GENTA

GENÇ TARTIŞMACILAR MECLİSİ | 2026

Çalışma Rehberi

Anayasa Komisyonu

Anayasa Değişiklikleri ve Yasama Süreçlerinde "Halk Teşebbüsü" Mekanizmasının Doğrudan Demokrasi Enstrümanı Olarak Anayasal Çerçeveye Dahil Edilmesinin Sınırlarının Belirlenmesi

İÇİNDEKİLER

Akademi Başkanından Mektup

Akademik Asistandan Mektup

2.Gündem Maddesine Giriş;Halk Teşebbüsünün Doğrudan Demokrasi Aracı olarak Anayasal Sisteme Dahil Edilmesi

2.1 Temsili Demokrasi ve doğrudan Demokrasi kavramları

2.2 Yarı Doğrudan Demokrasi ve Halk Katılımı Mekanizmaları

2.3 Halk teşebbüsü kavramı ve işleyişi

2.4 Türkiye'de Mevcut Demokratik Katılım Mekanizmaları

2.4.1 Ulusal Düzeyde Temsil ve Doğrudan Katılım Araçları

2.4.2 Yerel Yönetişim ve Kent Düzeyinde Katılım

2.4.3 Sivil Toplum, Hak Arama ve Savunuculuk

2.4.4 Dijital Katılım ve İdari Başvuru Kanalları

2.5 Anayasanın 67. Maddesi Ve Siyasal Katılım Hakkı

2.5.1 Siyasal Katılım Türleri

2.6 TBMM'nin Yasama Yetkisi Ve Anayasanın 87. Maddesi

2.7 Halk teşebbüsünün Kanun yapım Sürecine Dahil Edilmesi

2.8 Halk Teşebbüsünün Anayasal Değişiklik Sürecine Dahil Edilmesi2.9 Halk Teşebbüsünün İmza,Nisap ve konu bakımından sınırları

2.9 Halk Teşebbüsünün İmza,Nisap ve konu bakımından sınırları

2.9.1 İmza Bakımından Sınırları

2.9.2 Nisap Bakımından sınırları

2.9.3 Konu Bakımından sınırları

2.10 Çoğunluk İradesi Ve azınlık Haklarının Korunması

2.11 Popülizm,Dezenformasyon ve Mekanizmaların kötüye Kullanılması

2.12 Halk Teşebbüsü, TBMM'nin Yasama Yetkisi ve Anayasal Denetim Arasındaki Denge

2.13 Farklı Halk Teşebbüsü Modeleri

2.13.1 Yasama Halk Teşebbüsü

2.13.2 Anayasal Halk Teşebbüsü

2.13.3 Halk Teşebbüsü + TBMM Kararı Modeli

2.13.4 Halk Teşebbüsü + Halkoylaması Modeli

2.13.5 TBMM + Halkoylaması Karma Modeli

2.13.6 Doğrudan Halk Teşebbüsü Modeli

2.13.7 Halk Teşebbüsü ve Halk Vetosunun Birlikte Kullanıldığı Model

2.13.8 Yerel Halk Teşebbüsü Modeli

2.14 Türkiye İçin olası Anayasal Modeller

2.15 Gündem Maddesine Dair Cevaplanması Gereken Sorular

KAYNAKÇA

Akademi Başkanından Mektup

Sayın katılımcılar, kıymetli ekibim;

Sizlerle, üzerinde yaklaşık iki aydır ekibimle birlikte büyük bir gayretle çalıştığımız bu meclis simülasyonunda bir araya gelmekten büyük bir onur duyuyorum. Ben Ahmet İshak OLGUN; Pendik İTO Şehit Ahmet Arslanhan Anadolu İmam Hatip Lisesi 10. sınıf öğrencisi olarak bu etkinlikte Akademi Başkanlığı görevini üstleniyorum.

Ekibimle birlikte temel gayemiz; akademik münazara, uluslararası ilişkiler, parlamenter kültür ve diplomatik simülasyon birikimlerimizin ışığında, genç bireyler olarak analitik düşünceyi ve demokrasi bilincini ön plana çıkarmaktır. Komisyonlarımızda ele aldığımız ulusal ve küresel meseleleri yalnızca yüzeysel tartışmalarla değil; çoğulcu katılım ilkelerine, özgür tartışma ortamına ve nitelikli fikri altyapıya dayandırarak derinlemesine kavramayı hedefliyoruz. Bilgi, sadece bireysel bir birikim değil; meclis zemininde demokratik ve hakkaniyetli reformlar inşa etmek ve toplumun istifadesine sunmak için paylaşıldıkça anlam kazanan kurumsal bir sorumluluktur. Bu yüzden her şeyi bildiğimiz yanılgısına kapılmadan, sorgulamaya, araştırmaya ve katılımcı-teorik çıktılar üretmeye kararlılıkla devam etmek zorundayız.

