etienne Grass, kanunların sayı ve hacimlerindeki (uzunluk) artışların uyumlu olmadığını, 1968'den bu yana, her yıl, kanunların hacminin kanunların sayısından daha hızlı arttığına (daha az sayıda kanunla daha uzun düzenleme yapılmakta olduğuna) işaret etmektedir (Etienne Grass, 2003).

Norm enflasyonunun nasıl sona erdirileceğini irdeleyen Philippe Jaunet'ye göre, bütün Fransızlar, deneyimli siyasetçi Georges Pompidou gibi, ülkelerinde çok fazla sayıda kanunun yürürlükte olduğu ve çok sayıda yeni kanunun yürürlüğe konulmakta olduğu kanısındadırlar ve bu durumdan yakınmaktadırlar (Jaunet, 2013).

Fransız Danıştay'ının (Conseil d'État) raporuna göre, her yıl çıkarılan kanunların Fransız Resmî Gazetesi'nde (RG) kapladığı yer 1973'de 433, 2003'de 2.400 ve 2004'te de 3.721 sayfadır. Buna karşılık, kanun sayısında, kanunların sayfa sayısındakine (uzunluğuna) koşut bir artış gözlemlenmemektedir. 1997-1998 yasama yılında 46 kanun kabul edilmiş iken, 2005-2006 yasama yılında kabul edilen kanun sayısının 45'te kalması, son yıllarda, büyük hacimli (her biri 100'er sayfayı geçen) kanunların çıkarılmasıyla açıklanabilir. Aynı yerde belirtildiğine göre, yasama enflasyonu Amerikan Federal Sicili verilerinden de gözlemlenmektedir. Kanunların ve diğer düzenlemelerin bu ülkenin RG'sinde kapladığı alan, birikimli olarak, 1936'da 2.599, 1956'da 10.528, 1966'da 16.850 ve 1978'de 36.487 sayfa iken, bu sayı 2009'da 70.000'i geçmiştir. “Yasama Enflasyonu” başlıklı bir başka yazıda belirtildiğine göre, Fransa'da 1973'te yürürlüğe konulan kanunların RG'de kapladığı yer 620 sayfa iken, bu sayı, 2006'da 1966 sayfa olmuştur (Doc du Jurist).

Sophie Huet'ye göre, Fransız Parlamentosu kamuoyu baskısı nedeniyle hızlı bir biçimde ve çok fazla sayıda kanun çıkarmakta, kanunların madde ve sayfa sayıları artmaktadır. Bu nedenle, 218 sayfalık Sağlık Reformu Kanunu örneğinde olduğu gibi, her biri RG'de 100'er sayfadan fazla yer kaplayan kanunlarla giderek daha sıklıkla karşılaşmaktadır. Huet, Jacques Chirac'ın 1995'te yaptığı konuşmadaki bir saptamaya vurgu yapmaktadır: “Gereğinden fazla (aşırı sayıda) kanun, hukuku öldürür.” (Huet, 2007)

Georges Hispalis de, 2005 yılında kaleme aldığı “Neden bu kadar çok kanun?” başlıklı çalışmasında, son 35 yılda (1970'den 2004'e) Fransa'da yürürlüğe konulan kanunların RG'de kapladığı alanın 4 kattan, son 15 yılda ise 2 kattan fazla arttığına işaret etmektedir. Buna karşılık, yürürlüğe konulan kanun sayısı, 1970'te 74, 1980'de 48, 1990'da 68, 2000'de 44 ve 2004'te da 42 olmuştur. Almanya'da bir yıllık sürede kabul edilmiş kanunların sayısı 120 ilâ 160'tır. Belçika'da her yıl oylanan kanun tasarıları, ortalama olarak, 1980'lerin başında 100'ün altında iken, bu sayı, 2003 yılında 200'ün üstüne çıkmıştır. Hollanda, İtalya ve İspanya'nın istatistikleri ise, bu konuda net bir eğilim ortaya koymamaktadır. İngiltere'de, 1970'den 2003'e, yürürlüğe konulan kanunların sayıları giderek azalmakta, buna karşılık, kanunların RG'de kapladıkları alanda 4 kata varan artış gözlemlenmektedir: 1970'te 1.110 sayfa, 1980'de 2.110 sayfa, 1990'da 2.390 sayfa ve 2000'de 3.865 sayfa (Hispalis, 2005).

Alba Ventura, her tür düzenlemeyi kanun marifetiyle, çok sayıda ve karmaşık (kompleks) kanun marifetiyle yapma hastalığının Fransa'da nüksetmesinden yakınmaktadır (Ventura, 2016).

Philippe Sassier ve Dominique Lansoy adlı yazarlar, Fransa'da giderek yerleşen “her sorun için bir kanun!” yaklaşımından yakınmakta ve bunu bir “Fransız cinneti” olarak adlandırmaktadırlar (Sassier ve Lansoy, 2008).

Avrupa ülkelerindeki yasama performansı ölçümlerinde “kanun sayısı” ölçütünden daha çok “kanun hacmi” (kanunların RG'de kapladığı sayfa sayısı) ölçütüne bakıldığı, yukarıdaki örneklerden anlaşılmaktadır.

Hukukun en önemli kaynaklarından biri, hatta birincisi olan “kanun”un nitelik sorunlarından bir kısmının “nicelik”ten kaynaklandığını, örneğin kanun enflasyonunun¹ kanunların nitelikleri üzerinde olumsuz etkisinin olduğunu, hukuka özünü

1 Türkçe Sözlük'teki sözcük anlamı “şişkinlik” olan enflasyon, daha çok ekonomi yazınında kullanılan bir terimdir. Ekonomi yazınında enflasyon, “fiyatlar genel düzeyindeki sürekli yükselme”yi ifade eder. Enflasyon sözcüğü, tamladığı kelimelere, “gereğinden fazla” artış, yükselme veya şişkinlik biçiminde (çoğunlukla da olumsuz) bir anlam katar. TDK, enflasyon sözcüğünün “gereğinden fazla artış, şişkinlik” biçimindeki anlamını, “armağan enflasyonu” nitelmesi ile örneklendirmektedir. Kanun (yasama) enflasyonu, kanunların

kaybettireceğini ve hukuk devletinin temel ilkelerini tehlikeye atacağını hukukçular sıklıkla ve ısrarla vurgularlar.

İsviçreli hukukçu Werner Kagi, II. Dünya Savaşı ertesinde bir makale kaleme almış ve bu makale çok kısa bir süre sonra dilimize de kazandırılmıştır. (Kagi, 1950) Makalede ileri sürüldüğüne göre, iki Savaş arası dönemde ve sonrasında, yalnızca kanunların niteliğine zarar vermeye kalmayan hak ve özgürlükleri (demokrasi) de tehdit eden ve nispeten daha az tanınan yeni bir tehlike ortaya çıkmıştır: “kanun enflasyonu” (Kagi, 1950: 26).

Kanunun da hukuk devleti gibi demokrasinin esaslı bir koşulu olarak kaldığını, nerede kanun hüküm sürüyorsa, yalnızca orada “hürriyet ve müsavat” (özgürlük ve eşitlik) bulunabileceğini (Kagi, 1950: 27) belirten Kagi'ye göre, İsviçre Federal Devleti ve kantonlarının gittikçe büyüyen kanun ciltleri kanun enflasyonunun açık kanıtlarıdır. Kanun enflasyonunun nedenleri arasında kamu hizmetlerinin gitgide genişlemesini, modern toplumsal yaşamın karmaşıklığını ve değişimin hızını göstermektedir. İki Savaş arası dönem parlamentolarının adeta birer kanun fabrikalarına dönüştüğüne, devletlerin kontenjan ve klering önlemlerinin ve totaliter diktatörlüklere karşı kendini koruma arayışının kanun enflasyonunu körüklediğine işaret etmektedir. Ayrıca, kanun enflasyonunun ortaya çıkarması olası tehlikelerini (başta hukuku ve hukuk devletini tehdit etmek olmak üzere) tek tek saymaktadır (Kagi, 1950: 30).

Yasama performansında kanun enflasyonuna varan bu aşırı yükselmenin önlenmesi için, Kagi, “daha az kanun, daha kısa kanun” ilkesinin benimsenmesini salık vermektedir. Ancak, Kagi'nin de belirttiği gibi, bütün sorun, bu ilkenin nasıl uygulanacağıdır; yani, daha az ve daha kısa kanunla nasıl yetinileceğidir (Kagi, 1950: 33). Kanun enflasyonunu hukuk düzeni için örtülü (gizli) bir tehlike olarak gören bu değerlendirmeye göre, kanun çıkarmakta kendimizi sıkı surette sınırlandırabilirsek ve Anayasa ve kanunlara sadakatle bağlı kalabilirsek, ancak o zaman hukuk devleti anlayışının ruhuna lââyık olabiliriz.

2. YASAMA PERFORMANSI

Türk Parlamentosunun yasama (kanun yapımı) performansının incelenmekte olduğu bu çalışmada, öncelikle yasama performansının teorik çerçevesi ortaya koymak üzere, bazı uluslararası ve bu arada ulusal çalışmalara değinilecektir.

2.1. Yasama Performansına İlişkin Bazı Uluslararası ve Ulusal Çalışmalar

Yasama organlarının yasama performanslarının karşılaştırılmasını konu ettiği makalesinde, David Arter, bir yasama organının politika üretme yetkisinin olup olmadığını sorgulayan “Mezey sorusu”ndan hareket etmektedir. Yasama organlarının farklı rejim tarihçelerine sahip ve farklı anayasal kurallara sahip ülkelerde faaliyet gösterdiğine, yapı, zenginlik ve refah bakımından aralarında bazen kayda değer derecede fark bulunan toplumları temsil ettiğine işaretlerle, farklı kurumsal gelişim düzeylerinin, farklı işlem kurallarına göre çalışma ve farklı derecelerde yürütme istikrarı olan politikalarda işlev gördüklerine değinmektedir. Makalede belirtildiğine göre, ABD Kongresi politika yapıcı bir yasama organının temel bir örneğidir; çoğu yasama organı ise, politikayı etkileyen yasama organları olarak veya yalnızca marjinal politika etkisine sahip yasama organları olarak tanımlanabilir. Arter’e göre, yasama organlarının politika yapma güçlerini tartmak (güç ve zayıflıklarını tanımlamak ve ölçmek) için literatürde en az iki ölçüt bulunmaktadır: yasama etkinliği derecesi ve yasamanın yasama özerklik düzeyi. Yasama organlarının bünyesindeki ihtisas komisyonları (komiteler) bilgi toplama, politika uzmanlığı geliştirme ve diğer kurumlardan bağımsız kararlar alma araçlarına sahip oldukları için yürütmeden bağımsız olarak karar alma potansiyeline sahiptirler (yasama kapasitesini artırır); bununla birlikte, potansiyelin yasama performansına yansımaları garanti edemezler. Parlamentoların yasama kapasitesine ilişkin çalışmalarda, potansiyel politika sürecini etkilemek için makro anayasal kurallar, yapılar, iç örgütlenme ve prosedürler ele alınmıştır (Arter, 2007).

Parlamentoların yasama performansının değerlendirilmesinde, Arter’e göre, üç boyut çok önemlidir. Birinci olarak, mümkün olduğunca uzun bir zaman dilimi ele alan bakış açısı gereklidir. İkinci boyut, nicelikseldir; yani, yasama organı üyeleri tarafından önerilen yasama girişimlerinin hacmi ve başarı oranıdır. Üçüncü boyut ise, niteldir; bunlar, nüfusun geniş bir yelpazesini etkileyen veya yürütmenin programına dahil edilen tekliflere karşılık gelen önemli parasal toplamları içeren ölçümleri içerebilir. Parlamentoların yasama performanslarının yasama çıktıları bakımından karşılaştırılmasında dört adet bileşik tedbir öne çıkmaktadır: Yasama organının yürütmeden bağımsız olarak önlemleri başlatıp başlatmadığı; büyük kamu politikalarının yasama organı tarafından başlatılma ve yürürlüğe konulma derecesi; yasama organının yürütme inisiyatiflerini değiştirme veya geri alma eylem gücü; yasama organının önemli politika konularındaki yürütme inisiyatiflerini değiştirme veya geri alma eylemini ne ölçüde gerçekleştirdiği. Yasama performansının nasıl ölçüleceği sorusuna yanıt arayan Arter, yasama sürecine ve yasama çıktılarına odaklanmayı çok kısıtlayıcı bulmaktadır; bunu, niceliksel veri üretimi için uygun görmemektedir. Bir meclisin yasama performansı belki klinik

doğrulukla ölçülemeyebilir, ancak bu durumun, performansın incelenmesine engel olmaması gerektiği kanısındadır. Yasama performansını bütünsel ve dinamik bir şekilde değerlendirmek için soru çerçevesi geliştirmeyi önermektedir; yasama organlarında olanların politika üzerinde önemli bir etkisinin bulunup bulunmadığı ve politika süreci aşamalarının, yani, kamu politikasının oluşturulması ve müzakere edilmesinin, yürütmenin gözetimi altında olup olmadığı (Arter, 2007).

Örgütsel özelliklerin TBMM'nin yasama performansına etkisini 17. Yasama Dönemi (1983-1987) özelinde irdelediği çalışmasında, Gençkaya, yasama organının bileşimi, üyelerinin sosyal geçmişi, önceki siyasi tecrübeleri ve seçim şartlarının kurumun performansını belirlediğini, yapıları bilmeden işlevlerin sistemler tarafından nasıl gerçekleştirildiğini anlamının güç olduğunu belirtmektedir. Yasama faaliyetinin “performansının” incelenmesi, yasama teşkilatının iç yapısının işleyiş bilgisine dayandırılmalıdır. Gençkaya'nın, 17. Yasama Dönemi TBMM'sinin yasama performansını incelediği çalışmasının ana hipotezi, herhangi bir yasanın örgütsel niteliklerinin yasama faaliyeti kalıplarını ve nihayetinde yasama organı tarafından gerçekleştirilen performansın derecesini belirleyebileceğidir (Gençkaya, 1990: 1-5).

Hedlung'dan esinli olarak, Gençkaya, yasanın örgütsel faktörlerinin personel, teknoloji, yapı, görev ve çevreyi içerdiğini belirtmektedir. Örgütsel faktörler, yasama organının amacını, örgüt üyeleri ve yasama gözlemcileri için organın işleyiş biçimini belirler; karar verme sürecinin politika sonuçlarını etkiler; yasama organlarında güç bölünmesini kısıtlar ve son olarak, yasama faaliyetinin üye olmayanlar tarafından meşruiyetini ve kabulünü artırır. Yasama organının yapısal özellikleri ile yasama performansı veya iyileştirme arasında bire bir ilişki olmadığına veya çok az öneme sahip olduklarına dikkat çekenler de vardır. Kuruluşlardaki prosedür ve davranış kalıplarının kurumsallaşmaya yol açtığı, kurumsallaşmanın dört temel unsurdan (özerklik, kararlılık, kapsam ve uygulanabilirlik) oluştuğu belirtilmektedir. Mishler ve Hildreth ise, yasal kurumsallaşmanın beş boyutunu vurgularlar: özerklik; açıklık; örgütsel karmaşıklık ve rasyonellik; süreklilik ve profesyonellik; örgütsel etkinlik. Yasama organları bakımından siyasal partilerin analiz birimi olarak alındığı, bu çerçevede, biri “parti sayısı” ve diğeri “tarafklar (kutuplaşma)” olmak üzere iki değişkenin kullanıldığı, Sartori eksenli tipolojiyi takiben yasama organlarının tek partili yasama ve iki partili yasama olarak sınıflandırılabilceği, seçim sisteminin, parti yapısını, en azından sayı ve büyüklüğü ve yasama davranışını belirleyen önemli bir dış faktör olduğunu, yasama işlevlerinin de parti yapısını ve yasama organının yürütücüye kıyasla gücünü etkilediğini belirtmektedir. Cotta'nın modelinden esinlenilerek, merkezci, tutarlı, parçalanmış ve atomize parti sınıflandırması yapılabileceği, Riggs'in tipolojisi izlenmek suretiyle de, parlamentoların “dengeli”, “dengesiz, çoğunluk odaklı” ve

“dengesiz, azınlık odaklı” meclisler biçiminde sınıflandırılabilceği belirtilmektedir. Günümüzün yasama organlarında iş bölümü ve uzmanlaşma artmakta, yasama organları giderek daha karmaşık yapılara bürünmekte, bu durum, performansı olumsuz yönde etkilemektedir (Gençkaya, 1990, 8-17).

Gençkaya, kanun yapımına yansıyan yapısal özellikler arasında, “parti sistemi türü”, “parti uyumu düzeyi”, “partizanlık düzeyi”, “çoğunluk-azınlık dengesi/ dengesizliği”, “işlevsel merkezileşme” veya “ademi merkezizetçilik düzeyi”, “karar verme ölçeği (anayasal-olumsuz görüşme) pozisyonu” ve “bürokratikleşme düzeyi”ni saymakta, Cotta’dan esinli biçimde, “monolitik meclis”, “çoğunluk meclisi”, “çok merkezli meclis”, “polyarşik meclis” ve teknik meclis biçiminde beşli bir ayırım önermektedir. En dikkat çekici işlevleri kanun yapımı faaliyeti olan yasama organlarının geniş işlevleri, Cotta’dan esinli biçimde, üç başlık altında sayılmaktadır: temsil, politika oluşturma ve meşruiyet. Politika oluşturma işlevi, inisiyatif, müzakere ve uygulama olmak üzere üç farklı aşamadan oluşur. Gençkaya, herhangi bir yapısal-işlevsel organizasyonun performansını iki bileşenle açıklamaktadır: verimlilik ve politik etkinlik. Verimlilik, çıktılarının girdilere oranını ifade ederken, politik etkinlik “kuruluşa dönüşü avantajlı işlemlerle maksimize etmek” anlamına gelmektedir. Yasama performansı bakımından başarılı bulunan bir hükümetin dört özelliğini, Spiro, istikrar, uyarlanabilirlik, verimlilik ve etkinlik biçiminde sayarken, siyaset biliminde önde gelen işlevçilerden biri olan Apter, hükümetin başarısını, “eşitlik” ve “otorite” özelliklerine indirgemektedir. DiPalma, performans terimini, “işin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi ve ayrıca bir şeyin amaçlandığı gibi yerine getirilme şekli ve etkinliği” biçiminde tanımlamaktadır. Kısacası, performans, amaçlanan çıktıları ifade etmektedir. Yasama organının yapısal / örgütsel nitelikleri, yasama faaliyeti ve çıktılarını, sonuçta da etkililik derecesini belirleyebilir. Gençkaya, mevzuat yapımı bakımından, etkinlik kavramının, Hedlung ve Hamm’dan esinli biçimde, dört ana boyut içerdiğini belirtmektedir: verimlilik, hızlilik, etkinlik ve uyarlanabilirlik. Verimlilik, sistemin talep girdilerini kararlara dönüştürme becerisini ifade eder. Hızlilik, yasama sisteminin çeşitli talep girdilerini kararlara ne kadar süreyle getirdiğini, sistemin belirli görevleri tamamlamak için ihtiyaç duyduğu süre miktarını tanımlar. Etkinlik, bir sistemin çevresi ile etkileşimi anlamına gelse de, verimlilik kurumun kendi performansını en üst düzeye çıkarma yeteneğinden bahseder. Bir verimlilik ölçüsü, “yasama meclisinin bir tür çıktı politikası üzerinde bir dizi işlem gerçekleştirmesi için gerekli zamanın miktarını” belirtir. Uyarlanabilirlik, sistemin eylemler ya da rahatsızlıklar çerçevesinde kendini yeniden yönlendirme yeteneğini ifade eder. Gençkaya’ya göre, yürütmenin Batı demokrasilerinde güçlendirilmesi, çeşitli gelişmelerin (hızlı bilimsel ve teknolojik gelişmeler, kamu hizmetlerinin genişlemesi, kriz döneminde olağanüstü hükümetler, teknokratik bürokrasiye tep-

kiler, parti disiplini ve seçim sistemleri) ürünüdür; bu durum, parlamento tezini geriletmiştir (Gençkaya, 1990: 19-32).

Combrade, kanun tasarılarında etki analizi yapma zorunluluğunu incelediği çalışmasında, kanunların etkinliğini, onların performansının önkoşulu saymaktadır. Kanunun etkinliği kavramının, açık ve sabit bir tanımdan yararlanmadığını, doktrinin normun etkinliğini daha kısıtlı bir şekilde ve “öngördüğü davranışlar ile fiili davranışlar arasındaki uygunluk ilişkisi” olarak tanımladığını belirtmektedir (Combrade, 2015: 393-394).

İlter Turan, “Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi” başlıklı makalesinde, günümüz demokrasilerindeki parlamentoların çok sayıda işlevi yerine getiren yapılar olduğunu, her işlevin ayrı önemi olmakla birlikte, diğer işlevlerle karşılaştırıldığı zaman, çıkarların temsil edilmesi ile yasa yapma-kural koymanın önde geldiğini belirtmektedir. Ona göre, parlamentolardan, bu kurumların yapılarının altından kalkması kolay olmayan oranda hizmet beklenmektedir. Parlamentoların bu taleplere cevap vermeleri güçleşmiştir. Liberal demokratik rejimlerin olduğu ülkelerin hemen hepsinde bu kurumun yavaş işlemeden, kendisinden beklenenleri verememesinden yakınmalar süregelmektedir. Parlamentoların kendilerinden beklenen bütün hizmetleri vermeleri olanaksız ise de, soruna eğilmeleri, daha fazla iş ve hizmet üretme yollarını geliştirmeleri gerekmektedir. Turan, parlamentoların üretkenliğini sınırlayan nedenleri saymakta, parlamentoların daha üretken olması için üç alanda değişikliğe gidilmesini salık vermektedir. Birincisi, parlamentonun iş görme ya da üretim kurallarını (İçtüzüğü) değiştirmek. Bu çözüm önerisinin bazı handikaplarına değinmektedir. İkinci çözüm yolu, kurum içinde işbölümünü ve uzmanlaşmayı güçlendirmektir. İşbölümünün ve uzmanlaşmanın temel aracı ise komisyonlardır. Parlamentonun üretkenliğini artırmak için Turan'ın salık verdiği üçüncü çözüm, parlamentoya, onun alt birimlerine ve üyelerine sağlanan destek hizmetlerinin artırılmasıdır. Turan, 1999 Milletvekili Genel Seçimlerinden önceki hükümetler döneminde parlamentonun çalışmadığına, üretken olmadığına ve bekleneni veremediğine ilişkin savlar ileri sürüldüğüne, 2000'den sonra ise, Türk parlamentosunun üretkenliğini artırma-ya gayret gösterildiğine değinmektedir. Turan'a göre, iki değişken grubu (dışsal ve içsel etkenler) parlamentonun performans düşüklüğünü etkilemektedir. Dışsal etkenler, bir kurum olarak parlamentonun kendisine özgü olmayan ya da etkileri parlamentonun kendisinden kaynaklanmayan değişkenlerdir. Buna karşılık, içsel etkenler, parlamentonun bir kurum olarak kendi yapısı ve özelliklerinden kaynaklanan değişkenlerdir. Parlamentoların üretkenliğini arttırmak için hem içsel hem de dışsal değişkenlerin üretkenliği düşürücü etkilerini gidermek gerekiyor. Makalede, her iki tür etken, ayrıntılı biçimde ele alınmış, olanaklar ve handikaplar değerlendirilmiş ve öneriler getirilmiştir (Turan, 2000: 15-21).