Ulusal ve uluslararası platformlarda elde ettiğimiz tecrübelerle de sabit olduğu üzere; halk iradesi, çoğulculuk, kamu yararı, insan onuru ve ifade hürriyeti gibi evrensel demokrasi ilkelerini çağımızın dinamikleriyle buluşturmaya, hayatın ve mevzuatın her alanında demokratik adalet idesini hâkim kılmaya talip olmalıyız. Geleceğin demokratik ve katılımcı devlet mimarisine akılcı, tutarlı ve nitelikli birer taş da biz koymalıyız.

Amacımız sizlere akademik donanımı yüksek, nitelikli, demokratik ve ufuk açıcı bir müzakere ortamı sunmaktır. Demokrasinin ve hakkaniyetin üstünlüğünü şiar edindiğimiz bu süreçte, ortaya koyacağınız nitelikli fikirlerinizle ve yapıcı tartışmalarınızla bu simülasyona katacağınız değere gönülden inanıyoruz.

Sevgi ve saygılarımla...

Genç Tartışmacılar Meclisi'26 Akademi Başkanı

Ahmet İshak OLGUN

Akademik Asistandan Mektup

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

Cümleten selamünaleyküm, sayın vekiller,

Genç Tartışmacılar Meclisi kapsamında sizlerle birlikte bu komisyonda yer almaktan büyük bir memnuniyet duyuyorum. Anayasa Komisyonu, hukuk ve siyasetin kesiştiği önemli meseleleri ele alacağımız, farklı görüşleri değerlendirebileceğimiz ve düşüncelerimizi hukuki temeller üzerinden tartışabileceğimiz bir çalışma alanı sunmaktadır.

Komisyonumuzda idam cezası, yaşama hakkı ve uluslararası hukuk; halk teşebbüsünün anayasal sisteme dahil edilmesi ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki sınırları gibi anayasal düzenin temel meselelerini ele alacağız. Bu konular çerçevesinde temel hak ve özgürlüklerin korunması, halk iradesinin anayasal sisteme yansıması ve devlet organları arasındaki yetki dengesi üzerine değerlendirmelerde bulunacağız.

Hazırlanan rehberin, çalışmalarınız sırasında sizlere yol göstermesini ve ele alacağımız konulara daha geniş bir perspektiften yaklaşmanıza katkı sağlamasını temenni ediyorum. Tartışmalar boyunca farklı görüşlerin dile getirilmesinin, karşı argümanların değerlendirilmesinin ve fikirlerin hukuki gerekçelerle desteklenmesinin komisyon çalışmalarımızı daha verimli hâle getireceğine inanıyorum.

Komisyon içerisinde veya komisyon dışında sormak istediğiniz herhangi bir soru olduğunda benimle çekinmeden iletişime geçebilirsiniz. Rehber, gündem maddeleri ya da komisyon süreciyle ilgili yardımcı olabileceğim her konuda sizlere destek olmaktan memnuniyet duyarım.

Hepimiz için verimli ve başarılı bir komisyon süreci olmasını diliyor, çalışmalarınızda başarılar diliyorum.

Saygılarımla,

Elif Naz Altuntaş
Anayasa Komisyonu Akademik Asistanı

2.Gündem Maddesine Giriş;Halk Teşebbüsünün Doğrudan Demokrasi Aracı olarak Anayasal Sisteme Dahil Edilmesi

Demokratik yönetim anlayışının temelinde, halkın siyasal karar alma süreçlerine katılması ve siyasal iradesini ortaya koyabilmesi bulunmaktadır. Temsili demokrasi, bu katılımın seçilmiş temsilciler aracılığıyla gerçekleştirilmesini sağlarken; doğrudan ve yarı doğrudan demokrasi araçları, vatandaşların belirli siyasal karar ve yasama süreçlerine doğrudan katılmasına imkân tanımaktadır. Bu araçlardan biri olan halk teşebbüsü, belirli şartları sağlayan vatandaşların kanun veya anayasa değişikliği yapılmasını talep ederek yasama sürecini başlatabilmesine olanak sağlayan bir demokratik katılım mekanizmasıdır.

Halk teşebbüsünün anayasal sisteme dahil edilmesi, vatandaşların yasama ve anayasa değişikliği süreçlerine katılımını güçlendirebilecek önemli bir demokratik araç olarak değerlendirilebilir. Bununla birlikte, böyle bir mekanizmanın mevcut temsilî demokrasi ve yasama düzeniyle nasıl ilişkilendirileceği, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yasama yetkisiyle nasıl dengeleneceği ve hangi anayasal sınırlar içerisinde uygulanacağı önemli bir hukuki sorun ortaya çıkarmaktadır. Bu kapsamda halk teşebbüsünün yalnızca bir katılım aracı olarak değil, anayasal düzen içerisindeki yeri, işleyişi ve sonuçları bakımından da ele alınması gerekmektedir.

Bu çerçevede gündem maddesinde; halk teşebbüsünün kavramsal ve hukuki temelleri, Türkiye'de mevcut demokratik katılım mekanizmaları ve Anayasa'nın siyasal katılım hakkına ilişkin hükümleri incelenecek; halk teşebbüsünün kanun yapım ve anayasa değişikliği süreçlerine dahil edilmesinin mümkün olup olmadığı değerlendirilecektir. Bunun yanında, uygulanması için gerekli imza ve seçmen nisapları, konu bakımından getirilebilecek sınırlamalar, çoğunluk iradesi ile azınlık hakları arasındaki denge, popülizm ve dezenformasyon gibi kötüye kullanım riskleri ile anayasal denetim mekanizmaları ele alınacaktır. farklı ülkelerde uygulanan halk teşebbüsü modelleri değerlendirilerek, Türkiye'nin anayasal ve siyasal yapısına uygun olabilecek modeller üzerinde durulacaktır. Böylece halkın siyasal karar alma süreçlerine daha etkin biçimde katılmasını sağlayan, ancak aynı zamanda temsilî demokrasiyi, TBMM'nin yasama yetkisini, temel hakları ve anayasal düzeni güvence altında tutan dengeli ve uygulanabilir bir anayasal çerçevenin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

2.1 Temsili Demokrasi ve doğrudan Demokrasi kavramları

Doğrudan demokrasi, halkın egemenliğini herhangi bir temsilci veya aracı olmaksızın bizzat ve doğrudan kullandığı demokrasi türüdür. Bu sistemde halk, siyasal kararların alınmasına doğrudan katılır ve kararlar çoğunluk esasına göre yurttaşların doğrudan oylarıyla alınır. Bu yönüyle doğrudan demokrasi, halkın kendi kendini yönetmesi anlayışına en yakın demokrasi biçimlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Doğrudan demokraside vatandaşlar, siyasal kararların ve politikaların belirlenmesinde doğrudan söz sahibiyken, temsili demokraside vatandaşlar kendileri adına karar almak üzere temsilciler seçerler. Seçilen temsilciler, halk adına yasama ve yönetim faaliyetlerini yürütür. Günümüzde geniş nüfuslu devletlerde doğrudan demokrasinin bütün karar alma süreçlerine uygulanması güç olduğundan, temsili demokrasi birçok anayasal sistemin temel yönetim modeli hâline gelmiştir.

Bununla birlikte halkın siyasal karar alma süreçlerine doğrudan katılımını sağlayan mekanizmalar, temsili demokrasinin yanında veya onun tamamlayıcısı olarak uygulanabilmektedir. Bu noktada yarı doğrudan demokrasi kavramı ortaya çıkmaktadır. Yarı doğrudan demokrasilerde günlük yönetim ve

yasama faaliyetleri esas olarak seçilmiş temsilciler tarafından yürütülürken, vatandaşlara belirli konularda doğrudan karar alma veya siyasal süreci başlatma imkânı tanınmaktadır.

Yarı doğrudan demokrasi kapsamında başlıca üç halk katılım mekanizmasından söz edilmektedir: referandum, halk teşebbüsü ve geri çağırma. Referandum, belirli bir kanun, karar veya anayasal düzenlemenin halkın oyuna sunulmasını ifade eder. Halk teşebbüsü ise vatandaşların belirli şartları yerine getirerek yeni bir kanun veya anayasa değişikliği önerisini siyasal karar alma sürecine taşıyabilmesine imkân sağlar. Geri çağırma ise seçilmiş bir kamu görevlisinin görev süresi sona ermeden önce halk tarafından görevden alınabilmesini sağlayan bir mekanizmadır.