Gençkaya'nın, "Türkiye'de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme" başlıklı makalesinde belirttiğine göre, liberal demokrasilerde bile yasama meclislerinin güçsüzlüğü, önemlerinin azalması ve etkisizliği tartışılmaktadır. Birçok ülkede yürütme erki yasa yapma konusunda meclislerden daha güçlü bir konumda bulunmaktadır. Tarihsel gelişimi içerisinde yürütme erki yasamanın (parlamento) bir bölümünü, oluşturmaktaydı. Ancak kitlesel katılım yaygınlaştıkça yasama meclisleri de ortak bir krizle karşılaşmıştır. Yani, "demokrasinin gelişmesi ve sanayileşmenin etkisiyle" yasama meclislerinin öneminin azalması varsayımı ileri sürülmüştür. Böylece, yürütme siyasi sistemlerde daha baskın bir unsur haline gelmiştir. Daha sonra, hükümetin yapısında uzmanlaşmaya gidilmesi ve liderliğin merkezileşmesi yasama erkinin gücünü daha da azaltmıştır. Yasama erkinin, karar alma sürecinin odağı olma temel işlevini yitirdiği ileri sürülmektedir. Bu varsayım, kısmen çoğulcu siyasal güçlerin ortaya çıkışı ve yürütme gücünün yaygınlaşması neden olmuştur. Dünyadaki yasama meclislerinin çoğunun ana işlevinin sadece kamu kaynaklarını tahsis etmek olmadığı belirtilmektedir. Başka bir deyişle, yasama meclisleri yasa yapmamaktadırlar. Meşrulaştırma, yeni siyasetçilerin sisteme girmesi (devşirme) ve toplumsallaştırma gibi diğer işlevler daha önemli olmaya başlamıştır. Bununla birlikte, bazı siyasi sistemlerde politikaların oluşturulması ve tartışılması aşamasında yasamanın etkisinin artması, yasama meclisini yeniden eski gücüne kavuşturmaktadır. Üstelik yasama meclisi, siyasi sistemlerin varlıklarını sürdürmelerinde hâlâ çok önemli katkılarda bulunmaktadır. Özellikle, yeni ortaya çıkan ya da yeniden yapılanan demokrasilerde yasama meclisleri, her ne kadar politik olarak ilgisiz görülseler de, siyasi güç yapısının değişmesinde yararlı ve önemli bir rol oynamaktadırlar. Gelişmekte olan ülkelerde, başka demokratik kurumların yokluğunda, yasama meclisleri halk için daha geniş siyasal sistemle bir bağlantı, bir iletişim aracıdır. Gelişmiş ülkelerde ise, meclis bir meşrulaştırma aracı olarak çeşitli işlevler de yerine getirmektedir. 1970'lerin sonunda başlayıp, 1982 Anayasası döneminde kurumsallaşan parlamenter reform çabalarının temel amacı, Gençkaya'ya göre, parlamenter kuralları verimlilik ve etkililik anlamında ussallaştırmak olmuştur. Bu bağlamda, çift meclis sistemi, komisyon ve Genel Kurul çalışmalarını düzenleyen kurallar gibi yasamanın etkinliği üzerinde etkide bulunması olası hususlar Gençkaya tarafından makalede ele alınmıştır. Gençkaya'ya göre, Türkiye'de parlamento kuralları (İçtüzük) dışında yasama sürecinin verimlilik ve etkililiğini etkileyen iki unsur daha bulunmaktadır: parti grubu (liderlik yapısı ve parti disiplini) ve hükümetin yapısı (çoğunluk hükümeti - koalisyon hükümeti). Makalede bu iki olgu da ayrıntılı biçimde değerlendirilmiştir. Yasama sürecini olumsuz etkileyen bir başka unsur olarak, milletvekillerinin ilgisizliği ve devamsızlığına, milletvekillerinin yasama etkinlikleri dışındaki, iş bulma ve tayin gibi seçmen hizmetlerine geniş zaman ayırmalarına, kendilerinin

yasa yapma sürecine etkin olarak katılmamalarına işaret edilmektedir (Gençkaya, 2000: 31-53).

Türk Parlamentosunun 19. Yasama Dönemindeki (1991-1995) yasama sürecinde verimlilik olgusunu incelediği çalışmasında, Boz, şu değerlendirmeleri yapmaktadır. TBMM’ce çıkarılan kanunlar çok eski tarihlere kadar ulaşabilen kanunî mevzuatı değiştirebilmektedir. Bu değişikliklerde bir dönemde çıkarılan kanunların ezici bir çoğunluğunun mevzuat değişikliği üzerine odaklandığı ve değişikliklerin 1 ay kadar yakın geçmişte çıkarılan kanunî mevzuatla da ilişkili olabildiği görülmektedir. Kanunların toplumsal ihtiyaçların yeterli bir analizine dayandırılmadığı, çıkarılan kanunların gelen baskılar üzerine sık sık değiştirildiği ve aynı yasama döneminde aynı üyeler tarafından yakın geçmişte çıkarılan mevzuatta yapılan değişikliklerin önemli bir oran teşkil ettiği anlaşılmıştır (Boz, 1996: 106).

2.2. Türkiye’deki Yasama Performansına İlişkin Bazı Değerlendirmeler

Yasama performansı konusunda ülkemizdeki değerlendirmelerin geçmişi 1940’lı yıllara dek uzanmaktadır. 1942’de kaleme alınan bir makalede, 1920’den beri yürürlüğe konulan kanunların sayısının 4.304 gibi yüksek bir adede ulaştığı saptamasında bulunulmakta ve bu kanunların, öğrenim düzeyi “pek muhtelif” memurlar tarafından uygulanmakta olduğuna işaret edilmekte, “Kanunların adet itibariyle fazlalığı ve tadillerle tezyiller (ek) yüzünden hukukî ve mer’î hükümlere nüfuzdaki zorluk”, kanunların uygulanmasında karşılaşılan müşküllerden biri olarak gösterilmekteydi (Ertuğ, 1942: 181-182). Aynı yazar, 1951’de kaleme aldığı bir başka makalesinde, tek parti döneminin yasamasına ilişkin bazı gözlemlerde bulunmaktadır.

“...bir aralık muhtelif meselelerin kanun mevzuu yapılmasında pek müsama-hakâr davranılmış, mevzuatta yeri bulunan ve hal şekilleri gösterilmiş olan, yahut da bir nizamname ve hattâ talimatname ile tanzimi mümkün işler için, en küçük bir inceleme yapılmadan meclise kanun tasarıları teklif edilmesi yoluna girilmişti. Bu türlü hazırlıksız, tetkiksiz ve hattâ bazen hukukî prensiplere aykırı tasarıların kanun haline getirilmesinden halkımız ve müesseselerimiz için faydadan ziyade zararlar doğmuştur. Öyle devreler olmuştur ki, basit bir tatbikatçının dahi biraz daha zahmet ve dikkatle halle muktedir olacağı mevzulara dair bir çok tasarılar, sırf Hükümetin kanun çıkarmaktaki kolaylıkları dolayısıyla, Meclise akmış ve kısa bir zaman sonra bunların Resmî Gazete’de kanun halinde yürürlüğe girdiği görülmüştür.” (Ertuğ, 1951: 44)

Bülent Dâver ise, 1950’li yıllardaki aşırı kanunlaştırmayı ifade etmek üzere kullandığı “kanun enflasyonu” olgusunun birçok Batı ülkesini derin derin düşün-

dürdüğünü, kanun sayısındaki artışın hukuku ve hukuk devletini tehdit ettiğini ve kişisel özgürlükleri tehlikeye düşürdüğünü belirtmekteydi. Kanun sayısının hızla artmasının bir bakıma memnunlukla karşılanabileceğine, zira bunun, Devleti idare edenlerin işleri kendi kişisel takdir ve temayüllerine göre değil, objektif hukuk kuralları ile düzenlemek arzu ve iradelerinin bir göstergesi de sayılabileceğine dair Sulhi Dönmezer tarafından 1 Nisan 1954 tarihli Yeni Sabah gazetesindeki “6300 küsür kanun” başlıklı makalede ileri sürülen görüşe işaret etmekteydi. Dâver, Türkiye’de fazla sayıda kanun çıkarılmış olmasının yeni ve modern devlet kurulması, zamanın ihtiyaçlarına uygun olarak yeni kamu hizmetleri tesisi ve yoğun şekilde izlenen devletçilik politikası ile izah edilebileceğini belirtmekteydi. Dâver, 1920-1959 devresinde çok fazla sayıda kanun çıkarılmasını, yeni bir devletin kurulmuş olmasına ve devletçiliğin gereklerine dayandırarak bir ölçüde mazur görmekte, bu arada aşırı (müfrit) mevzuatçılığın sakıncalarını da göstermektedir: hukuka aykırılıkların ve hile-i şer’iyelerin çoğalmasına yardım etmesi, kanunları uygulamakla yükümlü memurların kişisel inisiyatif ve takdirlerini köreltmesi ve onları birer otomat haline getirmesi (Dâver, 1959: 226-227).

Kanun enflasyonuna yönelik tartışmalar, 1960’lı yılların ortalarındaki TBMM tutanaklarından da izlenebilmektedir. Senatör Niyazi Ağırnaslı ve milletvekili Abdurrahman Şeref Laç, kanun sayısındaki hızlı artıştan kaygı duymaktaydılar.

“... Zaten kanun enflasyonu malûmunuzdur. Bilmem adedi sekiz bin küsura varmıştır. Ne bir redaksiyon komitesi kurarak bu kanunları sil baştan yapıp bir numaradan başlatmak yolu düşünülmektedir, ne başka bir şey. Durmadan kanun çıkarmak ... Mühim olan kanunun sayısı değil arkadaşlar. Kanun memlekete ne hayırlı iş getiriyor [?] Cemiyeti ilgilendirme ölçüsü ve hangi zümrelere fayda sağlıyor? Önemli olan budur...”(CS TD, 1965)

“Kanun, kanun, kanun... Zaten bu kanun fazlalığı ahlâkın sükûtuna sebebiyet veriyor. Fransızların meşhur bir darbı meseli vardır: ‘Bir memlekette kanunların taaddüdü o memleketin ahlâkının sükûtunu intaceder.’ Biraz kurtulalım şu fazla kanundan.” (MM TD, 1967)

Türk hukukunun Avrupa Birliği müktesebatına uyumunun sağlanmaya çalışıldığı 2000’li yılların başında, kimi milletvekilleri aşırı kanunlaştırmadan ve kanun enflasyonundan yakınmaktaydı.

“... Her gün kanun çıkarıyoruz. Bundan önceki Meclis, biliyorsunuz, Türkiye [C]umhuriyeti tarihinde en çok kanun çıkaran Meclis olarak övünür, dururlardı. Şimdi, öyle zannediyorum ki, bizim Meclisimiz, o rekoru kıracak...” (TBMM TD, 2003)

Nihal Yeğin Özalp, 22. Yasama Döneminin (YD) (2002-2007) ikinci ve üçüncü yasama yıllarında (01.10.2003-30.09.2005) “hızlı bir biçimde” ve “çok fazla sayıda” kanun çıkarıldığı saptamasında bulunmaktadır.

“Türkiye’de özellikle geçen iki yasama yılında yoğun bir yasalaraştırma faaliyetine tanık olundu. Hatta öyle ki, yasalar isimleriyle değil, daha çok sayılarla ifade edilir oldular. TBMM, 2003-2004 yasama yılında toplam 261 tasarı ve teklifi yasalastırdı. . .

Meclis 2005 yılını da tarihi bir rekorla kapattı. Muhalefetin, görüşmeleri boykot kararıyla hızını daha da artıran iktidar partisi, 48 saatte, yüzlerce maddeden oluşan 24 yasa çıkardı. Hatta bunlar basın tarafından ‘Cumartesi ve Pazar yasaları’ olarak adlandırıldı. . .”

TBMM’nin, 22. YD’nin ilk üç yasama yılında yılda ortalama 156 kanun çıkarıldığına işaret eden Özalp’e göre, bu durum, ülkemizde son yıllarda giderek artan bir kanun enflasyonunun varlığının kanıtıdır (Özalp, 2006: 271). “Kanun enflasyonu” sorunu, bizim gibi birçok ülkede mevcuttur; yaşamın her alanını kanunla düzenleme ve bunları günün koşullarına göre yeniden gözden geçirmeye soyunan dünya parlamentoları, adeta bir kanun imalathanesi (!) görünümü kazanmıştır (Özalp, 2006: 270). Ülkemizde yoğun bir yasama etkinliğine tanık olunmaktadır; 1950’li yıllardaki “ekspres kanunlar” moda rüzgarı gibi, 2005’lerde de “gece yarısı sonrası kanunu” moda rüzgarı esmektedir (Özalp, 2006: 268).

Hukuk devletinde normatif hukuk düzeninin, bireylere hukuk güvenliğini sağlayabilmesi için, yedi kalite ölçütüne uygun olması gerektiğini belirten Müslüm Akıncı, son yıllarda ülkemizde bir “yasama enflasyonu” (legislative inflation) gerçeğinden söz edebileceğini belirtmekteydi (Akıncı, 2012: 193).

Aşırı kanunlaştırma sorununa dikkat çeken bir gazeteci, 2004 yılı ortalarında, her “iki saat onsekiz dakika”da bir kanun çıkarıldığını belirtmekteydi (Uras, 2004). Bir başka milletvekili, kanun sayısından hareketle TBMM’nin yasama performansı sorununa değinmekteydi.

“... İstatistiklere baktığımızda, belli bir dönemde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen kanun sayısının dünya örneklerine göre fazla olması, bir performans kriteri olarak çok da övünülecek bir durum değildir.” (TBMM TD, 2011)

Bir dönem milletvekilliği de yapan gazeteci Oktay Ekşi, TBMM’nin, deyim yerindeyse “kanun fabrikası” olmaktan çıkarılıp gerçekten iyi işleyen bir “Parlamento” kimliğine kavuşturulması gerektiği kanısındadır (Ekşi, 2013: 152).

Akın Çakın'a göre, yasa yapma sürecinin çok yaygın kullanılmasının düzenleme enflasyonunu ortaya çıkarması kuvvetle muhtemeldir (Çakın, 2008:71). Ali Nazım Söyler ise, "aşırı yasalasma"yı, ülkemizde kanun yapımı konusundaki üç temel sorun alanından biri, hatta en önemlisi olarak görmektedir (Söyler, 2009: 69).

Aşırı kanunlaştırmaya kapı aralayan bir başka etken ise, Avrupa Birliği müktesebatına uyum çabasıdır. (Özcan, 2010)

Yasa İzleme Enstitüsü, yürürlüğe konulan kanun sayısındaki hızlı artışa bakarak, ülkemizde 2002-2014 yıllarında bir kanun enflasyonunun var olduğu saptamasında bulunmakta ve bu dönemdeki kanun yapım hızını 1920-1960 dönemiyle karşılaştırmaktadır.

"2002-2014 yılları arasında TBMM, 1756 adet kanun çıkarmak suretiyle, 'kanun fabrikası' olarak adlandırılabilir. Yoğunlukta üretim gerçekleştirmiştir. Benzer bir kanun yapım hızına ancak 1920 -1960 arasındaki dönemin meclislerinde rastlayabiliyoruz." (Yasa İzleme Enstitüsü, 2014)

TBMM'nin 23. Yasama Döneminde (2007-2011) aşırı yasalasmadan yakınanlar arasında, TBMM Eski Başkanı Mehmet Ali Şahin de yer almaktadır.

"... Türkiye Büyük Millet Meclisimiz yasa yapmada performansı çok yüksek bir parlamentodur. Bakın 23'üncü Dönem sona eriyor, şu ana kadar, bana arkadaşlarımızın verdiği bilgiye göre, kanun tasarısı ve teklifi olarak Parlamentomuza 1.601 tasarısı ve teklif geldi. ... 415 tanesi yasalasma imkânı buldu. İngiltere'de yılda 30-35 tane yasa çıkıyor, Almanya'da aşağı yukarı bizim yarımızdan çok daha az yasa çıkıyor..." (Şahin, 2011: 23-24 ve Neziroğlu, 2011: 13)

Ömer Faruk Gençkaya, koalisyon hükümetlerine sahne olan 1991-1999 yıllarında (19. YD ve 20. YD) görece daha az sayıda kanun çıkarıldığına değinmektedir (2000: 31).

İbrahim Araç- Şeref İba, kanunî düzenlemeye duyulan gereksinimin hızlı bir artış gösterdiğini, yaşamın her alanını kanunla düzenlemeye ve bunları günün koşullarına göre yeniden gözden geçirmeye soyunan dünya parlamentolarının, giderek birer "kanun üretim fabrikası" görünümü kazandıklarını belirtmektedir. Yazarlara göre, kanun sayısındaki hızlı artışın hukuk devleti ilkesini tehdit ettiği, bir gerçektir. Türkiye'de kanun sayısının fazla olması, sırf yeni bir modern devlet kuruluşu ile açıklanamaz (Araç ve İba, 2003: 38).

1920-2006 arasında yürürlüğe konulan kanunların sayılarının gözleminden hareketle, Şeref İba, TBMM'nin "kanun üretim fabrikası" gibi çalıştığı kanısına varmaktadır (İba, 2010: 126). Ona göre, kanun sayısındaki hızlı artış hukuk düzenimizi karmaşaya sürüklemektedir (İba, 2010: 129).

Oğuz Kaan Doğan, 1961-2011 döneminde 6 binden fazla kanun çıkarıldığına dikkat çekmektedir. TBMM'nin hiç tatil yapmadan her yıl 12 ay çalıştığı düşünülse bile, altıbin sayısına, her ay ortalama 10 kanun (üç günde bir kanun) çıkarmakla ulaşılabileceğini belirten, Doğan'a göre, bu durum, Giovanni Sartori'nin deyişiyle, gerçek anlamda bir "kanun yapma çılgınlığı"dır; bu kadar çok kanunun çıkarılması kanunun değerini düşürmektedir (Doğan, 2011: 379).

Görüldüğü üzere, ülkemizdeki yasama performansına ilişkin değerlendirmelerde, Avrupa ülkelerinden farklı olarak, yalnızca "kanun sayısı"na ve bu sayıdaki hızlı artışa, bu arada kanunî düzenlemelerdeki karmaşıklığa vurgu yapılmaktadır. Oysa, kanun sayısı, yasama performansının ölçümünde önemli fikir verse bile, bazı zafiyetleri de bünyesinde barındırmaktadır. Kanun hacmine (yürürlüğe konulan kanunların Resmi Gazete'de kapladığı sayfa sayısına) ilişkin veriler ise, yasama performansının ölçümü bakımından çok daha değerlidir.

Kağı'nin daha önce değinilen makalesi, Türkçe kanun enflasyonu yazınında çok önemli bir yer tutmaktadır. Hatta, dilimizde, kanun enflasyonu olgusunu Kağı'nin makalesinde yapılan irdelemeden daha derinlemesine ele alan başka bir çalışma bulunmamaktadır.

Bülent Dâver'in daha önce değinilen makalesi (Dâver, 1959), dilimizde kanun enflasyonu yazınına oluşturan çalışmalardan bir başkasıdır. Kanun yapımı sanatına ilişkin bazı sorunlar (kanunların hazırlanması, yürürlüğe girmesi, yürürlükten kalkması, yayımlanması ve yorumlanması) ve bu arada kanun enflasyonu, Dâver'in makalesinin konularını oluşturmaktadır. Kanun enflasyonunun 1950'li yılların birçok Batı ülkesini derinden düşündüren bir sorun olduğunu belirten Dâver, Kağı'ye yollama yaparak, kanun sayısındaki artışın hukuku ve hukuk devletini tehdit ettiğini ileri sürmektedir.

Türkçe kanun enflasyonu yazınına katkıda bulunan bir diğer yazar, Şeref İba'dır. 1920-2006 döneminde çıkarılan kanunların sayılarını yasama dönemleri itibarıyla tabloda ve grafikte gösteren İba, kanun sayılarının yasama performansının ölçümünde ne ölçüde aydınlatıcı (yeterli) olduğunu ve bazı yasama dönemlerinde kanun sayılarında gözlemlenen şişkinliğin nedenlerini sorgulamaktadır. Demokratik siyasal rejimlerde kanunî düzenlemelere zaman içinde giderek daha fazla gereksinim duyulmakta olduğuna işaret eden İba, "kanun sayısı" ölçütü kullanılmak suretiyle yasama performansı ölçümü yapmakta ve kanun enflasyonu savlarının isabetli olup olmadığını test etmektedir (İba, 2010: 123-129).

Başka ülkelerde yasama performansının ölçümünde kullanılan ölçütler, kuşkusuz, ülkemizdeki yasama performansı ölçümlerinde esin kaynağı olabilir, bu ölçütler ülkemizde de kullanılabilir. Ama, bir ülke için "kanun enflasyonu" eşığı sayılan bir veri (nicelik), başka ülke için aynen benimsenemez. Zira, hukukun

kaynağı olarak “kanun”un ülkelerin hukuk sistemindeki anlam, önem ve işlevleri birbirinden farklıdır. Bazı ülkelerde, kanun, çok daha sık ve hemen her konuyu düzenlemeye yönelik olarak kullanılmakta iken, başka ülkelerde, göreceli olarak daha az kullanılıyor olabilir. Hatta, İba’nın da belirttiği gibi, aynı hukuk sisteminde dahi, farklı zaman dilimleri bu konuda farklı özellikler sergileyebilir. “... bazı dönemlerde görülen kanun sayısındaki şişkinlik, kanun kavramına o dönemde yüklenen farklı anlamlara bağlıdır...”(İba, 2010: 123-125)

Dayandıkları veri ve gözlemlerden hareketle, farklı kesimlerden (siyaset, bilim insanları ve diğerleri) gelen değerlendirmelerde, farklı bağlam ve gerekçelerle ifade edilmiş olsa bile, ülkemizde bir yasama enflasyonu olduğu, kanunî düzenlemelerde karmaşa meydana geldiği kanısı öne çıkmaktadır.

Şeref İba, 1920-2006 dönemindeki yasama performansına ilişkin olarak YD’leri itibarıyla ölçüm gerçekleştirmiş, zafiyetlerini de belirtmek suretiyle, “kanun sayısı” ölçütünü kullanmış ve hangi YD’lerinde kanun enflasyonunun var olduğunu saptamıştır.² İba’nın 1920- 30 Mart 2006 döneminde YD’leri itibarıyla uyguladığı bu formüle göre, 1923-1957 dönemindeki YD’lerinin tümünde kanun enflasyonu gözlemlenmiş, 12. YD (1961-1965), 13. YD (1969-1973) ve 1980-1983 AD’i de kanun enflasyonuna sahne olmuştur. Aynı biçimde, henüz tamamlanmamış olan 22. YD’nde de bir kanun enflasyonu söz konusudur. Bu formüle göre, en çok sayıda (920) kanunun çıkarıldığı 5. YD (1935-1939), 1920- 30 Mart 2006 döneminde kanun enflasyonunun en üst düzeyde olduğu YD’dir (İba, 2010: 47-49). İba’nın bu formülü 2018’e kadar uzatıldığında, baz kanun sayısı 530’a düşmektedir. Bu yeni baz kanun sayısına göre, 1983-2018 döneminde yalnızca 22. YD (2002-2007) ve 23. YD’nde (2007-2011) kanun enflasyonunun olduğu söylenebilecek, örneğin, 26. YD’nin (2015-2018) 491 kanunu, anılan YD’nde kanun enflasyonu olduğunu söylemek için yeterli olmayacaktır. Ülkemizde çift meclis sisteminin uygulandığı ve koalisyon hükümetlerine sahne olan 1961-1980 döneminde, “kanun sayısı” ölçütünü esas alan bu verilere göre, yasama performansının aşırı yüksekliğinden (kanun enflasyonundan) hiçbir biçimde bahsedilemez. Oysa, daha yetkin olan “kanun hacmi” ölçütüne göre yapılan ölçümler, sözü edilen dönemde kanun enflasyonunun varlığını onaylayan sonuçlar vermektedir.

İba, TBMM’nin, 1920-2006 döneminin hemen hemen her döneminde, en azın-

2 30 Mart 2006 tarihi itibarıyla ulaşılan kanun sayısını, kadük olan kanunlar da dahil olmak üzere, 13.329 olarak saptayan İba, bu rakamı YD sayısına (24) bölmüş ve YD başına bulduğu “555” rakamını “baz YD kanun sayısı” olarak kabul etmiştir. İlgili YD’nde çıkarılan kanun sayısından baz dönem kanun sayısı olan 555’i çıkarmak ve bulunan rakamı “baz dönem kanun sayısı x 100”e bölmek suretiyle geliştirdiği formül yardımıyla, bir “kanun enflasyonu endeksi” oluşturmuştur. 1920- 30 Mart 2006 ZD’nde endeksin pozitif (yani, sıfırın üstünde) olduğu YD’lerinde kanun enflasyonunun yaşandığını varsaymıştır.

dan istatistikî olarak, iyi işleyen bir kanun yapma makinası gibi performans sergilediğini ileri sürmekte ve “kanun sayısı” ölçütünün zafiyetlerini ortaya koymaktadır (İba, 2010: 127).

Dahili Nizamname'deki adıyla “devre” “tecdidine karar verilmediği halde, dört seneden ibaret olan intihap müddeti”, İçtüzük'teki adıyla “yasama dönemi” ise, birbirini izleyen iki MGS tarihi arasındaki süredir. Buna karşın, hem TBMM uygulamasında ve hem de İba gibi kimi akademisyenlerce (İba, 2010: 49), dönem başlangıcı olarak, dönemin “fili” başlangıç tarihine vurgu yapılmaktadır. “Filli” başlangıç, MGS tarihinden iki ay sonrasına bile denk düşebilmektedir. Yasama performansının ölçümü bakımından dönemin başlangıç ve bitiş tarihleri ve dönemin “gün” olarak uzunluğu büyük önem taşıdığından, İçtüzük'teki tanıma da uygun biçimde, bu çalışmada MGS tarihi dönemin başlangıç tarihi, sonraki MGS tarihinden bir önceki gün de dönemin bitiş tarihi olarak ele alınmıştır.

Bu arada, 1920-2018 dönemi, 26 adet devre/ dönem ve iki adet de ara dönem içermektedir. Devre ve yasama dönemlerinin nasıl numaralandırılacağına ilişkin duraksama, 1984'te TBMM tarafından alınan ve 6 Kasım 1983 tarihinde yapılan MGS sonrasında başlayan YD'nin 17. YD olarak adlandırılmasını, sonraki dönemlerin buna göre teselsül ettirilmesini ve önceki “devre”lerin de bu çerçevede numaralandırılmasını öngören Karar'ıyla ortadan kaldırılmıştır (İba, 2010, 47-49 ve TBMM TD, 1984). 1980 öncesindeki “devre”ler de bu çalışmada “yasama dönemi” (YD) olarak adlandırılacaklardır.

Yasama performansını etkilemesi olası olgular olarak dönemlerin “gün” olarak uzunluğu, hükümet sayısı, hükümet tipleri (çoğunluk/koalisyon/azınlık), Yasama organının yapısı (tek meclis/ çift meclis) ve Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve OHAL KHK'si enstrümanlarının kullanımı aşağıda irdelenmiştir.

Dönemin “gün” olarak uzunluğu: Yasama performansı ölçümünde kullanılan ölçütler açıklanırken, yasama dönemlerinin gün olarak uzunluklarının işlevi vurgulanacak ve yasama performansı üzerindeki etkisi değerlendirilecektir.

Hükümet sayısı: Hükümetin kurulması, öncesi ve sonrasıyla, belirli bir zaman sürecini gerektirmekte, hükümet programına uygun bir biçimde yılı bütçe kanunu biçimlendirilmekte ve bütçe uygulanmaktadır. Bir yasama döneminde yalnızca bir hükümetin kurulmuş olması durumunda, program daha etkili bir biçimde uygulanabilmekte ve yasama performansı yüksek düzeyde seyretmektedir. Hükümet sayısındaki artışa bağlı olarak, hükümet kurma uğraşı zaman almakta, TBMM'deki (komisyon ve Genel Kurul) çalışmalar önemli ölçüde sekteye uğramakta ve sonuçta yasama performansı düşmektedir. Somut verilere dayalı biçimde ölçülmesi olanaklı olmamakla birlikte, hükümet sayısının artması, yasama performansının düşmesine neden olmaktadır.

Hükümet tipleri (çoğunluk/koalisyon/azınlık): Anayasalarımızca kurgulanan yasama-yürütme ilişkisi dolayısıyla, hükümet, MGS sonuçlarına göre TBMM’de çoğunluğu teşkil eden parti ya da partiler tarafından hükümetin kurulmakta, kanunlaşan metinlerin % 90’dan fazlasını “kanun tasarısı”ları oluşturmaktadır. Bu durum, TBMM Başkanlığına sunulması olası tasarısı konusunda yürütme organı içinde önceden mutabakat sağlanmış olmasını gerektirmektedir. Hükümetin koalisyon nitelikli olması, ortakların sayısına göre, yasama organına sunulması olası metin üzerinde ortaklar arasında uzlaşısı sağlanmasını güçleştirmektedir; hatta, uzlaşısı sağlanamaması, koalisyonun sona ermesine dahi neden olabilmektedir. 1961 Anayasası döneminin koalisyon hükümetlerinde de uzlaşısı sorunları yaşanmış olmakla birlikte, bu Anayasa döneminde TBMM’nin çift meclisli olması, eleştirilerin koalisyon olgusundan çok çift meclise yönelmesine neden olmuştur. 1990’lı yıllarda ise, sözü edilen uzlaşısı sorunları nedeniyle, yasama performansında önemli ölçüde düşüşler gözlemlenmiştir. Azınlık hükümetleri ise, TBMM’ye sundukları tasarıları kanunlaştırmada zorlanmaktadırlar. Ülkemizdeki yasama performansında “düşüş” olduğu yönündeki eleştiriler koalisyon ve azınlık hükümetlerine sahne olan 1990’lı yıllar için dillendirilmiştir. Somut verilere dayalı biçimde ölçülmesi olanaklı olmamakla birlikte, çoğunluk hükümetlerinin varlığı yasama performansını yükseltmekte, buna karşılık, koalisyon ve azınlık hükümetleri dönemlerinde yasama performansı düşmektedir.

Yasama organının yapısı (tek meclis/ çift meclis): Yasama organının tek meclis yerine çift meclisten oluşması, tasarısı ya da teklifin ikinci bir göz tarafından incelenmesi suretiyle “yasama kalitesi”ne olumlu yönde katkıda bulunacağı gerekçesiyle övülmekte, buna karşılık, yasama sürecini yavaşlatacağı ve yasama performansı üzerinde olumsuz etkide bulunduğu gerekçesiyle de çoğunlukla eleştirilmektedir. Ülkemizde 1961-1980 dönemindeki çift meclis uygulaması, koalisyon hükümetlerinin de uygulandığına bakılmaksızın, yasama sürecini yavaşlattığı ve yasama performansını düşürdüğü gerekçesiyle, eleştirilere maruz kalmıştır. Somut verilere dayalı biçimde ölçülmesi olanaklı olmamakla birlikte, çift meclis uygulaması yasama sürecini yavaşlatmakta ve performansı düşürmektedir.

Kanun Hükümünde Kararname (KHK) ve OHAL KHK’si enstrümanlarının kullanımı: 1971’de Türk hukukuna giren KHK, Anayasal düzenlemeler ve yetki kanunları çerçevesinde görece dar bir alan için kullanılmaktadır. Yasama yetkisinin genelliği ilkesinin geçerli olduğu hukukumuzda, KHK enstrümanı kullanılmadığında, ilgili düzenlemenin kanun marifetiyle yapılacağı kuvvetle muhtemeldir. KHK enstrümanı sık ve yoğun (hacimli) kullanıldığı ölçüde, yasama performansında düşüş meydana gelecektir. 1971 yılından 2018 yılına kadar yürürlüğe konulan 593 KHK’den yaklaşık 40 tanesi (birkaçı 1990’lı yıllarda ve 30’dan fazlası da 2016-2018 yıllarında olmak üzere) olağanüstü hal veya sıkıyönetim

durumları için çıkarılmıştır. Somut verilere dayalı biçimde ölçülmesi olanaklı olmamakla birlikte, KHK ve OHAL KHK'si kullanımı yasama performansını düşürmektedir.

Doksan sekiz (1920-2018) yıllık dönemin analizinde, analize konu en kısa zaman dilimleri olarak dönemler (YD ve AD) esas alınmakla birlikte, birden fazla “dönem”leri içeren dönemlerine de (örneğin, 1920-1960, 1961-1980, 1983-2002 ve 2002-2018 gibi) başvurulacaktır. Ayrık bir yasama işlemine konu olan AD’lerin verileri YD verilerinden ayrı ve zaman zaman da YD verileriyle karşılaştırmalı biçimde değerlendirilecektir.

Yasama Dönemlerinde kurulan hükümetlere ve yasama sürecini etkileyen özelliklere ilişkin bilgiler TABLO 1 ve TABLO 2’de gösterilmiştir.

TABLO 1:			
KURTULUŞ SAVAŞI YILLARI VE TEK PARTİ DEVRİNDE, YASAMA DÖNEMLERİ İTİBARIYLA, HÜKÜMETLERİN TÜR VE SAYILARI İLE DÖNEMLERİN YASAMA SÜRECİNE ETKİ EDEN BAZI ÖZELLİKLERİ (1920-1946)			
DÖNEM	DÖNEM BAŞLANGIÇ VE BİTİŞ TARİHLERİ	HÜKÜMET SAYILARI	YASAMA SÜRECİ ÜZERİNDE ETKİLİ OLAN ÖZELLİKLER
1	23/04/1920/ 30/06/1923	4	Kurtuluş Savaşı
2	01/07/1923/ 01/09/1927	4	Kuruluş/ Devrimler/ Hukukî Yapılanma
3	02/09/1927/ 24/04/1931	2	Devrimler/ Hukukî Yapılanma
4	25/04/1931/ 07/02/1935	1	Devrimler/ Hukukî Yapılanma
5	08/02/1935/ 25/03/1939	3	Devrimler/ Hukukî Yapılanma
6	26/03/1939/ 27/02/1943	3	Dış Dünyadaki Savaş'ın Etkileri
7	28/02/1943/ 20/07/1946	1	Dış Dünyadaki Savaş'ın Etkileri

TABLO 2:

ÇOK PARTİLİ DEVİRDE, YASAMA DÖNEMLERİ* İTİBARIYLA, HÜKÜMETLERİN TÜR VE SAYILARI İLE DÖNEMLERİN YASAMA SÜRECİNE ETKİ EDEN BAZI ÖZELLİKLERİ (1946-2018)

DÖNEM	DÖNEM BAŞLANGIÇ VE BİTİŞ TARİHLERİ	HÜKÜMET TÜR VE SAYILARI İÇ: ÇOĞUNLUK/ K: KOALİSYON; A: AZINLIK	YASAMA SÜRECİ ÜZERİNDE ETKİLİ OLAN ÖZELLİKLER
8	21/07/1946/ 13/05/1950	Ç (1)	Çok Partili Siyasal Yaşama Geçiş
9	14/05/1950/ 01/05/1954	Ç (2)	Demokrat Parti iktidarının başlaması
10	02/05/1954/ 26/10/1957	Ç (2)	Demokrat Parti iktidarı
11	27/10/1957/ 26/05/1960	Ç (1)	Demokrat Parti iktidarı
12	15/10/1961/ 14/10/1965 -	K (2); A (1)	Çift Meclis'li Parlamento
13	15/10/1965/1 1/10/1969	Ç (2)	Çift Meclis'li Parlamento
14	12/10/1969/ 13/10/1973	Ç (2); A (4)	Çift Meclis'li Parlamento/ 7 adet KHK
15	14/10/1973/ 04/06/1977	K (2); A (1)	Çift Meclis'li Parlamento/ 6 adet KHK
16	05/06/1977/ 11/09/1980	K (1); A (2)	Çift Meclis'li Parlamento/ 21 adet KHK
17	06/11/1983/ 28/11/1987	Ç (1)	119 adet KHK
18	29/11/1987/ 19/10/1991	Ç (3)	138 adet KHK
19	20/10/1991/ 23/12/1995	K (2)	92 adet KHK
20	24/12/1995/ 17/04/1999	A (2); K (2)	6 adet KHK
21	18/04/1999/ 02/11/2002	K (1)	AB Müktesebatı uyumu/ Ekonomik reform programı/ 50 adet KHK
22	03/11/2002/ 21/07/2007	Ç (2)	AB Müktesebatı uyumu
23	22/07/2007/ 11/06/2011	Ç (1)	12 adet KHK
24	12/06/2011/ 06/06/2015	Ç (2)	23 adet KHK
25	07/06/2015/ 31/10/2015	Ç (1)	Hiçbir kanun veya KHK çıkarılmamıştır.
26	01/11/2015/ 23/07/2018	Ç (2)	Tamamı OHAL KHK'si olan 37 adet KHK

(*) 1960-1961 ve 1980-1983 Ara Dönemleri Tablo'ya konulmamıştır.

3. YASAMA PERFORMANSI ÖLÇÜMÜNDE KULLANILABİLECEK ÖLÇÜTLER, ÇALIŞMANIN YÖNTEMİNE VE SINIRLILIKLARINA İLİŞKİN DİĞER AÇIKLAMALAR

“Yasama Performansına İlişkin Bazı Uluslararası ve Ulusal Çalışmalar”ın irdelendiği bölümde de belirtildiği gibi, yasama performansı, yalnızca kanunlaşma oranı ile ölçülemez. Uluslararası ve ulusal literatürde, performans ölçümü bakımından başka unsurlara da atıf yapılmaktadır. Bu çalışmada ise, yukarıda değinilen durumun bilincinde olunarak, bu sınırlık ve sakınca göze alınmak suretiyle, performans ölçümü kanunlaşma oran ve sonuçlarına indirgenecektir.

Yasama performansının ölçümünde, yasama dönemi başına kanun sayısı, kanun hacmi ve kanun sözcük sayısı ölçütleri kullanılacak, bu ölçütlerden türetilen alt ölçütlerden (gün başına kanun sayısı, gün başına kanun hacmi ve gün başına kanun sözcük sayısı) de yararlanılacaktır.

Performans ölçümünde kanun madde sayıları da kullanılabilirse de, maddelerin uzunlukları, bir RG satırından başlayarak birkaç RG sayfasına kadar yayılabilmektedir. Ayrıca, TBMM’de daha kısa sürede kanunlaşmasını sağlamak ve İçtüzük’ün sunduğu olanaklardan yararlanmak için, son yıllarda daha uzun (hacimli) maddelerden ibaret olan, daha az sayıda madde içeren kanun tasarıları/tekliflerinin TBMM’ye sunulması yoluna gidilmiştir. Bu sınırlılıkları dolayısıyla, madde sayısı ölçütü kullanılmayacaktır.

3.1. “Kanun Sayısı” Ölçütü

Yasama performansı konusunda görüş belirtenlerin ellerindeki verilerin dayandığı veya açık veya örtülü bir biçimde refere ettiği ölçüt, **“kanun sayısı”** ölçütüdür. Bu ölçüte göre, yasama performansı ölçümünde kullanılacak veri, ilgili döneminde (yasama yılı/ yasama dönemi veyahut da daha uzun zaman dilimleri) çıkarılmış/ yürürlüğe konulmuş³ kanunların sayısıdır. Örneğin, bir yasama dönemi

-
- 3 Yasama (kanun yapımı) performansının ölçümünde kanunlaştırılan metin sayısı mı yoksa kanunlaştırılan metinlerden yürürlüğe konulanların sayısı mı esas alınmalıdır? Şeref İba, yasama performansı ölçümünde yasama organınca “çıkarılmış” olan kanunların sayısını esas almış ise de, bu tutum performansın doğru ölçümü bakımından isabetli değildir. Çünkü, yalnızca bir maddesi veya sözcüğü için TBMM’ye geri gönderilen kanun (örneğin, 10 madde ve 5 RG sayfasından ibaret bir kanun), TBMM tarafından tekrar aynı veya biraz farklı içerikte ve “ayrı numara” ile kanunlaştırıldığında, Cumhurbaşkanı, bu kanunu yayımlamakta ve kanun yürürlüğe girmektedir. Yasama performansının ölçümünde “kanunlaştırılan metin” esas alındığında, TBMM’nin her iki metine verdiği emek de değerlendirilmekte, buna karşılık, aynı veya hemen hemen aynı içerikteki iki metin, farklı numaralar altında, performans ölçümünde iki kez dikkate alınmış olmaktadır. Performans ölçümünde aynı içerikteki kanunun iki kez sayılması sakıncasının önüne geçmek için, bu çalışmada,

minde 200 kanun yürürlüğe konulmuş iken, bir başka dönemde bu sayının 400'e çıkmış olması, yasama performansında bariz bir yükseliş anlamına gelir. Tam tersine, yürürlüğe konulan kanun sayısının, örneklenen dönemde 200'den 100'e gerilemesi, yasama performansının bariz bir biçimde düştüğünü gösterir. Böylesi durumlarda yasamanın etkin olmadığı savları ileri sürülmektedir. Kanun sayısı ölçütünün belirli bir dönemdeki yasama performansının ölçümünde kullanımı, ilgili dönemi oluşturan dönemlerin her birinde yürürlüğe konulan kanunların sayısının doğru bir biçimde saptanmasını gerektirir.

Kanun sayısı ölçütünü kullanmak suretiyle performans ölçümü yapmak üzere, 1920-2018 döneminde, dönemler (YD ve AD) itibarıyla yürürlüğe konulan kanunlar tek tek ve özenli bir biçimde (1920'li yıllar için Resmî Gazete ve Düsturlar, diğer dönemler için de ilaveten Mevzuat Bilgi Sistemi ve TBMM resmi web sitesi dokümanlar kullanılmak ve yürürlüğe konulan kanunlar Resmî Gazete arşivinden tek tek teyid edilmek suretiyle) saptanmıştır.

Bu ölçüt, kuşkusuz, hangi dönemde kaç adet kanunun yürürlüğe konulduğunu göstermekte ve kanun sayıları bakımından dönemleri (gerektiğinde de dönemlerini) karşılaştırmaya cevaz vermektedir. Ülkemizde yasama performansı konusunda görüş beyan edenler de, daha önce belirtildiği gibi, savlarını çoğunlukla bu verilere dayandırmaktadırlar. Sunduğu bu olanaklara karşın, kanun sayısı ölçütü, yasama performansının sağlıklı bir biçimde ölçümü bakımından bazı **zafiyetler** de taşımaktadır.

Kanun sayısı ölçütünün birinci zafiyeti, dönemlerin “gün” olarak uzunluklarının farklı olmasına karşı kayıtsız kalmasıdır. Oysa, 26 dönem ve iki ara dönem içinde en uzun, 1726 gün süren 22. YD (2002-2007), en kısası ise, 25. YD (7 Haziran 2015- 31 Ekim 2015) bir yana bırakılacak olursa, 507 gün ile 1960-1961 AD'dir. “Gün” olarak uzunlukları dikkate alınmaksızın, dönemlerde yürürlüğe konulan kanunların sayılarının karşılaştırılması, anlamlı sonuçlar vermez. Kanun sayısı ölçütünün bu sakıncasını gidermek üzere, “gün başına kanun sayısı” ölçütü yasama performansı ölçümlerinde kullanılacaktır.

Kanun sayısı ölçütünün ikinci zafiyeti, kanunların hacimlerinin (türlerine bağlı olarak kanunların RG'de kapladıkları alanın) çok farklı olması ve kanun sayısı ölçütünün bu farklılık karşısında kayıtsız kalmasıdır (Yüksel, 2014). Örneğin, 1983-2018 döneminde yürürlüğe konulan kanunların üçte biri, başlıklarıyla birlikte ortalama 75'er sözcükten ibaret olan, RG sayfasının üçte biri kadar yer

TBMM'ye geri gönderilen kanunlar dikkate alınmamıştır. Bu durumun tek önemli sakıncası, geri gönderilen metni TBMM'nin tekrar kanunlaştırmaya yönelmemesidir. Böyle bir durumda, kadük olan kanun için verilen emekler de performans ölçümünde değerlendirilemeyecektir.

kaplayan ve tamamına yakını üçer maddelik olan onay kanunlarıdır. Buna karşılık, onlarca sayfa yer kaplayan çok sayıda kanun vardır. Merkezî Yönetim Bütçe Kanunları, eki cetvellerle birlikte RG'de 2.000 sayfaya yakın, OHAL Kanun Hükmünde Kararnemelerinin değiştirilerek kabulüne ilişkin kanunlar, eki listelerle birlikte RG'de 500 sayfadan fazla ve Türk Ticaret Kanunu da RG'de 400 sayfaya yakın yer kaplamaktadır. Kanun sayısı ölçütünden yola çıkılarak yasama performansının ölçülmesi ve bu ölçütü yetinilmesinin, yukarıda betimlenen onay kanunlarını, RG'de onlarca, yüzlerce ve hatta binden fazla sayfa yer kaplayan diğer kanunlarla aynı kefeye koymak gibi bir sakıncası vardır. Bu sakınca, kanun sayısı ölçütü ile ulaşılan ölçüm sonuçlarını anlamsız duruma getirmektedir.

Yasama performansının ölçümünde kanun sayısı ölçütüne göre çok daha kullanışlı, anlamlı ve onun zafiyetlerini taşımayan bir başka ölçüt, Avrupa ülkelerinde de kullanılmakta olan “kanun hacmi” ölçütüdür.

3.2. “Kanun Hacmi” Ölçütü

Kanun hacmi ölçütü, yasama performansının ölçümünde, ilgili dönemini oluşturan dönemlerin her birinde yürürlüğe konulan kanunların RG'de kapladıkları toplam alanın “sayfa sayısı” olarak belirlenmesi esasına dayanır; bulunan rakam, o dönemin yasama performansı verisi kabul edilir. Bu çalışmada, 1920-2018 dönemini oluşturan dönemlerin her birinde yürürlüğe konulan kanunların RG'de kapladıkları alanların “sayfa sayısı” olarak toplamları titiz bir biçimde saptanmıştır.⁴

Bugüne kadar ülkemizde hiç kullanılmamış olan kanun hacmi ölçütü, bu çalışmada, Türkiye'deki yasama performansının ölçümünde, kanun sayısı ölçütünün yanısıra ve “ilk kez” kullanılmıştır. Kanun hacmi ölçütünü kullanmak üzere, yürürlüğe konulan kanunların RG'de kapladıkları sayfa sayılarının saptanmasında, 98 yıllık dönemde karşılaşılan sorunlar ve bu sorunların aşılması yöntemleri açıklanmıştır.

Kanun hacmi ölçütünün özü, yukarıda değinildiği gibi, ilgili dönemini oluşturan dönemlerin her birinde yürürlüğe konulan kanunların RG'de kapladıkları

4 Kanun hacmi ölçütünün kullanılması suretiyle yasama performansı ölçülürken, şu yöntemler uygulanmıştır: Yalnızca bir ya da birkaç kanunun yayımlandığı RG'de, kanunlar, bir sayfadan daha az, örneğin yarım sayfa yer kaplıyor olsa dahi, kanunun bir sayfalık yer kapladığı varsayılmıştır. Birden fazla sayıda sayfa kaplayan kanunun/ kanunların son sayfaları, tek satırdan ibaret olsalar dahi, tam sayfa sayılmıştır. Yasama organınca kanunlaştırılan bir metnin Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması ve RG'de yayımlanması 15 gün veya daha uzun süre aldığından, ilgili kanunun RG'de yayımı bir sonraki yasama dönemine sarktığı durumlarda, bu kanunlara ilişkin sayfa sayıları, kanunlaştıkları yasama döneminin rakamlarına dâhil edilmiştir.

toplam alanın “sayfa sayısı” olarak belirlenmesidir. Karşılaşılan **ilk sorun**, yürürlüğe konulan kanunların yayımlandıkları RG'nin ebatlarının 98 yıl boyunca aynı kalmamış olmasıydı. Gerçekten de, 23/4/1920-28/2/1977 döneminde “büyük ebatlı” RG ve 1/3/1977-23/6/2018 döneminde de küçük ebatlı RG kullanılmıştır. Halen küçük ebatlı RG kullanılmakta olduğundan, büyük ebatlı RG sayfa sayılarının küçük ebatlı RG sayfa sayılarına dönüştürülmesinin daha uygun olacağı düşünülmüştür. Bu dönüştürme işlemi için, büyük ve küçük ebatlı RG'lerin örnek birer sayfalarındaki “yazı” bölümlerinin santimetrekare cinsinden alanları karşılaştırılmış, dönüştürme katsayısı bulunmuş ve 1931-1977 dönemini oluşturan dönemlerdeki her bir büyük ebatlı RG sayfası, dönüştürme katsayısı olan 2,5 ile çarpılarak, büyük ebatlı RG sayfalarının küçük ebatlı RG sayfaları cinsinden kaç sayfa tuttuğu belirlenmiştir.

İkinci sorun, RG'lerin, 3. YD (1927-1931) ortalarına, yani 1928 yılı Ekim ayına kadar Arap alfabesiyle, 1928 sonrasında ise Latin alfabesiyle basılmış olmasıydı. Arap ve latin alfabelerinin yazı karakteri farklılığı RG'deki yazı alanının yoğunluğunu etkilediğinden ve 1. ve 2. YD'de (18/7/1921-23/10/1924 dönemde) yürürlüğe konulan 382 kanun, Kurtuluş Savaşı koşulları nedeniyle olsa gerek, Resmi Gazete'de (Ceridei Resmiye) yayımlanmadığından ve bunlara sonraki yıllarda Latin alfabesiyle basılan düsturlarda yer verilmiş olduğundan, 3. YD'nin (1927-1931) sonuna (24 Nisan 1931) kadar yürürlüğe konulan kanunlar için, bu kanunların RG'de kapladıkları yer değil de, düsturlarda kapladıkları yer esas alınmıştır. Büyük ebatlı RG'lerin küçük ebatlı RG'lere dönüştürülmesinde olduğu gibi, dönüştürme katsayısı aracılığıyla, düstur sayfaları küçük ebatlı RG sayfa sayıları cinsinden ifade edilmiştir. İlk üç YD kanunlarının (toplam 1.801 kanun) düsturlarda kapladığı alanlar için, düstur ve küçük ebatlı RG'nin örnek birer sayfalarının yazı bölümleri santimetrekare olarak oranlanmış ve % 70 oranı bulunmuş, ilgili kanunların dönemler itibarıyla düsturlarda kapladıkları alan, dönüştürme katsayısı olan 0,70 ile çarpılmış ve bu suretle, düstur sayfa sayıları küçük ebatlı RG sayfa sayısı cinsinden ifade edilmiştir.

1924 Anayasası döneminde kanun hacmi ölçütünün uygulanması bakımından karşılaşılan **üçüncü sorun**, uluslararası anlaşmaların onaylanmasına ilişkin kanunların (onay) eklerine, RG'de ilgili Kanunun ekinde yer verilmesine karşın, 1961 ve 1982 Anayasaları dönemlerinde onay kanunlarının RG'de yayımlanması esnasında, kanun eklerinin aynı RG'ye konulmamasıdır. 98 yıllık uygulama için ortak bir yaklaşım belirlemek bakımından, onay kanunlarının yalnızca kanun metinlerine yer verildiği uygulama esas alınmış ve 1920-1960 dönemindeki RG'de yayımlanarak yürürlüğe konulan bu tür kanunların ekleri, kanun hacminin hesabında, sayfa sayısı olarak dikkate alınmamıştır. Onay kanunları eklerine benzer biçimde 1960 tarihli ve 146 sayılı 5383 sayılı Gümrük Kanununun 6290 sayılı

Kanunla değişik 16 ncı maddesinin ve Gümrük Giriş Tarife Cetvelinin Değiştirilmesine Dair Kanunun yüzlerce sayfayı bulan “Gümrük Giriş Tarife Cetveli” adlı eki de sayfa sayısı hesaplamasında dikkate alınmamıştır.

3.3. “Kanun Sözcük Sayısı” Ölçütü

Kanun sözcük sayısı ölçütü, yasama performansının ölçümünde, ilgili dönemlerin her birinde yürürlüğe konulan kanunların içerdiklerin sözcüklerin belirlenmesi esasına dayanır; bulunan rakam, o dönemin yasama performansı verisi kabul edilir. Bununla birlikte, 98 yıllık sürede yürürlüğe konulan kanunların sözcük sayısını saptamanın güçlüğü dolayısıyla, 1983-2018 döneminin rakamları çıkarılmıştır. Bu arada, 26. Yasama Döneminde (1 Kasım 2015- 23 Haziran 2018) OHAL Kanun Hükmünde Kararnemelerinin Kabulüne Dair Kanun’ların içerdği ve bazılarında 3000 sayfayı bulan listeler, bu Dönem sözcük sayılarını diğer Dönem sayılarıyla karşılaştırmayı anlamsız kıldığından, kanun sözcük sayıları bakımından yasama performansı ölçümünde, 17. Yasama Dönemi başından (6 Kasım 1983) 24. Yasama Dönemi sonuna kadar6 Haziran 2015) yürürlüğe konulan kanunların sözcük sayıları kullanılacaktır.

3.4. Çalışmanın Yöntemine ve Sınırlılıklarına ilişkin Diğer Açıklamalar

Ülkemizde yasama performansının “nicel” olarak değerlendirilmeye başlandığı 1942’den beri, performans ölçümünde dayarılan tek ölçüt, tüm yetersizliklerine karşın, “kanun sayısı” ölçütüdür. Kanun numaralarının yüksek rakamlara ulaşmış olması veyahut da belirli ve kısa bir dönemde (örneğin, 15 günlük sürede, bir yasama yılında veya YD’nde) “çok sayıda” metnin ya da “hacimli” metnin kanunlaştırılması, yukarıda da değinildiği gibi, yasama performansının “aşırı” yükseldiğinin ve kanun enflasyonu yaşandığının kanıtı sayılmıştır. “Kanun sayısı” ölçütünden başka bir ölçütle yasama performansı ölçümü yapıldığına ise hiç tanık olunmamıştır. Kanun sayısı, performans ölçümü bakımından önemli olmakla birlikte, bu ölçüt, önemli bazı zafiyetler taşımaktadır. Kanun sayısı ölçütü dışında, bazı Avrupa ülkelerinde de kullanılmakta olan “kanun hacmi” ölçütünün ve kanun sözcük sayısı ölçütünün de kullanılması, hatta, YD’lerinin uzunluklarının farklılığı dolayısıyla, “gün başına” gibi alt ölçütlerden yararlanılacaktır.

Bu çalışmada, 1920-2018 dönemdeki (98 yıl) yasama (kanun yapımı) performansının, üç ölçüt aracılığıyla “nicel” yönden ölçülmesi amaçlanmış ve performans ölçümünde “kanun sayısı”, “kanun hacmi” ve kanun sözcük sayısı ölçütleri ile bu ölçütlerin “gün” başına olan alt ölçütleri kullanılacaktır. Çalışmanın özgün olan yanı, kanun sayıları ile yetinmeyerek, RG kanun sayfa sayılarının YD’leri itibarıyla ve 1920-2018 Dönemi boyunca, sözcük sayılarının da 1983-2015 Dönemi

itibarıyla saptanmış olması ve performans ölçümünün, “kanun hacmi” ve kanun sözcük sayısı ölçütleri de kullanılmak suretiyle yapılmaya çalışılmasıdır. Ulaşılan ölçüm sonuçlarına göre yasama performansı değerlendirilecektir.

1924, 1961 ve 1982 Anayasaları, TBMM’nin görev ve yetkileri arasında “kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak” biçimindeki geleneksel görev ve yetkiyi saydıktan sonra, kanun koymak suretiyle yerine getirilen başka görev ve yetkileri de belirtmiştir. Her üç anayasada da zikredilen bu görev ve yetkiler “bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek”, “uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak” ve “genel ve özel af ilânına karar vermek”tir. İlk iki Anayasa’da ve 1982 Anayasasının ilk halinde yer alan “mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek” biçimindeki görev ve yetki, 2001 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. “Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek” görev ve yetkisi ise, 1971’den beri hukukumuzda yer almaktadır. Anayasa hükmü çerçevesinde, yasama organı, çıkardığı bir yetki kanunuyla, Bakanlar Kuruluna belli konularda KHK çıkarma yetkisi tanımaktaydı. 6771 sayılı Kanun aracılığıyla 2017’de yapılan ve 24 Haziran 2018’de yürürlüğe giren Anayasa değişikliğiyle, yetki kanunu ve KHK kurumları hukuk sistemimizden çıkarılmış, OHAL KHK’si ise korunmuştur.

Kanunlar, konuları bakımından olduğu kadar, içerikleri (hacimleri) bakımından da farklılıklar gösterirler. En küçük hacimli kanunlar, yalnızca iki maddeyi ve birkaç satırı içermekte, RG’de bir sayfanın beşte biri tutarında yer kaplamaktadırlar. Buna karşılık, Türk Ticaret Kanunu gibi bazı hacimli kanunlar binlerce maddeyi içermekte, RG’de yüzlerce sayfalık yer kaplamaktadır. 15-20 maddeyi içeren yılı merkezî yönetim bütçe kanunları, eki cetvellerle birlikte RG’de 2.000’den fazla sayfa yer kaplamaktadırlar. 1982 Anayasası döneminde yürürlüğe konulan kanunların üçte birinden fazlası ise, yalnızca üçer maddeden oluşan ve her biri RG’de, bir sayfanın üçte biri tutarında yer kaplayan “uygun bulma” onay kanunlarıdır. RG’de yalnızca bir sayfadan başlayarak 2.000’den fazla sayfa yer kaplayan kanunlar yelpazesinin varlığı, yasama performansının yalnızca kanun sayısı ölçütünden hareketle hesaplanmasının sakıncalarını ortaya koymaktadır.

Kanun sayısı ölçütünün kullanımındaki bu sakınca dolayısıyla, bazı Avrupa ülkelerinde yapıldığı gibi, yasama performansının ölçümünde kanun hacmi ölçütü de kullanılacaktır. Belirlenen optimum zaman dilimleri itibarıyla kanun hacmi ölçülecek, başka bir anlatımla, o YD’nde yürürlüğe konulan kanunların RG’de kapladığı alanların toplamı, sayfa sayısı olarak, yasamanın o YD’ndeki performansı sayılacaktır. YD’lerinin gün olarak uzunluklarının farklı olmasından kaynaklanan sakınca, bu ölçütün kullanımında, gün başına kanun hacmi ölçütünün kullanılmasıyla giderilecektir. 1983-2015 Dönemiyle sınırlı olmak üzere kanun sözcük sayısı ölçütü de kullanılacaktır.

Kanun sayısı ve kanun hacmi ölçütleri aracılığıyla Türkiye'de 1920-2018 dönemindeki yasama performansının ölçüm sonuçlarına ilişkin veriler TABLO 3'te, bu verileri değerlendirmek üzere, dönemleri itibarıyla hesaplanan bazı değerler de TABLO 4'te gösterilmiştir. Kanun sözcük sayısı verileri ise TABLO 5'te gösterilmiştir.

Kendilerine başka bazı görev ve yetkiler de tevdi edilmekle birlikte, parlamenterlerin (yasama organlarının) ana varlık nedeni, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarımızın, TBMM'nin görev ve yetkilerini sayan maddelerinde öncelikle vurgulandığı üzere, "kanun"ları koymak, değiştirmek ve kaldırmaktır.

Hukuk normları sıradüzeninde anayasanın altında yer almakla birlikte, hemen hemen her hukuk devletinde, en işlevsel ve önemli norm, "kanun"dur. Hukuk devleti niteliğinin sisteme içkinlik derecesine, hukuk sisteminin yapısına ve geleneklere bağlı olarak, her devlette, hukuk normlarının "kanun" marifetiyle düzenlenmesi sıklığı (kanun sayısı ve/veya kanun hacmi) konularında zaman içinde az çok bir konsensüs ortaya çıkmaktadır. Siyasal iktidarların hukuk normlarına attığı öneme veyahut da Meclis gruplarının norm yaratma becerilerine, toplumsal ve siyasal yaşamın durumuna (görece durağan yaşam ya da hızlı değişim) ve siyasal yaşamdaki istikrara/istikrarsızlığa bağlı olarak, hukuk normlarının kanun marifetiyle düzenlenmesi sıklığında (yasama performansında) bir miktar yükselme/düşüş gözlemlenmesi (örneğin, olağan seyri 100 olan bu sıklığın 110 ve hatta 120'lere çıkması veyahut da 90 ve hatta 85'lere düşmesi) olağan karşılanabilir. Çok kısa zaman aralığında ve olağandışı nedenlerle (örneğin, Türk hukuk sisteminin AB müktesebatına uyumlu hale getirilmesi arayışı) yukarıda değinilen rakamlar yükselmiş olsa bile, orta ve uzun vadede o toplum için makul sayılan düzeylerde az çok dengelenmesi (rakamın, örneğin, 95 ile 105 arasında salınması) beklenir. Orta ve uzun vadede yasama performansında gözlemlenen % 30'luk veya % 40'luk yükselmeler veya düşüşler yasamanın olağan işleyişi bakımından çok önemli bir değişim sayılmakta ve bu tür durumlar, yasama performansının "aşırı" bir biçimde yükselmesi veya düşmesi biçiminde nitelendirilmektedir. Yasama performansındaki aşırı yükselmenin hukuk sistemi üzerinde bozucu etki yapmasından kaygı duyulmakta ve performanstaki bu aşırı yükselme durumu kimi hukukçular tarafından "kanun enflasyonu" (yasama enflasyonu) olarak adlandırılmaktadır.

Bu çalışmada, Türk Parlamentosunun 1920 ile 2018 yılları arasındaki (98 yıl) yasama (kanun yapımı) performansının verilere dayalı biçimde, "kanun sayısı" ve "kanun hacmi" ölçütleri kullanılarak ölçülmesi, ölçüm sonuçlarının ortaya konulması amaçlanmaktadır. Bu verilere bakılarak, 1940'lardan beri dile getirilmekle birlikte 2000'lerden itibaren giderek yoğunlaşan kanun enflasyonu savlarının yerindeliği değerlendirilebilecektir.

Yasama performansının ölçümünde kanun sayısı ve kanun hacmi ölçütlerinin dönem başına ve gün başına versiyonları, yani aşağıda sayılan dört ölçüt kullanılacaktır.

- Dönem başına kanun sayısı ölçütü,
- Gün başına kanun sayısı ölçütü,
- Dönem başına kanun hacmi ölçütü,
- Gün başına kanun hacmi ölçütü.
- Kanun sözcük sayısı ölçütü (yalnızca 1983-2018 Dönemi için)
- Gün başına kanun sözcük sayısı ölçütü (yalnızca 1983-2018 Dönemi için)

Ölçüm sonuçları, bu çalışmada “dönem”ler (YD ve AD) itibarıyla ele alınacak, örneğin, herhangi bir yasama yılı rakamına bu çalışmada itibar edilmeyecektir. Tablolarda yer verilen rakamların ilişkin olduğu “en kısa zaman aralığı”, Yasama Dönemi/Ara Dönem olacaktır. Bu nedenle, yukarıda değinilen ölçütlerin bazıları, “dönem başına” niteliğini taşımaktadır. Dönemlerin gün itibarıyla uzunluklarının farklı olması, dönem rakamları arası karşılaştırmaları zaman zaman anlamsız duruma getirmektedir. Ayrıca, kanun sayısı ölçütünün, başka ve çok önemli başka bir zafiyeti daha vardır: kanun metinlerinin RG sayfa sayısı olarak hacimleri arasında “uçurum” diye adlandırılacak büyük farkların bulunması. “Gün başına” ölçüm versiyonları, sözü edilen bu zafiyetleri gidermek üzere kullanılacaktır. Ölçüm sonuçlarına ilişkin değerlendirmede değinileceği üzere, gün başına kanun hacmi ölçütü, zaman dilimleri verileri arasında yasama performansı karşılaştırmalarında daha anlamlı sonuçları vermektedir.

Çalışmaya konu edilen doksan sekiz yıllık dönem, yasama performansını etkilemesi olası siyasal ve toplumsal olaylar da gözetilecek, “anlamlı” zaman dilimlerine bölünmüş ve kıyaslamalar bu zaman dilimleri rakamları arasında yapılacaktır.

Bütüncül irdelemede, 25. YD (7 Haziran 2015 – 31 Ekim 2015) bir yana bırakılacak olursa, 25 yasama dönemi ve 2 ara dönemin tümü irdelenecektir.

Bütüncül irdelemede, “üçlü” ve “beşli” ayrımlara göre dönem rakamları kullanılacak, üçlü ayırım 1920-1961, 1961-1983 ve 1983-2018 dönemlerini, beşli ayırım da 1920-1960, 1960-1961, 1961-1980, 1980-1983 ve 1983-2018 dönemlerini içerecektir. Bu ayırmada, AD rakamları müstakil olarak gösterilecektir. Hem üçlü hem de beşli ayırmada, 1983-2018 dönemi iki parça halinde (1983-2002 dönemi ve 2002-2018 dönemi) ele alınacak ve değerlendirilecektir.

Sınırlandırılmış irdelemede, 25. YD’nin (7 Haziran 2015 – 31 Ekim 2015) yanı sıra, ilgili bölümde açıklanan gerekçelerle, ilk yedi YD ve 26. YD (2015-

2018) de irdeleme dışında bırakılacaktır. Başka bir anlatımla, sınırlandırılmış irdelemeye 69 yıllık bir dönem, yani 1946 – 6 Haziran 2015 dönemi konu edilecek ve AD rakamlarını da müstakil olarak gösterecek biçimde, yalnızca beşli ayırım (1946-1960, 1960-1961, 1961-1980, 1980-1983 ve 1983-6 Haziran 2015 dönem veya ara dönemleri kullanılacaktır.

Beşli ayırımda, 1983-6 Haziran 2015 dönemi iki parça halinde (1983-2002 dönemi ve 2002-6 Haziran 2015 dönemi) ele alınacak ve değerlendirilecektir.

Bütün bu veriler çerçevesinde, Türkiye tarihinin doksan sekiz yıllık dönem ve bunun anlamlı alt zaman dilimlerinde, Türk yasama organının yasama performansı, kanunların niteliği sorununa girilmeksizin ve “nicel” olarak değerlendirilecektir.

Bazı ölçütlerden yola çıkılarak yasama performansı ölçümünün yapılmakta bu çalışma, bazı sınırlılıklar taşımaktadır. Bir veya birkaç YD gibi kısa bir dönem yerine 98 yıllık bir dönem seçilince, öncelikle, verilere ulaşılmada önemli güçlükler yaşanmış, örneğin, sözcük sayısı ölçütü için, yalnızca 1983-2018 dönemi verileriyle yetinilmiştir. Üstelik, sözcük sayısı verileri, bütçe ve kesin hesap kanunu eki cetvel ve OHAL KHK'lerinin kabulüne dair kanunların ekindeki, uzunlukları bazen binlerce sayfayı bulan listeler dikkate alınmaksızın oluşturulmuştur. Kanun hacmi ölçütü için belirlemeler yapılırken de, ilgili bölümde açıklandığı üzere, önemli zorluklar yaşanmış, düstur sayfa sayıları ile büyük ebatlı RG sayfa sayılarının küçük ebatlı RG sayfa sayılarını dönüştürülmesinde, dönüştürme katsayısı, bir varsayımdan (kıyaslama) hareketle bulunmuş ve hesaplamada kullanılmıştır.

Kullanılacak ölçütlerin ideal ölçütler olduğu söylenemez; olabildiğince anlamlı fikir verebilecek ölçütler kullanılmış, ölçütlerin “gün başına” versiyonları da bu çerçevede geliştirilmiştir.

4. TÜRKİYE'DEKİ YASAMA PERFORMANSININ ÖLÇÜMÜ

Türkiye'de 1920-2018 dönemi yasama performansının “kanun sayısı” ve “kanun hacmi” ölçütleri çerçevesinde ölçüm sonuçları ve başka bazı veriler TABLO 3'te gösterilmiştir. 26 Yasama Dönemi (YD) ve 2 Ara Dönemin (AD) gün olarak uzunlukları farklıdır; birbirinden çok farklı siyasal, tarihsel ve ekonomik özelliklere sahiptirler. Gerçekten de, bir yanda Kurtuluş Savaşı koşullarının egemen olduğu 1. YD (1920-1923) ve öte yanda, iki Meclis'li ve KHK'lerin hukuk sistemimizde yer aldığı 15. YD (1973-1977); bir yanda OHAL KHK'lerinin değiştirilerek kanunlaştırılmasına sahne olan 26. YD (2015-2018) ve öte yanda koalisyon hükümetlerine sahne olan 20. YD (1995-1999); bir yanda parlamenter sistemin kesintiye uğramış olduğu bir AD (1980-1983) ve öte yanda, yeni Türkiye Devleti-

nin hukuk düzeninin yapılanmasının sürdüğü 5. YD (1935-1939) vardır. Bu kadar farklı özelliklere sahip dönemlerin “kanun sayısı” ve “kanun hacmi” ölçütleri çerçevesinde ölçülen yasama performansları değerlendirilirken, bütüncül irdeleme ve sınırlandırılmış irdeleme kullanılacaktır.

“**Bütüncül irdeleme**”de, 25. YD (7 Haziran 2015- 31 Ekim 2015) hariç olmak üzere, tüm dönemlere (26 YD ve 2 AD) ilişkin sonuçlar dönemlerarası veri karşılaştırmalarında göz önünde bulundurulacaktır. Ölçüm sonuçları, AD ölçüm sonuçlarının bağımsız olarak gösterilip gösterilmemesi seçeneklerine göre, 5’li veya 3’lü ayrıma tabi tutulacaktır. **5’li ayrımı** 11 YD’nden ibaret olan 1920-1960 dönemi, 1960-1961 AD, 5 YD’nden ibaret olan 1961-1980 dönemi, 1980-1983 AD ve 9 YD’nden ibaret olan 1983-2018 dönemi oluşturacaktır.

AD’lerin bağımsız olarak gösterilmediği, 1960-1961 AD’inin 1924 AY’nın kısmen de olsa uygulanmaya devam edildiği ve 1920-1960 döneminin uzantısı sayıldığı; 1980-1983 AD’inin 1961 AY’nın kısmen de olsa uygulanmaya devam edildiği, 1961-1980 döneminin uzantısı sayıldığı **3’lü ayrımı** da, 11 YD ve 1 AD’den ibaret olan 1920-1961 zaman dilimi (ZD), 5 YD ve 1 AD’den ibaret olan 1961-1983 dönemi ve 9 YD’nden ibaret olan 1983-2018 dönemi (9 YD) oluşturacaktır.

“**Sınırlandırılmış irdeleme**”de ise, şu dönemlere ait ölçüm sonuçları, yasama performansı ölçüm ve karşılaştırmalarında göz önünde bulundurulmayacaktır:

- Kurtuluş Savaşı koşullarının egemen olduğu ve 1920-1923 yıllarını kaplayan 1. YD.
- Yeni Devletin (Türkiye Cumhuriyeti) hukuk düzeninin yapılanmasının sürdüğü ve 1923-1939 yıllarını kaplayan 2., 3., 4., ve 5. YD’leri.
- II. Dünya Savaşının zorlu yıllarına denk gelen ve 1939-1946 yıllarını kaplayan 6. ve 7. YD’leri).
- Hiçbir kanunun çıkarılmadığı/ yürürlüğe konulmadığı ve 7 Haziran 2015- 31 Ekim 2015 tarihleri arasını kapsayan 147 günlük 25. YD.
- Hacimli OHAL KHK’sinin çıkarıldığı, OHAL KHK’lerinin değiştirilerek kanunlaştırılması dolayısıyla “olağandışı” hacimde bir kanunlaştırma etkinliğinin gözlemlendiği ve 1 Kasım 2015- 23 Haziran 2018 tarihlerini kaplayan 26. YD.

Sınırlandırılmış irdelemede, “olağandışılıkları” bulunan bu dönemlere ait veriler bir yana bırakıldıktan sonra, yalnızca 69 yıllık (1946- 6 Haziran 2015) dönemini oluşturan dönemlerin (17 YD ve 2 AD) verileri kullanılacaktır. Yalnızca şu **5’li ayrıma** gidilecektir: 4 YD’nden ibaret olan 1946-1960 dönemi, 1960-1961

AD, 5 YD'nden ibaret olan 1961-1980 dönemi, 1980-1983 AD ve 8 YD'nden ibaret olan 1983- 6 Haziran 2015 dönemi.

Toplam 12 sütundan oluşan TABLO 3, “kanun sayısı” ve “kanun hacmi” ölçütleri ve bu ölçütlerin “alt ölçütler”ine ilişkin yasama performansı ölçüm sonuçlarını içermektedir.

İlk sütunda tüm YD ve AD'ler, kronolojik olarak alt alta sıralanmakta ve aralara da üç döneminin kümülatif verileri serpiştirilmektedir. 1920-1960 dönemi ne ait kümülatif verilere YD 1-11 satırında, 1961-1980 dönemi ne ilişkin kümülatif verilere YD 12-16 satırında ve 1983-2018 dönemi ne ilişkin kümülatif verilere de YD 17-26 satırında yer verilmiştir. Tablonun son iki satırında ise, “bütüncül” irdelemeye yönelik tüm dönemlerin kümülatif verileri ile “sınırlandırılmış” irdelemeye yönelik tüm dönemlerin kümülatif verileri gösterilmektedir. İkinci sütunda, tüm dönemlerin “gün” olarak uzunlukları gösterilmektedir.

Üçüncü sütun ve onu izleyen dört sütun, kanun sayısı ölçütü çerçevesindeki ölçüm sonuçlarını ve bu ölçütle ilişkili bazı başka verileri içermekte ise de, bu çalışmada kanun sayısı ölçütü bakımından çok önem taşıyan iki veri türü, üçüncü ve dördüncü sütunlarda gösterilmektedir: “dönem başına kanun sayısı” ve “gün başına kanun sayısı”. Beşinci sütunda, kanunlaştırılan metinlerden bir kez daha görüşülmesi istemiyle Cumhurbaşkanları tarafından TBMM'ye geri gönderilen (bu nedenle kadük olan) kanunların sayısı, altıncı sütunda, bütçe ve kesin hesap kanunlarının sayısı ve yedinci sütunda da, bütçe ve kesin hesap kanunlarının sayısının tüm kanunlar içindeki yüzde (%) payları gösterilmektedir.

TABLO 3'ün sekizinci sütunu ve onu izleyen dört sütun, kanun hacmi ölçütü çerçevesindeki ölçüm sonuçlarını ve bu ölçütle ilişkili bazı başka verileri içermektedir. Bu çalışmada kanun hacmi ölçütü bakımından çok önem taşıyan iki veri türü, sekizinci ve dokuzuncu sütunlarda gösterilmektedir: “Dönem başına kanun hacmi” ve “Gün başına kanun hacmi”. Onuncu sütun, kanun başına RG sayfa sayısını, başka bir anlatımla, kanunlardan her birinin sayfa sayısı olarak ortalama hacimlerini göstermektedir.-

Onbirinci sütunda, 1960'tan beri bütçe ve kesin hesap kanunlarının (BKHK) RG'de sayfa sayısı olarak kapladıkları yerin toplamını göstermektedir. Son sütundan ise, BKHK'lerin RG'de sayfa sayısı olarak kapladıkları yerin toplamının RG kanun sayfa sayısı toplamı içindeki yüzde (%) payı görülmektedir.

**TABLO 3: TÜRKİYE'DE YASAMA (KANUN YAPIMI) PERFORMANSI
ÖLÇÜM SONUÇLARI (1920-2018)**

YASAMA DÖNEMİ/ ARA DÖNEM	YASAMA DÖNEMİNİN/ ARA DÖNEMİN SÜRESİ (GÜN)	"KANUN SAYISI" ÖLÇÜTLERİ					"KANUN HACMİ" ÖLÇÜTLERİ				
		"DÖNEM" BAŞINA KANUN SAYISI	"GÜN" BAŞINA KANUN SAYISI	KADÜK KANUNLARIN SAYISI	BÜTÇE VE KESİNHESAP KANUNU (BKHK) SAYISI	BKHK'NİN KANUN SAYISI İÇİNDEKİ YÜZDE (%) PAYI	"DÖNEM" BAŞINA RG KANUN SAYFA SAYISI	"GÜN" BAŞINA RG KANUN SAYFA SAYISI	"KANUN" BAŞINA RG SAYFA SAYISI	"DÖNEM" BAŞINA RG BKHK SAYFA SAYISI	RG BKHK SAYFA SAYISI TOPLAMI / "DÖNEM" BAŞINA RG SAYFA SAYISI (%)
1	1.163	338	0,29	0	87	25,74	313	0,27	0,93		
2	1.525	836	0,55	0	173	20,69	2.157	1,41	2,58		
3	1.331	627	0,47	0	178	28,39	2.620	1,97	4,18		
4	1.385	871	0,63	0	247	28,36	2.615	1,89	3,00		
5	1.507	920	0,61	0	241	26,20	2.932	1,95	3,19		
6	1.435	794	0,55	0	224	28,21	3.005	2,09	3,78		
7	1.239	562	0,45	0	138	24,56	2.695	2,18	4,80		
8	1.393	716	0,51	0	213	29,75	3.347	2,40	4,67		
9	1.449	746	0,51	0	195	26,14	3.340	2,31	4,48		
10	1.274	644	0,51	0	157	24,38	3.135	2,46	4,87		
11	943	426	0,45	0	149	34,98	2.015	2,14	4,73		
YD (1-11)	14.644	7.480	0,51	0	2.002	26,76	28.174	1,92	3,77		
AD 1960-61	507	375	0,74	0	59	15,73	1.913	3,77	5,10	548	28,65
12	1.457	701	0,48	2	255	36,38	4.975	3,41	7,10	3.368	67,70
13	1.464	469	0,32	13	207	44,14	5.300	3,62	11,30	3.932	74,19
14	1.464	591	0,40	8	264	44,67	6.583	4,50	11,14	5.130	77,93
15	1.331	298	0,22	6	131	43,96	7.361	5,53	24,70	6.978	94,80
16	1.196	208	0,17	4	101	48,56	6.294	5,26	30,26	6.052	96,16
YD (12-16)	6.912	2.267	0,33	33	958	42,26	30.513	4,41	13,46	18.160	59,52
AD 1980-83	1.121	669	0,60	0	128	19,13	7.208	6,43	10,77	5.451	75,62
17	1.484	417	0,28	18	72	17,27	3.780	2,55	9,06	2.588	68,47
18	1.421	343	0,24	16	30	8,75	4.130	2,91	12,04	3.314	80,24
19	1.526	357	0,23	18	25	7,00	3.714	2,43	10,40	3.068	82,61
20	1.211	243	0,20	6	15	6,17	2.800	2,31	11,52	2.438	87,07
21	1.295	378	0,29	8	20	5,29	4.488	3,47	11,87	3.318	73,93
22	1.722	850	0,49	64	22	2,59	12.902	7,49	15,18	9.784	75,83
23	1.421	545	0,38	3	8	1,47	11.174	7,86	20,50	8.926	79,88
24	1.456	415	0,29	3	8	1,93	10.585	7,27	25,51	8.972	84,76
25	147	0	0,00	0	0	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00
26	966	491	0,51	0	7	1,43	11.159	11,55	22,73	6.989	62,63
YD (17-26)	12.649	4.039	0,32	136	207	5,13	64.732	5,12	16,03	49.397	76,31
TÜMYD/AD	35.833	14.830	0,41	169	3.354	22,62	132.540	3,70	8,94	73.556	55,50

KISALTMALAR: YD: Yasama Dönemi; AD: Ara Dönem; RG: Resmî Gazete

4.1. “Kanun Sayısı” Ölçütüne Göre Elde Edilen Performans Ölçüm Sonuçlarının İrdelenmesi

TABLO 3’ün üçüncü sütununda yer verilen “dönem” başına kanun sayıları çerçevesinde performans ölçüm sonuçları ile dördüncü sütununda yer verilen “gün” başına kanun sayıları çerçevesinde performans ölçüm sonuçları, ayrı başlıklar altında, bütüncül olarak ve sınırlandırılmış biçimde irdelenecektir.

4.1.1. Dönem Başına Kanun Sayısı Ölçütüne Göre Elde Edilen Performans Ölçüm Sonuçlarının İrdelenmesi

Bütüncül İrdeme: 26 YD ve 2 AD içeren 1920-2018 dönemindeki toplam kanun sayısı, 14.830’dur; dönem başına kanun sayısı, 25. YD (7 Haziran 2015-31 Ekim 2015) bir yana bırakılacak olursa, 529’dur. Dönem başına kanun sayısı 208 ile 920 arasında değişmektedir. 208 rakamı 16. YD’ne (1977-1980) ve 920 rakamı da 5. YD’ne (1935-1939) aittir. 871, 850 ve 836 kanun sayılarıyla en fazla kanuna sahip diğer dönemler, sırasıyla, 4. YD (1931-1935), 22. YD (2002-2007) ve 2. YD’dir (1923-1927). En düşük sayıda kanuna sahip diğer dönemler ise, 243, 298 ve 338 kanun sayılarıyla, sırasıyla, 20. YD (1995-1999), 15. YD (1973-1977) ve 1. YD’dir (1920-1923).

3’lü ayırım çerçevesinde bütüncül irdeleme: 2.061’i (% 26,24) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 7.855 kanuna sahip 1920-1961 dönemindeki 11 YD ve 1 AD’in kanun sayısı ortalaması 655’tir (1920-2018 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının % 23,82 fazlası). Dönem başına kanun sayısı açısından, 1920-1961 döneminde çok yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

1.086’sı (% 36,99) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 2.936 kanuna sahip 1961-1983 döneminin içerdiği beş YD ve 1 AD’in dönem başına kanun sayısı ortalaması, ancak 489’da kalmaktadır (1920-2018 dönemi ortalamasının % 92,44’ü ve 1920-1961 dönemi ortalamasının % 74,66’sı). 12. YD (1961-1965), 1980-1983 AD ve 14. YD (1969-1973), 701, 669 ve 591 sayılarıyla, 1920-2018 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının üstündedir. Dönem başına kanun sayısı açısından, 1961-1983 dönemini oluşturan beş YD ve 1 AD’de yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilemez.

207’si (% 5,13) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 4.039 kanuna sahip olan 1983-2018 döneminin içerdiği (25. YD dikkate alınmayacak olursa) dokuz YD’nin dönem başına kanun sayısı ortalaması, 449’dur; bu sayı, 1961-1983 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalaması olan 489’un da altındadır. Yalnızca 22. YD (2002-2007) ve 23. YD (2007-2011), 850 ve 545 sayılarıyla 1920-2018 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının (529) üstündedir. 1983-2018 döneminin ilk beş YD’nin dönem başına kanun sayısı ortalaması 347 iken, son

dört YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması 575'dir. Son dört YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması, ilk beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasının çok çok üstünde (% 65,71 fazlası), 1920-2018 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının (529) biraz üstünde, buna karşılık, 1920-1960 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının (680) çok altındadır.

Dönem başına kanun sayısı ölçümünden, 1920-1961 dönemi performansının 1961-1983 ve 1983-2018 dönemleri performanslarından en az % 50 daha yüksek olduğu, yani 1961-1983 ve 1983-2018 dönemleri performanslarında yükselme olmadığı kanısına varılmaktadır. Bununla birlikte, 1983-2018 döneminin son dört YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasında, aynı dönemin ilk beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasına göre gözlemlenen % 65,71'lik artış, olasıdır ki, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükseliş olduğu, hatta kanun enflasyonu yaşandığı biçimindeki savların ileri sürülmesine neden olmuştur.

5'li ayırım çerçevesinde bütüncül irdeleme: 2.002'si (% 26,76) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 7.480 kanuna sahip 1920-1960 dönemindeki 11 YD'nin kanun sayı ortalaması 680'dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 28,54 fazlası). İlk ve son dönemler hariç, 1920-1960 döneminde, dönem başına kanun sayısı açısından, çok yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

Ara dönemlerden ilkinin (1960-1961) kanun sayısı olan 375, hem 1920-2018 dönemi ortalamasının (529) altında (% 70,89'u), hem de 1920-1960 dönemi ortalamasının (680) altındadır (% 55,15'i).

958'i (% 42,26) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 2.267 kanunun yürürlüğe konulduğu 1961-1980 döneminin içerdiği beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması, ancak 453'te kalmaktadır (1920-2018 dönemi ortalamasının % 85,63'ü ve 1920-1960 ZD ortalamasının % 66,62'si). Yalnızca 12. YD (1961-1965) ve 14. YD (1969-1973), 701 ve 591 sayılarıyla, 1920-2018 dönemi ortalamasının üstündedir. Dönem başına kanun sayısı açısından, 1920-1960 dönemini oluşturan beş YD'nde yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilemez.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) kanun sayısı olan 669 ise, 1920-2018 dönemi ortalamasının (529) üstünde (% 26,46 fazlası), 1920-1960 dönemi ortalamasının (680) altında (% 98,38'i), ilk ara dönem (1960-1961) dönem başına kanun sayısının çok çok üstünde (% 78,40 fazlası) ve 1961-1980 dönemi dönem başına kanun sayısı ortalamasının da % 47,68 fazlasıdır. Süresinin uzunluğuna da bağlı olarak, bu AD'de yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilebilir.

207'si (% 5,13) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 4.039 kanuna sahip olan 1983-2018 döneminin içerdiği (25. YD dikkate alınmayacak olursa) dokuz

YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması olan 449, 1961-1980 dönemi ortalamasının (453) da altındadır. Yalnızca 22. YD (2002-2007) ve 23. YD (2007-2011), 850 ve 545 sayılarıyla 1920-2018 dönemi ortalamasının (529) üstündedir. 1983-2018 döneminin ilk beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması 347 iken, son dört YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması 575'dir. Son dört YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması, ilk beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasının çok çok üstünde (% 65,71 fazlası), 1920-2018 dönemi ortalamasının (529) biraz üstünde, buna karşılık, 1920-1960 dönemi dönem başına kanun sayısı ortalamasının (680) çok altında ve 1980-1983 AD rakamının (669) altındadır.

Dönem başına kanun sayısı ölçümünden, 1920-1960 dönemi performansının 1961-1980 dönemi ve 1983-2018 dönemi performanslarından en az % 50 daha yüksek olduğu, bu son iki dönemi performanslarında yükselme olmadığı kanısına varılmaktadır. Bununla birlikte, 1983-2018 ZD'nin son dört YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasında, ilk beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasına göre gözlemlenen % 65,71'lik artış, olasıdır ki, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükseliş olduğu, hatta kanun enflasyonu yaşandığı biçimindeki savların ileri sürülmesine neden olmuştur.

Sınırlandırılmış İrdeleme: Sınırlandırmaya uygun biçimde ele alınan, 17 YD ve 2 AD'den oluşan 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ndeki toplam kanun sayısı, 9.391'dir; dönem başına kanun sayısı, 494'tür. Sınırlandırmaya konu bu dönemdeki dönem başına kanun sayısı, 208 ile 850 arasında değişmektedir. 208 rakamı 16. YD'ne (1977-1980) ve 850 rakamı da 22. YD'ne (2002-2007) aittir. 746, 716 ve 701 kanun sayılarıyla en fazla kanuna sahip diğer dönemler, sırasıyla, 9. YD (1950-1954), 8. YD (1946-1950) ve 12. YD'dir (1961-1965). En düşük sayıda kanuna sahip diğer dönemler ise, 243, 298 ve 343 kanun sayılarıyla, sırasıyla, 20. YD (1995-1999), 15. YD (1973-1977) ve 18. YD'dir (1987-1991).

714'ü (% 28,20) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 2.532 kanuna sahip olan 1946-1960 döneminin (8. YD, 9. YD, 10. YD ve 11.YD) dönem başına kanun sayısı ortalaması 633'tür. Bu sayı, sınırlandırmaya konu dönemin dönem başına kanun sayısı ortalamasının (494) % 28,14 fazlasıdır; yalnızca 11. YD'deki (1957-1960) rakam (426), sözü edilen dört YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasının (494) altında kalmaktadır. Dönem başına kanun sayısı açısından, 1946-1960 döneminde yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından rahatlıkla söz edilebilir.

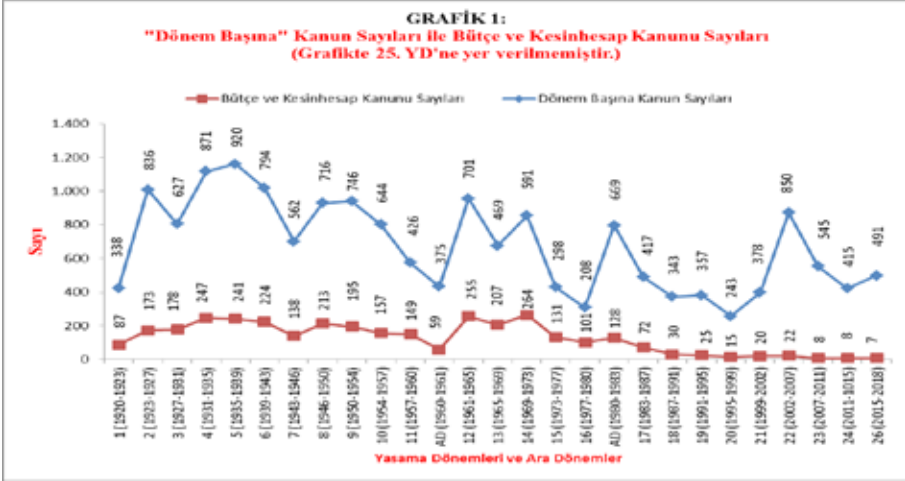
AD'lerden ilkinin (1960-1961) kanun sayısı olan 375, hem sınırlandırılmış irdeleme yapılan döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının (494) altında (% 75,91'i), hem de 1946-1960 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının (633) çok altındadır (% 59,24'ü).

958'i (% 42,26) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 2.267 kanuna sahip 1961-1980 döneminin içerdiği beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması, ancak 453'te kalmaktadır (sınırlandırılmış irdeleme yapılan döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının % 91,70'i ve 1946-1960 ZD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasının % 71,56'sı). Yalnızca 12. YD (1961-1965) ve 14. YD (1969-1973), 701 ve 591 sayılarıyla, sınırlandırılmış irdeleme yapılan döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının üstündedir. Dönem başına kanun sayısı açısından, 1961-1980 dönemini oluşturan beş YD'nde yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilemez.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) kanun sayısı olan 669 ise, sınırlandırılmış irdeleme yapılan ZD'nin Dönem başına kanun sayısı ortalamasının (494) üstünde (% 35,43 fazlası), 1946-1960 döneminin Dönem başına kanun sayısı ortalamasının (633) üstünde (% 5,69 fazlası), ilk AD (1960-1961) rakamının çok çok üstünde (% 78,40 fazlası) ve 1961-1980 döneminin Dönem başına kanun sayısı ortalamasının da % 47,68 fazlasıdır. Süresinin uzunluğuna da bağlı olarak, bu AD'de yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilebilir.

200'ü (% 5,64) bütçe ve kesin hesap kanunu olmak üzere 3.548 kanuna sahip 1983- 6 Haziran 2015 dönemindeki sekiz YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalaması olan 443, 1961-1980 dönemi ortalamasının (453) da altındadır. Yalnızca 22. YD (2002-2007) ve 23. YD (2007-2011), 850 ve 545 sayılarıyla, sınırlandırılmış irdeleme yapılan dönemi ortalamasının (494) üstündedir. 1983- 6 Haziran 2015 döneminin ilk beş YD'nin Dönem başına kanun sayısı ortalaması 347 iken, diğer üç YD'nin Dönem başına kanun sayısı ortalaması 603'tür (ilk beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasının % 73,78 fazlası, sınırlandırılmış irdeleme yapılan döneminin dönem başına kanun sayısı ortalamasının % 22,06 üstünde, buna karşılık, 1946-1960 döneminin Dönem başına kanun sayısı ortalamasının biraz altında ve 1980-1983 AD rakamının da % 90,13'üdür).

Sınırlandırılmış irdeleme yapılan 1946- 6 Haziran 2015 döneminde dönem başına kanun sayısı'ndan, 1946-1960 ZD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamalarının en yüksek ortalamaları verdiği, 1961-1980 döneminin tamamında ve 1983- 6 Haziran 2015 döneminde ise, dönem başına kanun sayısı ortalamalarının giderek düştüğü anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, yukarıdaki bütüncül irdelemede de belirtildiği gibi, 1983- 6 Haziran 2015 döneminin son üç YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasında, ilk beş YD'nin dönem başına kanun sayısı ortalamasına göre gözlemlenen % 73,78'lik artış, olasıdır ki, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükseliş olduğu, hatta kanun enflasyonu yaşandığı biçimindeki savların ileri sürülmesine neden olmuştur.



4.1.2. Gün Başına Kanun Sayısı Ölçütüne Göre Elde Edilen Performans Ölçüm Sonuçlarının İrdelenmesi “Gün” Başına Kanun Sayısı

Gün başına kanun sayısı alt ölçütünde, bütüncül ve sınırlandırılmış irdelemeler yapılacaktır.

Bütüncül İrdeme: 26 YD ve 2 AD içeren 1920-2018 döneminin gün başına kanun sayısı, 25. YD (2015-2015) bir yana bırakılacak olursa, 0,41’dir. 1920-2018 döneminde gün başına kanun sayısı 0,17 ile 0,74 arasında değişmektedir. 0,17 rakamı 16. YD’ne (1977-1980) ve 0,74 rakamı da 1960-1961 AD’ne aittir. 0,63, 0,61 ve 0,60 sayılarıyla en fazla gün başına kanun sayısına sahip diğer dönemler, sırasıyla, 4. YD (1931-1935), 5. YD (1935-1939) ve 1980-1983 AD’dır. En az sayıda gün başına kanun sayısına sahip diğer dönemler ise, 0,20, 0,22 ve 0,23 sayılarıyla, 20. YD (1995-1999), 15. YD (1973-1977) ve 19. YD’dir (1991-1995).

3’lü ayırım çerçevesinde bütüncül irdeleme: 1920-1961 dönemindeki 11 YD ve 1 AD’in gün başına kanun sayısı ortalaması 0,52’dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 26,83 fazlası). Gün başına kanun sayısı ortalaması açısından, 1920-1961 döneminde çok yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

1961-1983 döneminin içerdiği beş YD ve 1 AD’in gün başına kanun sayısı ortalaması, ancak 0,37’de kalmaktadır (1920-2018 ZD ortalamasının % 90,24’ü ve 1920-1961 dönemi ortalamasının % 71,15’i). 12. YD (1961-1965) ve 1980-1983 AD, 0,48 ve 0,60 rakamlarıyla, 1920-2018 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,41) üstündedir. Gün başına kanun sayısı açısından, 1961-1983

dönemini oluşturan beş YD ve 1 AD’de yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilemez.

25. YD bir yana bırakıldığında, 1983-2018 döneminin içerdiği dokuz YD’nin gün başına kanun sayısı ortalaması olan 0,32, hem 1983-2018 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,41), hem 1920-1961 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,52) ve hem de 1961-1983 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,37) altındadır. Yalnızca 26. YD (2015-2018) ve 22. YD’nin (2002-2007) rakamları olan 0,51 ve 0,49, 1920-2018 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının üstündedir. İlk beş YD’nin gün başına kanun sayısı ortalaması 0,25 ve diğer dört YD’nin gün başına kanun sayısı ortalaması 0,41’dir.

Gün başına kanun sayısı ölçümünden, 1920-1961 dönemi performansının 1961-1983 ve 1983-2018 dönemleri performanslarından en az % 50 daha yüksek olduğu, yani 1961-1983 ve 1983-2018 dönemlerinde performansta yükselme olmadığı kanısına varılmaktadır. Bununla birlikte, 1983-2018 ZD’nin son dört YD’nin gün başına kanun sayısı ortalamasında, aynı dönemin ilk beş YD’nin gün başına kanun sayısı ortalamasına göre gözlemlenen % 65,71’lik artış, olasıdır ki, 2000’li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükseliş olduğu, hatta kanun enfasyonu yaşandığı biçimindeki savların ileri sürülmesine neden olmuştur.

5’li ayırım çerçevesinde bütüncül irdeleme: 1920-1960 dönemindeki 11 YD’nin gün başına kanun sayısı ortalaması 0,51’dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 24,39 fazlası). Gün başına kanun sayısı açısından, 1920-1960 döneminde (özellikle 1931-1939 dönemi) çok yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

1960-1961 AD’inin gün başına kanun sayısı olan 0,74, tüm dönemlerin zirve rakamıdır. Bu AD rakamı, 1920-2018 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının % 80,48 fazlası ve 1920-1960 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının % 45,10 fazlasıdır.

1961-1980 döneminin gün başına kanun sayısı ortalaması, ancak 0,33 düzeyindedir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 80,49’u, 1920-1960 dönemi ortalamasının % 64,71’i ve 1960-1961 AD’nin % 44,59’u). Yalnızca 12. YD’nin (1961-1965) gün başına kanun sayısı, 0,48 sayısıyla, 1920-2018 dönemi ortalamasının üstündedir. Gün başına kanun sayısı açısından, 1961-1980 döneminde yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilemez.

AD’lerden ikincisinin (1980-1983) gün başına kanun sayısı olan 0,60 ise, 1920-2018 dönemi ortalamasının (0,41) üstünde (% 46,34 fazlası), 1920-1960 dönemi ortalamasının (0,50) üstünde (% 17,65 fazlası), ilk AD (1960-1961) rakamının (0,74) altında (% 81,08’i) ve 1961-1980 dönemi ortalamasının (0,33) da % 81,82 fazlasıdır. Süresinin uzunluğuna da bağlı olarak, bu AD’de yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

25. YD (2015-2015) bir yana bırakılacak olursa, 1983-2018 döneminin gün başına kanun sayısı ortalaması olan 0,32 hem 1920-2018 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,41), hem 1920-1960 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,51) ve hem de 1961-1980 döneminin Gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,33) altındadır. Yalnızca 26. YD (2015-2018) ve 22. YD (2002-2007) gün başına kanun sayısı ortalamaları, 0,51 ve 0,49 sayılarıyla 1920-2018 döneminin Gün başına kanun sayısı ortalamasının üstündedir. 1983-2018 dönemi ortalaması olan 0,33, sırasıyla 0,74 ve 0,60 rakamlarına sahip iki AD'in rakamlarının da çok altında, hatta yarısından da düşüktür. İlk beş YD'nin gün başına kanun sayısı ortalaması 0,25 iken, diğer dört YD'nin gün başına kanun sayısı ortalaması 0,41'dir.

Gün başına kanun sayısından, 1920-1960 dönemi performansının 1961-1980 ve 1983-2018 dönemleri performanslarından yüksek olduğu, yani 1961-1980 ve 1983-2018 dönemleri performanslarında yükselme olmadığı anlaşılmaktadır. İki AD'in gün başına kanun sayısı rakamları ise, dikkatlerden kaçmayacak ölçülerde yüksektir.

Sınırlandırılmış İrdeleme: Sınırlandırmaya uygun biçimde ele alınan, 17 YD ve 2 AD'den oluşan 1946- 6 Haziran 2015 dönemindeki gün başına kanun sayısı ortalaması 0,36'dır. Sınırlandırılmış irdelemeye konu bu dönemindeki gün başına kanun sayısı, 0,17 (16. YD) ile 0,51 (8. YD, 9. YD ve 10. YD) arasında değişmektedir. 0,49, 0,48 ve 0,45 rakamlarıyla en fazla kanuna sahip diğer dönemler, sırasıyla, 22. YD (2002-2007), 12. YD (1961-1965) ve 11. YD'dir (1957-1960). En az sayıda gün başına kanuna sahip diğer dönemler ise, 0,20, 0,22 ve 0,23 sayılarıyla, sırasıyla, 20. YD (1995-1999), 15. YD (1973-1977) ve 19. YD'dir (1991-1995).

1946-1960 döneminin (8. YD, 9. YD, 10. YD ve 11.YD) gün başına kanun sayısı ortalaması 0,51'dir. Bu sayı, sınırlandırmaya konu döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının (0,36) % 41,67 fazlasıdır. Gün başına kanun sayısı açısından, 1946-1960 döneminde yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

AD'lerden ilkinin (1960-1961) gün başına kanun sayısı olan 0,74, bütüncül irdelemede de belirtildiği gibi, tüm dönemlerin zirve rakamıdır. Bu AD rakamı, 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının (0,36) iki katından fazlası ve 1946-1960 ZD ortalamasının % 45,10 fazlasıdır.

1961-1980 döneminin içerdiği beş YD'nin gün başına kanun sayısı ortalaması, ancak 0,33 (1946-1960 dönemi ortalamasının % 64,71'i) düzeyindedir. Yalnızca 12. YD (1961-1965) ve 14 YD (1969-1973), 0,48 ve 0,40 gün başına kanun sayısı ile sınırlandırmaya konu dönemin ortalamasının üstündedir.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) gün başına kanun sayısı olan 0,60, yalnızca 1960-1961 AD'in gün başına kanun sayısı rakamından düşük; buna karşılık, sı-

nırlandırılmış irdelemeye konu dönemi, 1946-1960 dönemi ve 1961-1980 dönemi ortalamalarından ise yüksektir.

1983- 6 Haziran 2015 döneminin gün başına kanun sayısı ortalaması olan 0,31, sınırlandırılmış irdelemeye konu döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının ve 1960-1961 AD rakamının da altındadır. Yalnızca 22. YD (2002-2007) ve 23. YD'nin (2007-2011) gün başına kanun sayısı ortalamaları, 0,49 ve 0,38 sayılarıyla, sınırlandırılmış irdelemeye konu dönemi ortalamasının üstündedir. İlk beş YD'nin gün başına kanun sayısı ortalaması 0,25 ve diğer üç YD'nin gün başına kanun sayısı ortalaması 0,39'dur.

Sınırlandırmaya konu döneminin gün başına kanun sayısına bakıldığında, AD rakamları bir yana bırakılırsa, 1946-1960 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamasının en yüksek ortalama olduğu, 1961-1980 ZD ve 1983- 6 Haziran 2015 döneminin gün başına kanun sayısı ortalamalarının giderek düştüğü anlaşılmaktadır. İlk AD'de bu sayı zirveye ulaşmış, ikinci AD rakamı da çok yüksek gerçekleşmiştir.

4.1.3. Kanun Sayısı Ölçütünü İlgilendiren Başka Veriler

Kadük olan kanunlar: 1924 Anayasasının 35., 1961 Anayasasının 92. ve 1982 Anayasasının 89. maddeleri Cumhurbaşkanlarına, TBMM tarafından kabul edilen kanunlardan yayımlanmasını kısmen veya tamamen onaylamadıkları (bütçe kanunları hariç), bir daha görüşülmek üzere ve gerekçesiyle birlikte TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanımıştır. 1924 Anayasası döneminde bu yetki hiç kullanılmamış, 1961 Anayasası döneminde 33 kanun, 1982 Anayasası döneminde de 136 kanun TBMM'ye geri gönderilmiş ve kadük olmuştur. En çok sayıda kanunun kadük olduğu YD, 64 kanunla 22. YD'dir (2002-2007). Onu 18'er kanunla 19. YD (1991-1995) ve 17. YD (1983-1987), 16 kanunla 18. YD (1987-1991) ve 13 kanunla 13. YD (1965-1969) izlemektedir.

Bütçe ve kesin hesap kanunları: Anayasalarımızda TBMM'nin görev ve yetkileri arasında "bütçe ve kesinhesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek" de sayılmaktadır. Yasama organlarının bu görev ve yetkileri, kökleri 1215'teki Magna Carta'ya dayanan "bütçe hakkı"ndan kaynaklanmaktadır. Anayasa Hukukumuzda ve mali mevzuata göre, tür olarak kısaca "bütçe" kanunu olarak adlandırılan bu kanun grubuna, şu kanunlar dahil edilmektedir:

- Yılı bütçe kanunu (2006'ya kadar genel bütçe kanunu/ 2006 ve sonrasında merkezî yönetim bütçe kanunu), yılı bütçe kanununda malî yıl içinde kanun marifetiyle yapılan her türlü değişiklikler ve yılı kesinhesap kanunu.

- Katma bütçeli idarelerin yılı bütçe kanunu/ kanunları (1984'e kadar, her bir

katma bütçeli idare için müstakil olarak kanunlaştırılan bütçe kanunu/ 1984-2005 döneminde katma bütçeli idareler için toplu olarak (her malî yıl için bir tane) kanunlaştırılan bütçe kanunu / 2006 ve sonrasında merkezî yönetim bütçe kanunu), katma bütçe idareler yılı bütçe kanununda veya kanunlarında malî yıl içinde kanun marifetiyle yapılan her türlü değişiklikler ve yılı bütçe kanununa paralel biçimde kanunlaştırılan katma bütçe idareler kesinhesap kanunu veya kanunları.

TABLO 3'ün altıncı sütununda bütçe ve kesinhesap kanun sayıları, yedinci sütununda ise, bu tür kanunların toplam kanun sayısı içindeki yüzde (%) payı gösterilmiştir. Bütüncül irdelemeye tabi dönemdeki (1920-2018) “bütçe” kanunu sayısı 3.354 (dönem ortalaması, 124); sınırlandırılmış irdelemeye tabi dönemdeki “bütçe” kanunu sayısı ise 2.059'dur (dönem ortalaması, 108).

- 1920-1960 döneminde 2.002 adet “bütçe” kanunu (dönem ortalaması, 182).
- 1961-1980 döneminde 958 adet “bütçe” kanunu (dönem ortalaması, 192).
- 1983-2018 döneminde 207 adet bütçe kanunu (dönem ortalaması, 23).

Görüldüğü üzere, 1983-2018 döneminde “bütçe” kanunu sayısı, önekilere kıyasla, hızlı bir düşüş göstermiştir. Bütçe ve kesin hesap kanunlarının biçimsel özellikleri, 1984'ten itibaren değişmiştir. 1984 öncesi ve sonrasını özenle irdelemek gerekmektedir.

1984 öncesinde, her malî yıl için bütçe kanunu (genel bütçe) çıkarılmakta ve malî yıl boyunca bu kanunda bazen bir, bazen de (hatta çoğunlukla) birkaç kez değişiklik yapılmaktaydı. 1984 öncesinde bütçe kanunu sayısının fazla olmasının nedeni, sayıları 30 ile 50 arasında değişen katma bütçeli idarelerin yılı bütçelerinin ayrı ayrı kanunlaştırılması ve ayrı kanun numaraları almalarıydı. Bundan çok daha önemlisi, her bir katma bütçe kanununda, ayrı ayrı kanun çıkarılmak suretiyle, malî yıl içinde bazen birden fazla kez değişiklik yapılmaktaydı. Bu durum, “bütçe” kanunlarının sayısının hızla artmasına neden olmaktadır. 1983 malî yılında uygulanmak üzere 39 adet katma bütçeli idarenin her biri için ayrı ayrı bütçe kanunu çıkarılmış iken, 1984 malî yılında uygulanmak üzere, bu 39 adet katma bütçeli idare için yalnızca bir adet kanun çıkarılmıştır: 2952 sayılı Katma Bütçeli İdareler 1984 Malî Yılı Katma Bütçe Kanunu. Sonraki yıllarda da bu uygulama sürdürüldüğü için, çıkarılan bütçe kanunlarının sayısı 1984 ve izleyen yıllarda hızla azaldı. Sonuç itibarıyla, 1984-2005 zaman diliminde yer alan her malî yıl için, malî yıla girilmeden, biri bütçe kanunu, diğeri de katma bütçe kanunu olmak üzere, toplam iki kanun; yine biri bütçe kanunu, diğeri de katma bütçe kanunu için olmak üzere, toplam iki adet kesinhesap kanunu çıkarılmakta, malî yıl boyunca bunlarda birer veya ikişer kez kanunla değişiklik yapılmaktaydı. 2006'da ise genel ve katma bütçe kanunları birleştirilmiştir. Yani, her yıl için biri “bütçe” ve diğeri “katma bütçe” kanunu olmak üzere iki ayrı kanunun çıkarılması yerine, ilgili

mali yıl için merkezî yönetim bütçe kanunu adı altında yalnızca bir adet bütçe kanunu çıkarılmaya başlandı. Kanunların biçimsel özelliklerindeki bu değişiklik, 1984 ve sonrasında bütçe kanunu sayılarını hızla azaltmıştır. 1961-1980 döneminde 192’lerde olan dönem başına “bütçe” kanunu sayısı 1983-2018 döneminde 23’lere düşmüştür. 23. YD (2007-2011) ve 24. YD’inde (2011-2015) sadece 8’er, 26. YD’inde yine yalnızca 7 adet bütçe kanunu çıkarılmıştır. 1970’li yılların kesin hesaplarının 1984 sonrasında kanunlaştırılması, 17. YD (1983-1987) bütçe kanunu sayılarının yüksek gözükmeye neden olmuştur.

4.2. “Kanun Hacmi” Ölçütüne Göre Elde Edilen Performans Ölçüm Sonuçlarının İrdelenmesi

TABLO 3’ün sekizinci sütununda yer verilen “dönem” başına RG’deki kanun sayfa sayıları çerçevesinde YP ölçüm sonuçları ile dokuzuncu sütununda yer verilen “gün” başına RG’deki kanun sayfa sayıları çerçevesinde YP ölçüm sonuçları, ayrı başlıklar altında, bütüncül olarak ve sınırlandırılmış biçimde irdelenecektir. Bu ölçüt, “kanun hacmi”ni ölçmekle birlikte, ölçümler “RG kanun sayfa sayısı” üzerinden gerçekleştirilmektedir.

4.2.1. Dönem Başına Kanun Hacmi Ölçütüne Göre Elde Edilen Performans Ölçüm Sonuçlarının İrdelenmesi

Bütüncül İrdeme: 26 YD ve 2 AD içeren 1920-2018 döneminde RG kanun sayfa sayısı toplamı 132.540 ve dönem başına kanun hacmi ortalaması, 25. YD bir yana bırakılacak olursa, 4.734’tür. 1920-2018 döneminde dönem başına kanun hacmi 313 (1. YD) ile 12.902 (22. YD) arasında değişmektedir. 11.174, 11.159 ve 10.585 sayfa sayılarıyla en fazla kanuna sahip diğer dönemler, hepsi de 1983-2018 döneminde yer alan 23. YD, (2007-2011), 26. YD (2015-2018) ve 24. YD’dir (2011-2015). En düşük sayıda RG kanun sayfa sayısı toplamına sahip diğer dönemler ise, 2.015, 2.157 ve 2.620 kanun sayılarıyla 11. YD (1957-1960), 2. YD (1923-1927) ve 3. YD’dir (1927-1930).

3’lü ayırım çerçevesinde bütüncül irdeme: 11 YD ve 1 AD’dan ibaret 1920-1961 dönemindeki dönem başına kanun hacmi ortalaması 2.532’dir (1920-2018 ZD ortalamasının % 53,49’u). Dönem başına kanun hacmi açısından, 1920-1961 döneminde yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilemez.

1961-1983 döneminin içerdiği beş YD ve 1 AD’in dönem başına kanun hacmi ortalaması, 6.287’dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 32,80 fazlası ve 1920-1961 dönemi ortalamasının % 148,30 fazlası). 1961-1983 dönemindeki YD ve AD’lerin tamamının dönem başına kanun hacmi rakamları, 1920-2018 dönemi ortalamasının üstündedir. Dönem başına kanun hacmi açısından, 1961-1983 dö-

nemini oluşturan beş YD ve 1 AD'de yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından rahatlıkla söz edilebilir.

25. YD bir yana bırakılacak olursa 1983-2018 döneminin içerdiği dokuz YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması, 7.192'dir; bu sayı, 1920-2018 ZD ortalamasının (4.734) % 51,92 fazlası, 1920-1961 dönemi ortalamasının (2.532) % 184,04 fazlası ve 1961-1983 dönemi ortalamasının (6.287) da % 14,39 fazlasıdır. 1983-2018 döneminin ilk beş YD'nin rakam ortalaması olan 3.782, 1920-2018 dönemi ortalamasının (4.734) altında, diğer dört YD'nin rakam ortalaması (11.455) ise, 2,23 ve 2,72 kat arasında değişen rakamlarla, 1920-2018 dönemi ortalamasının üstündedir. Son dört YD rakamı, ilk beş YD rakamının 3,03 katıdır. Son dört YD'nde çok yoğun bir yasama performansından söz edilebilir.

Dönem başına kanun hacmi bakımından, 1920-1961 dönemi performansına kıyasla, 1961-1983 döneminde performans yükselmektedir. 1983-2018 dönemini oluşturan ilk beş YD ile son dört YD'nin performansları arasında adeta uçurum vardır. Son dört YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması, 1920-2018 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının 2,42 katıdır. 1983-2018 döneminin özellikle de son dört YD rakam ortalamasındaki yükseklik, olasıdır ki, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükseliş olduğu, hatta kanun enflasyonu yaşandığı biçimindeki savların ileri sürülmesine neden olmuştur.

5'li ayırım çerçevesinde bütüncül irdeleme:1920-1960 dönemindeki 11 YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması 2.561'dir. Kurtuluş Savaşı yıllarına denk düşen 1. YD (1920-1923) ve görece daha kısa süreli olan 11. YD (1957-1960), 313 ve 2.015 sayılarıyla, en düşük rakamları temsil etmektedirler. 11 YD'nin RG kanun sayfa sayısı toplamları 1920-2018 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının altındadır. Hatta bunlar arasında görece en yüksek rakama sahip olan 8. YD'nin (1946-1950) 3.347 rakamı dahi, ortalamanın ancak % 70,70'i düzeyindedir. Dönem başına kanun hacmi toplamları açısından, 1920-1960 döneminde çok yoğun olmayan bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

AD'lerden ilkinin (1960-1961) RG kanun sayfa sayısı toplamı olan 1.913, 1920-2018 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının çok altında (% 40,41'i) ve 1920-1960 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının da altındadır (% 74,70).

1961-1980 döneminin içerdiği beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması, 6.102'dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 28,91 fazlası ve 1920-1960 dönemi ortalamasının % 138,27 fazlası). 1961-1980 döneminde tüm YD'lerinin RG kanun sayfa sayı toplamları 1920-2018 dönemi ortalamasının üstündedir. Dönem başına kanun hacmi toplamları açısından, 1961-1980 döneminde yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından rahatlıkla söz edilebilir.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) RG kanun sayfa sayısı toplamı olan 7.208, daha önceki döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamalarının üstündedir: 1920-2018 dönemi ortalamasının (4.734) % 52,26 fazlası, 1920-1960 dönemi ortalamasının (2.561) % 181,45 fazlası, ilk AD (1960-1961) rakamının (1.913) % 276,79 fazlası ve 1961-1980 dönemi ortalamasının (6.102) da % 18,13 fazlası. Süresinin uzunluğuna da bağlı olarak, bu AD'de yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilebilir.

25. YD bir yana bırakılacak olursa, 1983-2018 döneminin içerdiği dokuz YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması, 7.192'dir. Bu sayı, 1980-1983 AD rakamı hariç, daha önceki dönemi değerlerinin üstündedir: 1920-2018 dönemi ortalamasının (4.734) % 51,92 fazlası, 1920-1960 dönemi ortalamasının (2.561) % 180,83 fazlası, ilk AD (1960-1961) rakamının (1.913) % 275,95 fazlası ve 1961-1980 dönemi ortalamasının (6.102) da % 17,86 fazlasıdır. 1983-2018 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalaması, 1980-1983 AD rakamının % 99,78'idir. 1983-2018 dönemi, ilk beş YD ve son dört YD biçiminde iki grup halinde değerlendirilmelidir. İlk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması olan 3.782, 1920-2018 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının % 79,90'ıdır; son dört YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması olan 11.455 ise, 1920-2018 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının iki buçuk katına yakındır (% 141,97 fazlası). Son dört YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması, ilk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalamasının üç katı düzeyindedir (% 202,88 fazlası).

1920-2018 ZD boyunca, çok kısa süreli olduğu için ortalamanın altında bir rakama sahip olması mazur görülebilecek olan 1960-1961 AD bir yana bırakılacak olursa, dönem başına kanun hacmi toplamında sürekli bir yükselme gözlemlenmektedir. 1920-1960 döneminde 2.561 olan rakam, 1961-1980 döneminde 6.102'ye ve 1983-2018 döneminde de, başlangıç verisinin üç katına, yani 7192'ye varmıştır. Sözü edilen trend bakımından ilginç olan yan, 1983-2018 döneminin ilk beş ve son dört YD'lerinde farklı performansların gözlemlenmesi, daha doğrusu, 1920-1960 ve 1961-1980 dönemleri ile 1980-1983 AD'indeki yükseliş trendinin, 1983-2018 döneminin ilk YD ile birlikte sonlanmasıdır. 1983-2018 döneminin ilk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması (3.782), 1961-1980 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının (6102) dahi % 61,98'lerine kadar gerilemiş, buna karşılık, 1983-2018 döneminin son dört YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması ise, 1920-2018 dönemi ortalamasının iki buçuk katına (11.455) ulaşmıştır. Bu veri de, 1983-2018 dönemi nin son dört YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalamasında, aynı döneminin ilk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalamasına göre gözlemlenen % 202,88'lik artışın, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükselişe, hatta kanun enflasyonu yaşandığı biçimindeki savlara yol açtığı yönündeki değerlendirmeleri güçlendirmektedir.

Sınırlandırılmış İrdeleme: Sınırlandırmaya uygun biçimde ele alınan, 17 YD ve 2 AD'den oluşan 1946- 6 Haziran 2015 döneminde RG kanun sayfa sayısı toplamı 95.923 ve dönem başına kanun hacmi, 5.643'tür. Sınırlandırmaya konu bu dönemdeki (1946-2015) dönem başına kanun hacmi toplamı, 2.015 (11. YD) ile 12.902 (22. YD) arasında değişmektedir. 11.159, 10.585 ve 7.361 sayılarıyla en fazla dönem başına kanun hacmi toplamına sahip diğer dönemler 23. YD (2007-2011), 24. YD (2011-2015) ve 15. YD'dir (1973-1977). En düşük sayıda RG kanun sayfa sayısı toplamına sahip diğer dönemler ise, 2.015, 2.800 ve 3.135 sayılarıyla 11. YD (1957-1960), 20. YD (1995-1999) ve 10. YD'dir (1954-1957).

1946-1960 döneminin (8. YD, 9. YD, 10. YD ve 11.YD) dönem başına kanun hacmi ortalaması 2.959'dur. Bu sayı, 1946- 6 Haziran 2015 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının (5.643) % 52,44'üdür. 1946-1960 döneminde düşük düzeyli bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

AD'lerden ilkinin (1960-1961) RG kanun sayfa sayısı olan 1.913, hem 1946- 6 Haziran 2015 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının (5.643) çok altında (neredeyse üçte biri düzeyinde), hem de 1946-1960 dönemi ortalamasının (2.959) çok altındadır (% 64,65'i).

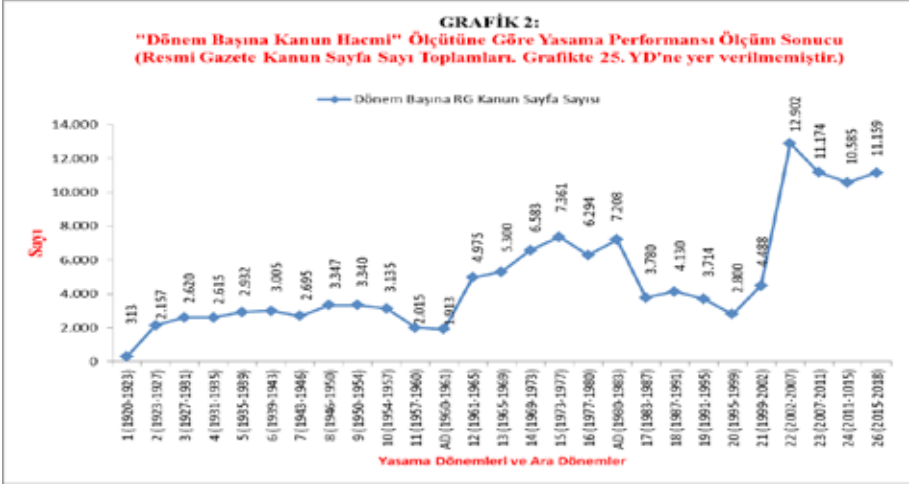
1961-1980 döneminin RG kanun sayfa sayı toplamı 30.513 ve dönem başına kanun hacmi ortalaması, 6.102'dir. Bu sayı, 1946- 6 Haziran 2015 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının % 8,14 fazlası, 1946-1960 ZD'nin dönem başına kanun hacmi ortalamasının 2,06 katı düzeyindedir. 12. YD (1961-1965) ve 13. YD (1965-1969) rakamları 1946- 6 Haziran 2015 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının altında, diğer üç YD rakamları ise, üstündedir. Dönem başına kanun hacmi açısından, 1961-1980 döneminde, 1946-1960 ZD rakamlarına kıyasla, yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilebilir.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) dönem başına RG kanun sayfa sayısı olan 7.208 ise, 1946- 6 Haziran 2015 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalamasının (5.643) üstünde (% 27,73 fazlası), 1946-1960 dönemi ortalamasının (2.959) çok çok üstünde (% 143,60 fazlası), ilk AD (1960-1961) ortalamasının da (1913) çok çok üstünde (% 276,79 fazlası) ve 1961-1980 dönemi ortalamasının da % 18,13 fazlasıdır. 1980-1983 AD'nin 7.208'lik bu yüksek performansını yalnızca süresinin uzunluğuna bağlamak, bu AD'e haksızlık olur. AD rakamı, kendisinden önceki YD'leri ve AD'den yalnızca 15. YD (1973-1977) performansının altında kalmıştır; diğer YD ve AD'ler, 1980-1983 AD rakamının çok altında kalmaktadırlar.

1983-6 Haziran 2015 döneminin RG kanun sayfa sayı toplamı 53.573 ve dönem başına kanun hacmi ortalaması 6.697'dir. Bu sayı, 1983- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının (5.643) % 18,68 fazlası, 1961-1980 dönemi ortalamasının

% 9,75 fazlası ve 1946-1960 dönemi ortalamasının (2.959) da 2,26 katıdır. 1983-6 Haziran 2015 döneminin ilk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması 3.782 (1983- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının % 79,89'u), son üç YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması 11.554'tir (1983- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının iki buçuk katından da fazla). Son üç YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması (11.554), ilk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalamasının (3.782) üç katı düzeyindedir (% 205,49 fazlası). 1983- 6 Haziran 2015 döneminin dönem başına kanun hacmi ortalaması, 1980-1983 AD rakamının (7.208) % 92,90'ı düzeyindedir. İlk beş YD'ndeki ani düşüşe rağmen, özellikle son üç YD'nde yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

1946- 6 Haziran 2015 döneminde, çok kısa süreli olduğu için ortalamasının (5.643) altında bir rakama (2.959) sahip olması mazur görülebilecek olan 1960-1961 AD ve aşırı yüksek rakama (7.208) sahip 1980-1983 AD' i bir yana bırakılacak olursa, dönem başına kanun hacminde sürekli bir yükselme gözlemlenmektedir. 1946-1960 döneminde 2.959 olan rakam, 1961-1980 ve 1983- 6 Haziran 2015 dönemlerinde hızla yükselmiş ve 1983- 6 Haziran 2015 döneminde başlangıç verisinin 2,26 katına, yani 6.697'ye varmıştır. Sözü edilen trend bakımından ilginç olan yan, yukarıda da değinildiği gibi, 1983- 6 Haziran 2015 döneminin ilk beş ve son üç YD'lerinde farklı performansın gözlemlenmesi, daha doğrusu, 1946-1960 ve 1961-1980 dönemleri ile 1980-1983 AD'indeki yükseliş trendinin, 1983-2018 döneminin ilk beş YD'nde sonlanmasıdır. 1983- 6 Haziran 2015 döneminin ilk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması olan 3.782, 1961-1980 dönemi ortalamasının (6.102) dahi % 61,98'lerine kadar gerilemiş, buna karşılık, 1983- 6 Haziran 2015 döneminin son üç YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalaması ise, 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının (5.643) iki buçuk katına (11.455) ulaşmıştır. Bu veri de, 1983- 6 Haziran 2015 ZD'nin son üç YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalamasında, aynı döneminin ilk beş YD'nin dönem başına kanun hacmi ortalamasına göre gözlemlenen % 202,88'lik artışın, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükselişe, hatta kanun enflasyonu yaşandığı biçimindeki savlara yol açtığı yönündeki değerlendirmeleri güçlendirmektedir.



4.2.2. Gün Başına Kanun Hacmi Ölçütüne Göre Elde Edilen Performans Ölçüm Sonuçlarının İrdelenmesi

Gün başına kanun hacmi alt ölçütünde de bütüncül ve sınırlandırılmış irdelemeler yapılacaktır.

Bütüncül İrdeme: 26 YD ve 2 AD içeren 1920-2018 dönemindeki gün başına kanun hacmi, 147 gün süren, hiçbir metnin kanunlaştırılmadığı ve hiçbir kanunun yürürlüğe konulmadığı 25. YD (2015-2015) bir yana bırakılacak olursa, 3,70'tir. 1920-2018 döneminde gün başına kanun hacmi 0,27 (1. YD) ile 11,55 (26. YD) arasında değişmektedir. Sözü edilen iki YD'ne ilişkin rakamlar arasındaki fark, 42,7 katdır. 7,86, 7,49 ve 7,27 gün başına kanun hacmi ile en yüksek rakama sahip diğer dönemler, hepsi 1983-2018 döneminde yer alan 23. YD (2007-2011), 22. YD (2002-2007) ve 24. YD'dir (2011-2015). En düşük rakama sahip diğer dönemler ise, 1,41, 1,89 ve 1,95 gün başına kanun hacmi ile 2. YD (1923-1927), 4. YD (1931-1935) ve 5. YD'dir (1935-1939).

3'lü ayırım çerçevesinde bütüncül irdeleme: 1920-1961 dönemindeki 11 YD ve 1 AD'in gün başına kanun hacmi ortalaması 1,99'dur (1920-2018 dönemi ortalamasının % 53,78'i). Gün başına kanun hacmi açısından, 1920-1961 döneminde çok yoğun bir yasama etkinliğinden söz edilemez.

1961-1983 döneminin içerdiği beş YD ve 1 AD'in gün başına kanun hacmi ortalaması, 4,70'dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 27,03 fazlası ve 1920-1961 dönemi ortalamasının % 136,18 fazlası). 12. YD (1961-1965) ve 13.YD (1965-1969), 3,41 ve 3,62 rakamlarıyla, 1920-2018 dönemi ortalamasının (3,70)

altındadır. Gün başına kanun hacmi açısından, 1961-1983 dönemini oluşturan beş YD ve 1 AD'de yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilebilir.

25. YD bir yana bırakılacak olursa, 1983-2018 döneminin içerdiği dokuz YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması (5,12) 1920-2018 dönemi ortalamasından (3,70), 1920-1961 dönemi ortalamasından (1,99) ve 1961-1983 dönemi ortalamasından (4,70) yüksektir. İlk beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması 2,73 ve son dört YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması 8,23'tür. 1983-2018 döneminde son dört YD'nin gün başına kanun hacmi ortalamaları, 1920-2018 dönemi ortalamasının üstünde, hatta birkaç katı üstünde, diğer YD rakamları ise, 1920-2018 dönemi ortalamasının altındadır.

Gün başına kanun hacmi ölçümünden, 1920-1961 dönemi performansının en düşük düzeyde (hatta 1920-2018 dönemi ortalamasının neredeyse yarısı düzeyinde) olduğu, 1961-1983 döneminde sözü edilen performansta çok büyük bir sıçrama gözlemlendiği, 1983-2018 döneminde de (özellikle son dört YD'ne dikkat edilmelidir) performansın yükselmeye devam ettiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, 1983-2018 döneminin son dört YD'nin gün başına kanun hacmi ortalamasında, aynı döneminin ilk beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalamasına göre gözlemlenen hızlı sıçrama, olasıdır ki, 2000'li yıllarda yasama performansında aşırı bir yükseliş olduğu, hatta kanun enflasyonu yaşandığı biçimindeki savların ileri sürülmesine neden olmuştur.

5'li ayırım çerçevesinde bütüncül irdeleme:1920-1960 dönemindeki 11 YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması 1,92'dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 51,89'u). Kurtuluş Savaşı yıllarına denk düşen 1. YD (1920-1923) ve onu izleyen YD'leri en düşük rakamları temsil etmektedirler. 1920-1960 dönemindeki 11 YD'nin hepsinin gün başına kanun hacmi 1920-2018 dönemi ortalamasının (3,70) altındadır. Hatta en yüksek rakama (2,46) sahip 10. YD (1954-1957) dahi, 1920-2018 dönemi ortalamasının ancak % 66,49'u düzeyindedir. Gün başına kanun hacmi açısından, 1920-1960 döneminde görece sönük bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

1960-1961 AD gün başına kanun hacmi olan 3,77, 1920-2018 dönemi ortalamasının (3,70) biraz üstünde, 1920-1960 dönemi ortalamasının (1,92) da iki katı düzeyindedir. Bu AD'de, hiç de azımsanamayacak düzeyde, hatta 1920-1960 dönemi ortalamalarına göre, çok yüksek bir yasama performansı söz konusudur.

1961-1980 döneminin içerdiği beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması, 4,41'dir (1920-2018 dönemi ortalamasının % 19,19 fazlası). 12. YD (1961-1965) ve 13. YD'nin (1965-1969) gün başına kanun hacmi 1920-2018 dönemi ortalamasının altında, diğer üç YD'nin rakamları ise ortalamanın üstündedir. Gün başına

kanun hacmi açısından, 1961-1980 dönemini oluşturan beş YD'nde, 1920-1960 dönemine kıyasla daha yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilebilir.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) gün başına kanun hacmi olan 6,43 ise, 1920-2018 dönemi ortalamasının (3,70) üstünde (% 73,78 fazlası), 1920-1960 dönemi ortalamasının (1,92) çok çok üstünde (% 234,90 fazlası), ilk AD (1960-1961) rakamının (3,77) bile % 70,56 üstünde ve 1961-1980 rakamının (4,41) da % 45,80 fazlasıdır. Bu AD'de çok yoğun bir yasama etkinliğinin varlığından söz edilebilir.

25. YD (2015-2015) bir yana bırakılacak olursa, 1983-2018 döneminin içerdiği dokuz YD'nin gün başına kanun hacmi olan 5,12, 1920-2018 dönemi rakamından (3,70) yüksek, 1920-1960 dönemi rakamından (1,92) da yüksek ve 1960-1961 AD rakamından (3,77) yüksek, 1961-1980 dönemi rakamından (4,41) yüksek, 1980-1983 AD rakamından (6,43) ise düşüktür (% 79,63'ü). 1983-2018 döneminin ilk beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması 2,73 (1920-2018 dönemi ortalamasının % 73,68'i), son dört YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması 8,23'tür (1920-2018 dönemi ortalamasının 2,22 katı). Son dört YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması, ilk beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalamasının 3,02 katı düzeyindedir. 1983-2018 döneminin ilk beş YD'nde yasama performansında, yalnızca koalisyon hükümetlerinin varlığıyla açıklanamayacak olan hızlı bir düşüş, son dört YD'nde ise, aşırı bir yükselme söz konusudur. Gün başına kanun hacmi ölçümünden, 1983-2018 dönemi performansının, bir bütün olarak, 1920-1960 ve 1961-1980 dönemleri performanslarından daha yüksek olduğu kamısına varılmaktadır.

Gün başına kanun hacminden, 1920-2018 dönemi boyunca performansın hep yükselişte olduğu, 1983-2018 döneminin ilk beş YD'nin rakamlarının, açıklanması güç bir biçimde ve hızla düştüğü, 1920-1960 döneminden ve 1961-1980 döneminden beri gözlemlenen performans yükselmesinin, 1983-2018 döneminin son dört YD'nde sürdüğü, hatta daha da hızlandığı anlaşılmaktadır. İki AD'in (1960-1961 ve 1980-1983) gün başına kanun hacmi rakamları, 1920-2018 dönemindeki yükselme eğilimine ayak uydurmaktadır.

Sınırlandırılmış İrdeleme: Sınırlandırmaya uygun biçimde ele alınan, 17 YD ve 2 AD'den oluşan 1946- 6 Haziran 2015 dönemindeki gün başına kanun hacmi ortalaması 4,08'dir. Gün başına kanun hacmi, bu dönemde, 2,14 (11. YD) ile 7,86 (23. YD) arasında değişmektedir. 7,49, 7,26 ve 5,53 sayılarıyla en yüksek düzeyde gün başına kanun hacmine sahip diğer dönemler, sırasıyla, 22. YD (2002-2007), 24. YD (2011-2015) ve 15. YD'dir (1973-1977). En düşük sayıda RG sayfa sayısına sahip diğer dönemler ise, 2,31, 2,31 ve 2,40 sayılarıyla, sırasıyla, 20. YD (1995-1999), 9. YD (1950-1954) ve 8. YD'dir (1946-1950).

1946-1960 dönemini oluşturan dört YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması 2,34'tür. Bu sayı, 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının (4,08) % 57,35'i düzeyindedir. gün başına kanun hacmi açısından, 1946-1960 dönemini oluşturan dört YD'nde düşük yoğunluklu bir yasama etkinliğinden söz edilebilir.

AD'lerden ilkinin (1960-1961) gün başına kanun hacmi olan 3,77, 1946- 6 Haziran 2015 dönemindeki gün başına kanun hacmi ortalamasının (4,08) altında kalmakla birlikte, 1946-1960 dönemini oluşturan dört YD'nin gün başına kanun hacmi ortalamasının (2,34) üstündedir (% 61,11 fazlası).

1961-1980 döneminin içerdiği beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması, 4,41 düzeyindedir (1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının % 8,09 fazlası, 1946-1960 dönemi ortalamasının % 88,46 fazlası). 14. YD (1969-1973), 16. YD (1977-1980) ve 15. YD (1973-1977), 4,50, 5,26 ve 5,53 gün başına kanun hacmi ile 1946- 6 Haziran 2015 dönemindeki gün başına kanun hacmi ortalamasının üstündedir.

AD'lerden ikincisinin (1980-1983) gün başına kanun hacmi 6,43'tür. Bu AD rakamı, 1946- 6 Haziran 2015 dönemi, 1946-1960 dönemi ve 1961-1980 dönemi ortalamalarından ve 1960-1961 AD rakamından yüksektir; bu AD rakamı, gün başına kanun hacminde gözlemlenen yükseliş trendini izlemektedir.

1983- 6 Haziran 2015 döneminin ilk sekiz YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması olan 4,64, 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının (4,18) üstünde, 1946-1960 dönemi ortalamasının (2,33) üstünde, 1960-1961 AD rakamının (3,77) üstünde, 1961-1980 dönemi ortalamasının (4,41) üstünde, buna karşılık, 1980-1983 AD rakamının (6,43) altındadır (% 72,16'sı). Yalnızca 24. YD (2011-2015), 22. YD (2002-2007) ve 23. YD (2007-2011), 7,27, 7,49 ve 7,86 sayılarıyla 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının üstündedir. 1983- 6 Haziran 2015 döneminin ilk beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması olan 2,73, 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının (4,18) altındadır (% 65,22). 1983- 6 Haziran 2015 döneminin son üç YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması olan 7,54 ise, 1946- 6 Haziran 2015 dönemi ortalamasının (4,18) çok çok üstündedir (1,80 katı). Son üç YD'nin gün başına kanun hacmi ortalaması, ilk beş YD'nin gün başına kanun hacmi ortalamasının 2,76 katı düzeyindedir. 1983- 6 Haziran 2015 döneminin ilk beş YD'nde yasama performansında, daha önce de belirtildiği gibi, yalnızca koalisyon hükümetlerinin varlığıyla açıklanamayacak olan hızlı bir düşüş söz konusudur. Son üç YD'nde ise, 1920-1960 dönemi ve 1961-1980 dönemi rakamlarında gözlemlenen yükselme trendini de aşan bir yasama performansı yükselmesiyle karşı karşıyayız.

Sınırlandırılmış irdelemeye konu bu dönemde (1946- 6 Haziran 2015) gün başına kanun hacmi ölçümünden, 1946-1960 dönemi, 1960-1961 AD ve 1961-

1980 dönemindeki rakamlarda sürekli olarak yükselme gözlemlendiği, 1980-1983 AD'nde daha hızlı yükselme görüldüğü, 1983- 6 Haziran 2015 döneminde ise, 1961-1980 dönemine kıyasla yükselme olmakla birlikte, 1980-1983 AD rakamının altında kaldığı, bu sapmanın 1983- 6 Haziran 2015 döneminin ilk beş YD'ndeki ortalamasının düşüklüğünden kaynaklandığı, son üç YD ortalamasının, 1946'dan beri gelen yükseliş trendini devam ettirdiği anlaşılmaktadır.



4.2.3. Kanun Hacmi Ölçütü İle İlgili Bir Veri: Kanun Hükümünde Kararnameler

1961 Anayasası döneminin son üç YD’nde (14., 15., ve 16. YD) çıkarılan 34 adet KHK, TABLO 3’ten de gözlemleneceği üzere, RG’de toplam 165 sayfa (aynı dönemde yürürlüğe konulan kanunların RG’de kapladığı alanın % 1’i) yer kaplamaktadır. Aynı oran, 1980-1983 AD’inde % 6,40’tır. 1983-2018 döneminin 17., 18., 19., 20, 21., 23., 24. ve 26. YD’lerinde RG’de toplam 7.445 sayfa yer kaplayan toplam 477 adet KHK yürürlüğe konulmuştur. Buna karşılık, 22. YD (2002-2007) ve 25. YD’inde (7 Haziran 2015- 31 Ekim 2015) hiçbir KHK çıkarılmamıştır. Yalnızca 26. YD’nde RG’de 3.908 sayfa yer tutan 37 KHK (OHAL KHK’si) çıkarılmıştır. Bu dönemde yürürlüğe konulan KHK’lerin RG’de kapladığı alanın aynı YD’nde yürürlüğe konulan kanunların RG’de kapladığı alana oranı, sayfa sayısı olarak, % 35,02 düzeyindedir. 17., 18., 19., 20., 21., 23. ve 24. YD’lerinde RG’de toplam 3.537 sayfa yer kaplayan toplam 440 adet KHK çıkarılmıştır. 18., 19. ve 17. YD’lerinde yürürlüğe konulan KHK’lerin RG’de kapladığı alanların aynı YD’lerinde yürürlüğe konulan kanunların RG’de kapladığı alanlara oranları, sayfa sayısı olarak, sırasıyla, % 15,67, % 20,84 ve % 27,04’dür.

4.3. “Kanun Sözcük Sayısı” Ölçütüne Göre Elde Edilen Performans Ölçüm Sonuçlarının İrdelenmesi

Kanun sözcük sayısı ölçütünün sınırlılıklarına ve kanun eki cetvel ve listelerin ölçümlerde neden dikkate alınmadığına daha önce değinilmişti.

25. YD bir yana bırakılacak olursa, 1983-2018 döneminin içerdiği dokuz YD’nin dönem başına kanun sözcük sayısı ortalaması, 520.975’tir. 1983-2018 dönemi, ilk beş YD ve son dört YD biçiminde iki grup halinde değerlendirilmelidir. İlk beş YD’nin dönem başına kanun sözcük sayısı ortalaması, son dört YD’nin dönem başına kanun sözcük sayısı ortalamasının ancak yarısı (% 50,37) düzeyindedir. Gün başına kanun sözcüğü sayılarına bakıldığında, ilk beş ve son dört YD rakamları arasında, son dört YD lehine fark daha belirgin biçimde ortaya çıkmaktadır. İlk beş YD gün başına kanun sözcük sayısı ortalaması olan 131,2, son dört YD gün başına kanun sözcük sayısı ortalaması olan 551,6’nın yalnızca % 23,79’u düzeyindedir.

Dönem ve başına kanun sözcük sayısı verileri de, 1983-2018 dönemi için, kanun sayısı ve kanun hacmi ölçütlerinin ve bunların alt ölçütlerinin verdiği sonuçlarla tutarlıdır. Sözcük sayısından hareketle ölçülen yasama performansının, 1983-2018 döneminin ilk beş YD’nde (1983-2002) kıyasla, son dört YD’nde (2002-2018) hızlı bir biçimde yükseldiği görülmektedir. 22. YD ve 23. YD, sözü edilen dönemin en yüksek rakamlarına sahiptirler.

TABLO 4.					
1920-2018 ZAMAN DİLİMİ YASAMA (KANUN YAPIMI) PERFORMANSI ÖLÇÜM SONUÇLARININ İRDELENMESİ					
		"Dönem" Başına Kanun Sayısı	"Gün" Başına Kanun Sayısı	"Dönem" Başına Kanun Hacmi	"Gün" Başına Kanun Hacmi
BÜTÜNCÜL İRDELEME					
	1920-2018 Dönemi (KÜM.)	529	0,41	4.734	3,70
	1920-1961 Dönemi	655	0,52	2.532	1,99
	1961-1983 Dönemi	489	0,37	6.287	4,70
	1983-2018 Dönemi	449	0,32	7.192	5,12
	(1983-2002) (İLK BEŞ YD)	347	0,25	3.782	2,73
	(2002-2018) (SON DÖRT YD)	575	0,41	11.455	8,23
	1920-1960 Dönemi	680	0,51	2.561	1,92
	1960-1961 Ara Dönemi	375	0,74	1.913	3,77
	1961-1980 Dönemi	453	0,33	6.102	4,41
	1980-1983 Dönemi	669	0,60	7.208	6,43
	1983-2018 Dönemi	449	0,32	7.192	5,12
	(1983-2002) (İLK BEŞ YD)	347	0,25	3.782	2,73
	(2002-2018) (SON DÖRT YD)	575	0,41	11.455	8,23
SINIRLANDIRILMIŞ İRDELEME					
	1946- 6/6/2015 Dönemi (KÜM.)	494	0,36	5.643	4,18
	1946-1960 DönemiDönemi	633	0,51	2.959	2,34
	1960-1961 Ara Dönemi	375	0,74	1.913	3,77
	1961-1980 Dönemi	453	0,33	6.102	4,41
	1980-1983 Ara Dönemi	669	0,60	7.208	6,43
	1983-6/6/2015 Dönemi	443	0,31	6.697	4,64
	(1983-2002) (İLK BEŞ YD)	347	0,25	3.782	2,73
	(2002-2015) (SON ÜÇ YD)	603	0,39	11.554	7,54

TABLO 5: KANUNLARIN SÖZCÜK SAYILARI, GÜN BAŞINA VE KANUN BAŞINA SÖZCÜK SAYILARI (KANUN EKİ CETVEL VE LİSTELER HARİÇ) (1983-2018)

YASAMA DÖNEMİ	YASAMA DÖNEMİNİN SÜRESİ (GÜN)	"DÖNEM" BAŞINA KANUN SAYISI	KANUN SÖZCÜK SAYISI	GÜN BAŞINA KANUN SÖZCÜK SAYISI	KANUN BAŞINA SÖZCÜK SAYILARI
17	1.484	417	424.850	286	1.019
18	1.421	343	268.112	189	782
19	1.526	357	267.684	175	750
20	1.211	243	137.800	114	567
21	1.295	378	473.046	365	1.251
22	1.722	850	1.143.462	664	1.345
23	1.421	545	872.855	614	1.602
24	1.456	415	606.394	416	1.461
25	147	0	0	0	0
26	966	491	494.570	512	1.007
	12.649	4.039	4.688.773		

SONUÇ: TÜRKİYE'DE 1920 - 2018 DÖNEMİNDE YASAMA PERFORMANSININ DEĞERLENDİRİLMESİ

98 yıllık dönemde 14.999 adet metin kanunlaştırılmış, Cumhurbaşkanları tarafından 1961 ve 1982 Anayasaları dönemlerinde bir kez daha görüşülmesi isteniyen 169 kanun TBMM'ye geri gönderilmiş ve geri gönderilen bu kanunlar kadük olmuş, 14.830 kanun yürürlüğe girmiştir. Bu çalışmada, kanunlaştırılan metinler değil, yürürlüğe konulan metinler irdelenmiştir.

Adı şu ya da bu biçimde belirtilerek veyahut da hiç belirtilmeksizin ülkemizdeki yasama performansı ölçümlerinde bugüne kadar kullanılmış olan tek ölçüt, "kanun sayısı" ölçütü, daha doğrusu, "dönem başına kanun sayısı" ölçütüdür.

Dönem başına kanun sayısı ölçütü kullanılarak yapılan ölçümlere göre, 1920-2018 döneminin "beşli" ayrımında (hatta, 1983-2018 dönemi iki parça halinde gösterileceğinden, belki "altı"lı ayırım demek gerekebilir) ayırım konusu zaman dilimlerine karşılık gelen yasama performansları, TABLO 4'te gösterilmiştir.

1920-2018 döneminin dönem başına kanun sayısı ortalaması 529'dur; 1920-1960 döneminde 680 olan rakam (ortalama), AD'lerdeki sapmalar bir yana bırakılırsa, sürekli düşüş göstermekte, 1961-1980 döneminde 453'e, 1983-2018 döneminde ise 449'a inmektedir. Kanun sayı ortalamasının 680'den 453'e ve oradan da 449'a düşmesi, bu ölçütün yukarıda değinilen zafiyetlerini, yani yasama performansını ölçmek bakımından elverişli olmadığını akla getirmektedir. Bu arada, 1983-2018 döneminde, kendi içinde iki parça halinde ele alındığında, 1983-2002 döneminde, kanun sayı ortalamasının 347'ye kadar düştüğü, 2002-2018 döneminde ise, ani bir yükselişle, 575'e çıktığı, hemen hemen 1920-1960 ortalamasını tutturduğu görülmüştür. Dönem başına kanun sayısı ölçütünün zafiyetleri veri olmakla birlikte, 2000'li yıllarda ülkemizde neden bir yasama performansı (hatta, kanun enfasyonu) tartışmasının yaşandığı sorusuna verilecek en anlamlı yanıt, ülkemizde yasama performansının düşüklüğünden yakınlığı 1990'lı yıllardan sonra, kanun sayı ortalamasının, hızlı bir biçimde ve 347'lerden 575'lere tırmanmasıdır.

Dönem başına kanun sayısı ölçütünden hareketle yasama performansında aşırı bir yükselmenin olduğu zaman aralıkları olarak, 1980-1983 AD (453'ten 669'a) ve 2002-2018 dönemi (347'den 575'e) gösterilebilir.

Bu çalışmada ülkemizdeki yasama performansı ölçümlerinde kullanılan bir başka ölçüt, "gün başına kanun sayısı" ölçütüdür. Bu, yasama organı tarafından "gün başına" kanunlaştırılan metin sayısı konusunda çok değerli fikir vermekle birlikte, bağımsız bir ölçüt değildir; dönem başına kanun sayısı ölçütünün iki zafiyetinden birini (dönem uzunluklarının farklılığından ileri gelen zafiyet) gidermek üzere, o ölçütten türetilmiş bir ölçüttür. Dolayısıyla, kanun hacimleri arasındaki farklılıkları göz ardı etme zafiyetini bu yeni ölçüt taşımaya devam etmektedir. "Gün başına" eşit sayıda metnin (örneğin, birer metnin) kanunlaştırıldığı iki zaman aralığından birinde 5 RG sayfası kaplayan kanun, diğesinde 300 RG sayfası kaplayan kanun çıkarılmışsa, yasama performansı ölçümünde, bu ölçüte göre, iki zaman aralığında da gün başına birer kanun çıkarıldığı, dolayısıyla, yasama performansının eşit olduğu mu söylenecektir?

Gün başına kanun sayı ölçütü kullanılarak yapılan ölçümlere göre, 1920-2018 döneminin "beşli" ayırımında (hatta, 1983-2018 dönemi de iki parça halinde gösterileceğinden, belki "altı"lı ayırım demek gerekebilir) ayırım konusu zaman dilimlerine karşılık gelen yasama performansları, TABLO 4'te gösterilmiştir. 1920-2018 dönemi gün başına kanun sayı ortalaması 0,51'dir; 1920-1960 döneminde 0,74 olan rakam (ortalama), AD'lerdeki sapmalar bir yana bırakılırsa, sürekli düşüş göstermekte, 1961-1980 döneminde 0,33'e, 1983-2018 döneminde ise 0,32'ye inmektedir. 1983-2018 dönemi de, kendi içinde iki parça halinde ele alındığında, 1983-2002 döneminde, gün başına kanun sayı ortalamasının 0,25'e kadar düştüğü, 2002-2018 döneminde ise, ani bir yükselişle, 0,41'e çıktığı, 1920-1960 orta-

lamasını tutturduğu görülmektedir. Bu veriler karşısında, 2000’li yıllarda ülkemizde neden bir yasama performansı tartışmasının yaşandığı sorusuna verilecek en anlamlı yanıt, ülkemizde yasama performansının düşüklüğünden yakınıldığı 1990’lı yıllardan sonra, gün başına kanun sayı ortalamasının, hızlı bir biçimde ve 0,25’lerden 0,41’lere tırmanmasıdır.

Yasama performansının ölçümü bakımından, dönem başına kanun sayısı ölçütü gibi, gün başına kanun sayısı ölçütü de ideal bir ölçüt sayılamaz. Gün başına kanun sayı ölçütünden hareketle yasama performansında aşırı bir yükselmenin olduğu (hatta, kanun enflasyonunun yaşandığı) zaman aralıkları olarak, 1960-1961 AD (0,51Den 0,74’e), 1980-1983 AD (0,33’ten 0,60’a) ve 2002-2018 dönemi (0,25’ten 0,41’e) gösterilebilir.

Ülkemizdeki yasama performansı ölçümlerinde kullanılacak üçüncü ölçüt, ilk kez bu çalışmada kullanılan “dönem başına kanun hacmi” ölçütüdür. Kanun hacimlerinin ölçülmesinin zorluğundan ötürü, bugüne kadar kanunlarımız için bu ölçüte dayalı bir yasama performansı ölçümü yapılmamıştır.

Dönem başına kanun hacmi ölçütüne dayalı ölçüm sonuçları, yasama organı tarafından kanunlaştırılan metinlerin hacimleri konusunda çok değerli fikir vermektedir. Bu ölçüte dayalı ölçüm sonuçlarının tek zafiyeti, dönemlerin uzunluk (örneğin, gün olarak uzunluk) farklarının göz ardı edilmesidir. Toplam olarak aynı RG sayfa sayısında (örneğin, 500 sayfa) kanunun yürürlüğe konulduğu iki YD’nde, örneğin, gün olarak uzunlukları farklı olan bu iki YD’nin yasama performanslarının eşit olduğu mu söylenecektir?

Dönem başına kanun hacmi ölçütü kullanılarak yapılan ölçümlere göre, 1920-2018 döneminin “beşli” ayrımında (hatta, 1983-2018 dönemi de iki parça halinde gösterileceğinden, belki “altı”lı ayrım demek gerekebilir) ayrım konusu zaman dilimlerine karşılık gelen yasama performansları, TABLO 4’te gösterilmiştir. 1920-2018 döneminin dönem başına kanun hacmi (RG kanun sayfa sayısı) ortalaması 4.734’tür; 1920-1960 döneminde 2.561 olan rakam (ortalama), AD’lerdeki sapmalar bir yana bırakılırsa, sürekli yükselmekte, 1961-1980 döneminde 6.102’ye, 1983-2018 döneminde ise 7.192’ye çıkmaktadır. Kanun sayı ortalamasının 2.561’den 6.102’ye ve oradan da 7.192’ye çıkması, dönem uzunluk farklarını göz ardı etme sakıncası veri kabul edilirse, yasama performansını anlamlı bir biçimde ölçtüğü anlamına gelir. Bu arada, 1983-2018 dönemi de, kendi içinde iki parça halinde ele alındığında, 1983-2002 döneminde, dönem başına kanun hacmi ortalamasının 3.782’ye kadar düştüğü, bu sayının, 2002-2018 döneminde, ani bir yükselişle, 11.455’e çıktığı, 1920-1960 ortalamasının neredeyse iki buçuk katına vardığı görülmektedir. Bu verilerden, 2000’li yıllarda ülkemizde neden bir yasama performansı tartışmasının yaşandığı sorusuna verilecek en anlamlı yanıt, ülkemizde yasama performansının düşüklüğünden yakınıldığı 1990’lı yıllardan

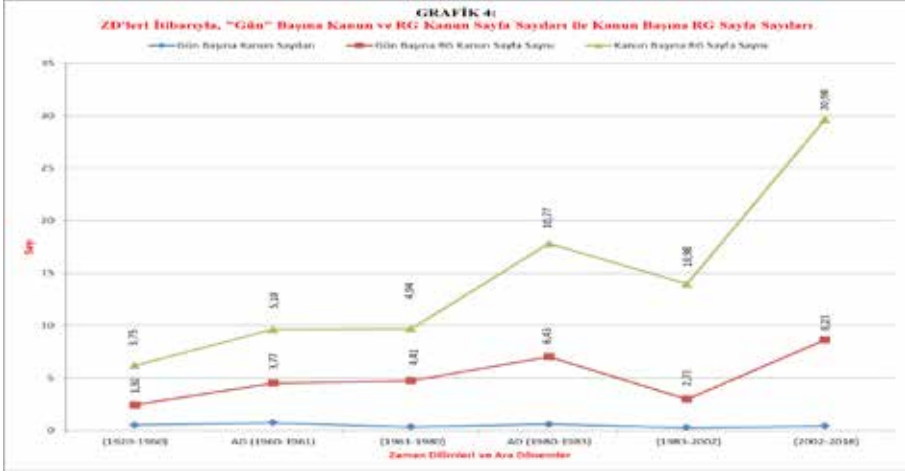
sonra, dönem başına kanun hacminin (RG kanun sayfa sayısı ortalamasının), hızlı bir biçimde ve 3.782'lerden 11.455'lere tırmanmasıdır.

Yasama performansının ölçümü bakımından neredeyse ideal bir ölçüt sayılabilecek olan dönem başına kanun hacmi ölçütünden hareketle yasama performansında aşırı bir yükselmenin olduğu zaman aralıkları olarak, 1961-1980 dönemi (1.913'ten 6.102'ye) ve 2002-2018 dönemi (3.782'den 11.455'e) gösterilebilir.

Gün başına kanun hacmi” ölçütü, bağımsız bir ölçüt olmamakla ve “dönem başına kanun hacmi ölçütü”nün iki zafiyetinden birini (dönem uzunluklarının farklılığından ileri gelen zafiyet) gidermek üzere, o ölçütten türetilmiş bir ölçüt olmakla birlikte, yasama organı tarafından “gün başına” kanunlaştırılan metin hacmini (RG kanun sayfa sayısı) ölçme konusunda sağlıklı ve değerli veriler sunar. Bu ölçüt sayesinde, yasama organınca, en kısa zaman aralığı (gün) başına ne miktarda (kaç RG sayfası) kanunun yürürlüğe konulduğunu görme olanağı vardır.

Gün başına kanun hacmi ölçütü kullanılarak yapılan ölçümlere göre, 1920-2018 döneminin “beşli” ayrımında (hatta, 1983-2018 dönemi de iki parça halinde gösterileceğinden, belki “altı”lı ayırım demek gerekebilir) ayırım konusu zaman dilimlerine karşılık gelen yasama performansları, TABLO 4'te gösterilmiştir. 1920-2018 döneminin gün başına kanun hacmi ortalaması 3,70'tir; 1920-1960 döneminde 1,92 olan rakam (ortalama), AD'lerdeki sapmalar bir yana bırakılırsa, sürekli yükselmekte, 1961-1980 döneminde 4,41'e, 1983-2018 döneminde ise 5,122'ye çıkmaktadır. 1983-2018 dönemi de, kendi içinde iki parça halinde ele alındığında, 1983-2002 döneminde, gün başına kanun hacmi ortalamasının 2,73'e kadar düştüğü, 2002-2018 döneminde ise, ani bir yükselişle, 8,23'e çıktığı görülmektedir. Bu veriler ortada iken, 2000'li yıllarda ülkemizde neden bir yasama performansı tartışmasının yaşandığı sorusuna verilecek en anlamlı yanıt, ülkemizde yasama performansının düşüklüğünden yakınıldığı 1990'lı yıllardan sonra, gün başına kanun hacmi ortalamasının, hızlı bir biçimde ve 2,73'lerden 8,23'lere tırmanmasıdır.

Yasama performansının ölçümü bakımından, gün başına kanun hacmi ölçütünün daha iyi bir ölçüt olduğu söylenebilir. Gün başına kanun hacmi ölçütünden hareketle yasama performansında aşırı bir yükselmenin olduğu zaman aralıkları olarak, 1960-1961 AD (1,92'den 3,77'ye), 1980-1983 AD (4,41'den 6,43'e) ve 2002-2018 dönemi (2,73'ten 8,23'e) gösterilebilir.



GRAFİK 5'te, Tablo'larda yer alan veriler de kullanılmak suretiyle, belirli dönemlerde gün başına kanun sayısı ve gün başına kanun hacmi rakamları gösterilmiştir. Yani, sözü edilen dönem ve ara dönemler bazında, 98 yıllık verilere bu iki ölçüt uygulanmıştır.

Gün başına kanun sayısının 98 yıllık ortalaması olan 0,41'i aşan değerlerin 10'u, 11 YD'nden ibaret olan 1920-1960 dönemindedir. 98 yıllık ortalama, 1961-1980 döneminde yalnızca 12. YD'nde (1961-1965), 1983-2018 döneminde ise, her ikisi de 2002-2018 alt döneminde olmak üzere, 22. YD (2002-2007) ve 26. YD'nde (2015-2018) aşılmıştır. AD'lerin ikisi de, 98 yıllık ortalamasının çok çok üstündedir. Kanun hacmini göz ardı ettiği için zafiyet taşımakta olan gün başına kanun sayısı ölçütü, yasama performansını gerçekçi biçimde gösterme yeteneğinden yoksundur. Çünkü, yasama performansının en çok tartışıldığı ve kanun enflasyonu savlarının ileri sürüldüğü 1983-2018 döneminde, gün başına kanun sayısı, 98 yıllık ortalamasının altında, onun % 75'leri düzeyindedir. Gün başına kanun sayısının zafiyeti, kanun başına RG sayfa sayısının zaman içinde yükselmesine de bağlıdır. 1920-1960 döneminde 3,75 olan kanun başına RG sayfa sayısı 1980-1983 AD ve 1983-2002 döneminde, 1920-1960 dönemi rakamının üç katına, 2002-2018 döneminde ise altı katına varmıştır.

Yasama performansı için daha iyi ve daha az zafiyetli ölçüt, gün başına kanun hacmi ölçütüdür. GRAFİK 4'te dört dönem ve iki AD itibarıyla, gün başına kanun hacmine bakınca, 1983-2002 dönemindeki ani düşüş bir yana bırakılacak olursa, gün başına kanun hacmi değerleri sürekli yükselmektedir. 1920-1960 değeri 100 kabul edilecek olursa, 1960-1961 AD değeri 196,35, 1961-1980 dönemi değeri 229,69, 1980-1983 AD değeri 334,90, 1983-2002 dönemi değeri 142,19 ve 2002-

2018 dönemi değeri de 428,65'tir. Bu değerler, 1983-2002 dönemi hariç olmak üzere, yasama performansında sürekli yükselişe işaret emektedir.

1920-1946 dönemi ile 26. YD'nin (1 Kasım 2015-2018) olağandışı özellikleri dolayısıyla irdeleme dışı tutulması halinde, TABLO 4'ten gözlemleneceği üzere, gün başına kanun hacmi ortalamalarında biraz değişme olmakta ise de, yukarıda değinilen eğilim (1983-2002 dönemindeki ani düşüş hariç olmak üzere, yasama performansının sürekli biçimde yükselmesi), 69 yıllık dönemde de göze çarpmaktadır.

Dönem ve başına kanun sözcük sayısı verileri de, 1983-2018 dönemi için, kanun sayısı ve kanun hacmi ölçütlerinin ve bunların alt ölçütlerinin verdiği sonuçlarla tutarlıdır. Sözcük sayısı ve sözcük sayısı ortalamalarının 1983-2018 döneminin ilk beş YD'ne (1983-2002) kıyasla, son dört YD'nde (2002-2018) hızlı bir biçimde yükseldiği görülmektedir. 22. YD ve 23. YD, sözü edilen dönemin en yüksek rakamlarına sahiptirler.

Yasama performansı bakımından önem taşıyan bir gözlem de, AD yasama performansının çok yüksek olmasıdır. Gerçekten de, 1920-1960 döneminin gün başına kanun hacmi ortalaması 1,92 iken, bu dönemini izleyen 1960-1961 AD'inde, sözü edilen ortalama, 3,77'ye yükselmiştir; ortalama neredeyse % 100'e varan bir artış söz konusudur. 1961-1980 dönemi ortalamasına göre de, 1980-1983 AD rakamı, neredeyse % 50 artışıdır.

TBMM'nin iki meclisli bir yapıdan (Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu) oluştuğu ve koalisyon hükümetlerine de sahne olan 1961-1980 döneminde, çoğunlukla ileri sürüldüğünün aksine, yasama performansı düşük düzeyde değildir; anılan döneminin yasama performansı verileri, sayı olarak belki görece daha az sayıda kanun çıkarılmış olsa da, kanun hacmi itibarıyla, gün başına kanun hacmi itibarıyla TBMM'nin kanun yapımı performansı yüksektir. 1971'de hukuk sistemimize giren KHK, bir ölçüde, yasama performansını düşürücü yönde etkide bulunmuştur.

1983-2002 döneminde (1991-2002 dönemi koalisyon hükümetlerine sahne olmuştur) yasama performansındaki aşırı düşüklük, çoğunlukla, koalisyon hükümetlerinin verimsiz yasama çalışmalarına bağlanmaktadır. 1991-2002 döneminde süreleri çok da uzun olmayan, tamamına yakını koalisyon nitelikli 10'a yakın hükümetin kurulmuş olması, performans düşüklüğündeki önemli etkenlerden biri olabilir. Performans düşüklüğünü açıklamaya yarayacak bir başka etken, KHK'nın bu dönemde sıklıkla kullanılmaya başlanmasıdır. 1983-2002 döneminde çıkarılan KHK'lerin RG sayfa sayıları toplamı, aynı dönemde çıkarılan kanunların RG sayfa sayıları toplamının % 14,74'üdür. Bu oranlar, 17. YD'nde (1983-1987) % 27,04, 19. YD'nde (1991-1995) % 20,84 ve 18. YD'nde (1987-1991) % 15,67'dir.

KAYNAKÇA

- AKINCI, Müslüm (2012), “Normatif Düzen Kalitesi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, ss. 187-213.
- ARAÇ, İbrahim ve Şeref İba (2003), “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasama Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”, **A.Ü. SBF Dergisi**, Cilt 58, Sayı 3, s. 35-59.
- ARTER, David (2007), Introduction: Comparing the legislative performance of legislatures, **The Journal of Legislative Studies**, 12:3-4, 245-257, DOI: 10.1080/13572330600875423. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572330600875423>
- BOZ, Muhammed (1996), **Yasama Sürecinde Verimlilik: Türkiye Büyük Millet Meclisi Örneği**, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara
- COMBRADE, Bertrand-Léo (2015), **L’obligation D’étude D’impact Des Projets De Loi, Droit**, Paris 1 - Panthéon-Sorbonne.
- CSTD (1965), C.S. Tutanak Dergisi, Dönem 1, Cilt 30, Toplantı 4, Birleşim 112.
- ÇAKIN, Akın (2008), “Yasa Yapma Süreci ve Sosyal Kontrol (Şeffaflık ve Katılım)”, **Yasama Dergisi**, Sayı 9, ss. 57-73.
- DÂVER, Bülent (1959), “Kanun Tekniği ile İlgili Bazı Meseleler Üzerine Bir Seminer, Tartışmada Ortaya Çıkan Unsurlar”, **A.Ü. S.B.F. Dergisi**, Cilt 16, Sayı 4, ss. 217-246.
- DOC DU JURİST, “L’inflation législative”, <https://www.doc-du-juriste.com/droit-prive-et-contrat/droit-autres-branches/dissertation/inflation-legislative-lutte-consequences-477307.html> (erişim: 20/04/2019)
- DOĞAN, Oğuz Kaan (2011), “Yasa Yapımında Bir Alternatif: Çift Meclis Sistemi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Yıl 24, Sayı 94 (Mayıs Haziran 2011), ss. 375-392
- EKŞİ, Oktay (2013), “Parlamento mu Kanun Fabrikası mı?”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı 2013/4, ss.123-153.
- ERTUĞ, Hasan Refik (1942), “Kanun Tekniğimiz Üzerine Düşünceler”, **Siyasî İlimler Mecmuası**, Cilt XII, Sayı 137, ss. 181-184.
- ERTUĞ, Hasan Refik (1951), “Kanunlarımız ve Kanun Yapma Sanatı”, **Siyasî İlimler Mecmuası**, Cilt XXI, Sayı 242, s. 44-47.

- GAETNER, Gilles (2008), “Il faut arrêter l’inflation législative”, <http://www.lexpress.fr/actualite/societe/justice/il-faut-arreter-l-inflation-legislative-589678.html> (erişim: 20/04/2019)
- GENÇKAYA, Ömer Faruk (1990), The Impact of Organizational Attributes on Legislative Performance: A Structural - Functional Analysis of The Grand National Assambly of Turkey 1983-1987, Unpublished PhD dissertation, Boğaziçi University, İstanbul.
- GENÇKAYA, Ömer Faruk (2000), “Türkiye’de Parlamento Reformu: Tarihsel Bir Değerlendirme”, **Devlet Reformu: TBMM’nin Etkinliği**, (Koord. İter Turan), İstanbul, TESEV, ss. 31-54.
- GÖZLER, Kemal (2000), **Türk Anayasa Hukuku**, Bursa, Ekin.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2004), **Anayasa Hukuku**, (13. Bası), Ankara, Turhan Kitabevi.
- GRASS, Etienne (2003), “L’inflation législative a-t-elle un sens?” Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger, (02/01/2003) t.119 : n°1, p.139-162 <http://catalogue.sciencespo.fr/ark:/46513/sc0000521324> (erişim: 20/04/2019)
- HİSPALİS, Georges (2005), “Pourquoi tant de loi(s)?”, Revue pouvoir, 114, p. 101-115. http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs_114_p101-115_pourquoi_tant_lois.pdf (erişim:20/04/2019)
- http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t04/c030/b112/cs_040301120144.pdf (1965) Senatör Niyazi Ağırnaslı’nın konuşması. (Erişim: 17/12/2018). Aynı birleşimde yapılan ve kanun enflasyonuna atıfta bulunan diğer iki konuşma için, bkz.
- https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t04/c030/b112/cs_040301120156.pdf https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t04/c030/b112/cs_040301120184.pdf (Erişim: 20/04/2019)
- HUET, Sophie (2007), “L’inflation législative, une exception française” http://www.lefigaro.fr/politique/2007/03/24/01002-20070324_ARTFIG90719-l-inflation-legislative-une-exception-francaise.php (erişim: 20/04/2019)
- İBA, Şeref (2007), **Osmanlıdan Günümüze Meclis İktüzük Metinleri**, Ankara, TBMM Basımevi.
- İBA, Şeref (2010), **Parlamento Hukuku**,(4. Baskı), İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür yayımları.
- JAUNET, Philippe (2013), “Comment en finir avec l’inflation normative?”

<http://blog.turgot.org/index.php?post/Jaunet-inflation-normative2> (erişim: 20/04/2019)

KAGİ, Werner (1950), “Kanun Enflasyonu Tehlikesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, (Çev. Alpaslan Ataman), No: 75-76, ss. 25-33.

MMTD (1967), Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Birleşim 111, Oturum 1, 1.6.1967. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/MM_/d02/c017/mm_02017111.pdf. İstanbul Milletvekili Abdurrahman Şeref Laç’ın konuşması.. (Erişim: 20/04/2019)

NEZİROĞLU, İrfan (2011), “Açılış Konuşması”, içinde, **Kanun Yapım Süreci Sempozyumu 17/01/2011**, Ankara, TBMM, ss. 13-14

ÖZALP, Nihal Yancı (2006), “Türkiye’de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu, Nitelik Sorunu mu?”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 61, Sayı 1, ss. 267-295.

ÖZBUDUN, Ergun (2011), **Türk Anayasa Hukuku**, (12. Baskı), Ankara, Yetkin yayımları.

ÖZCAN, Mehmet Tevfik (2010), “Yasama Faaliyetinin Sınırı Olarak Hukuk Devleti”, **Prof. Dr. Tuncer Karamustafaoğlu’na Armağan**, Yay. Haz. Nami Çağan vd., Ankara, Adalet, ss.529-566.

SASSIER, Philippe ve Dominique Lansoy (2008), “Inflation législative: la France a dépassé les 10 500 lois et 127 000 décrets”, <http://www.politique.net/2008061802-les-lois-en-france.htm> (erişim: 20/04/2019).

SEVİĞ, Veysi Raşit (1950), “23 Nisan 1920’den 24 Nisan 1924’e Kadar Anayasa Hareketleri”, **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. VIII, sayı 1, ss. 1-72.

SÖYLER, Ali Nazım (2009), “Yeni Bir Bilim Dalı: Yasa Yapma Öğretisi”, **Ankara Hukuk Toplantıları- Norm Koyma ve Hüküm Verme 17-18 Nisan 2009**, Ankara, Ankara Üniversitesi yayını, ss. 69-101.

ŞAHİN, Mehmet Ali (2011), “Açılış Konuşması”, içinde, **Kanun Yapım Süreci Sempozyumu 17/01/2011**, Ankara, TBMM, ss. 22-26

TBMMTD (1984), **TBMM Tutanak Dergisi**, Yasama Dönemi: 17, yasama yılı: 1, cilt 3, b. 41.

TBMMTD (2003), TBMM Genel Kurul Tutanağı, 22. Dönem 1. Yasama Yılı 60. Birleşim 02/Nisan /2003 Çarşamba. (Mersin Milletvekili Mustafa Özyürek’in konuşması)

TBMMTD (2011). http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_g_birlesim_baslangic?P4=20893&P5=H&page1=39&page2=39 Denizli Milletvekili

- Emin Haluk Ayhan'ın konuşması. (Erişim: 20/04/2019)
- TDK (2011), **Türkçe Sözlük**, Haz. Şükrü Halûk Akalın vd., (11. Baskı), Ankara, Türk Dil Kurumu yayını.
- TEZİÇ, Erdoğan (1972), **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi yayını.
- TEZİÇ, Erdoğan (1980), **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi yayını.
- TEZİÇ, Erdoğan (2014), **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, (17. Bası), İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- TURAN, İlter (2000), "Parlamentoların Etkinliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi", **Devlet Reformu: TBMM'nin Etkinliği** (Koord. İlter Turan), İstanbul, TESEV, ss. 15-30.
- URAS, Güngör (2004), "TBMM Her İki Saat 18 Dakikada Bir Kanun Yaptı", **Milliyet**, 27 Temmuz 2004.
- VENTURA, Alba (2016), "En France, on a la maladie de tout regler par la loi", <http://www.rtl.fr/actu/politique/en-france-on-a-la-maladie-de-tout-regler-par-la-loi- peste-alba-alba-ventura-7785039801>(erişim: 20/04/2019)
- YASA İZLEME ENSTİTÜSÜ (2014), Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü Başkanı Savaş Özdağ'ın açıklamaları. <http://www.diken.com.tr/yeni-bir-devlet-doguyor-11-yil-boyunca-kanun-fabrikasi-gibi-calisan-tbmm-bin-756-kanun-cikardi/> (Erişim: 20/04/2019)
- YÜKSEL, İsmail (2017), "6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu'nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi" **Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2, 251-274.
- YÜKSEL, İsmail (2018), **1982 Anayasası'na Göre Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Kanun Yapma Yetkisi**, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara, İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi Ekonomi ve Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- YÜKSEL, Nahit (2014), "Çerçeve Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları", **Yasama Dergisi**, Sayı 26, (Ocak- Şubat-Mart-Nisan 2014), ss. 31-63.