Referandumların farklı türleri bulunmaktadır. Zorunlu referandum, belirli konularda siyasal makamlar tarafından hazırlanan düzenlemenin bağlayıcı bir halk oylamasına sunulmasını ifade eder. Halk tarafından talep edilen referandumda ise vatandaşlar, belirli sayıda imza toplayarak yürürlükte bulunan bir düzenlemenin halkoyuna sunulmasını talep edebilir. Bu mekanizma, vatandaşlara yasama organı tarafından kabul edilen düzenlemeler üzerinde doğrudan söz sahibi olma imkânı tanımaktadır.

Vatandaş tarafından başlatılan referandum veya halk teşebbüsü ise vatandaşların dilekçe ve belirli sayıda imza yoluyla hükümete belirli bir kanuni düzenleme ya da anayasal değişiklik önerisinde bulunabilmesini ifade eder. Bu mekanizma doğrudan veya dolaylı biçimde uygulanabilir. Doğrudan halk teşebbüsünde gerekli şartları sağlayan teklif doğrudan halkoyuna sunulurken, dolaylı halk teşebbüsünde teklif öncelikle yasama organının değerlendirmesine sunulur. Yasama organının belirli süre içerisinde kabul edilebilir bir işlem gerçekleştirmemesi hâlinde teklif halkoyuna götürülebilir. İsviçre, Lihtenştayn ve Uruguay'da anayasa değişiklikleri bakımından farklı halk teşebbüsü modellerine rastlanmaktadır. Bunun yanında müzakereci referandum, halkın yalnızca oy kullanmasını değil, karar öncesinde kamuoyunun bilgi edinmesini, görüş alışverişinde bulunmasını ve siyasal müzakereye katılmasını artırmaya yönelik yöntemleri içeren bir referandum anlayışıdır.

Son olarak geri çağırma yetkisi, vatandaşlara seçilmiş kamu görevlilerini belirlenmiş görev süreleri sona ermeden önce görevden alma talebinde bulunma ve belirli usuller çerçevesinde bu talebi halkoyuna sunma imkânı tanır. Bu mekanizmalar içerisinde halk teşebbüsü, vatandaşların yalnızca mevcut bir düzenlemeyi kabul veya reddetmesini değil, yasama gündeminin oluşumuna doğrudan katkıda bulunmasını sağlaması bakımından ayrı bir önem taşımaktadır. Bu nedenle halk teşebbüsünün anayasal sisteme dahil edilmesi, doğrudan ve temsili demokrasi arasındaki ilişkinin ve halk iradesi ile seçilmiş yasama organının yetkileri arasındaki dengenin ayrıca değerlendirilmesini gerektirmektedir.

2.2 Yarı Doğrudan Demokrasi ve Halk Katılımı Mekanizmaları

Yarı doğrudan demokrasi, temsili demokrasi ile doğrudan demokrasi arasında bir geçiş modeli oluşturan ve halkın, seçilmiş temsilciler aracılığıyla yürütülen siyasal karar alma süreçlerine belirli mekanizmalar yoluyla doğrudan katılmasına imkân tanıyan demokratik yönetim biçimidir. Bu sistemde yasama ve yönetim faaliyetlerinin temel sorumluluğu seçilmiş temsilcilere ait olmakla birlikte, vatandaşlara belirli konularda doğrudan karar alma veya mevcut kararların değiştirilmesini talep etme imkânı tanınmaktadır. Yarı doğrudan demokrasinin uygulanmasında farklı halk katılım mekanizmalarından yararlanılmaktadır. Bunların başlıcaları referandum, halk teşebbüsü ve geri çağırma mekanizmalarıdır. Bu araçlar, vatandaşların yalnızca seçim dönemlerinde siyasal irade ortaya koymasını değil, seçimler arasındaki dönemde de belirli siyasal ve hukuki süreçlere katılmasını sağlamaktadır.

Referandum, belirli bir kanun, anayasa değişikliği veya kamu politikası hakkında halkın doğrudan oyuna başvurulmasıdır. Referandum, niteliğine göre zorunlu veya ihtiyari olabilir; ayrıca halkın mevcut bir düzenlemeyi kabul veya reddetmesine yönelik olarak gerçekleştirilebileceği gibi belirli bir siyasal veya anayasal değişikliğin halk tarafından karara bağlanmasını da sağlayabilir.

Halk teşebbüsü, vatandaşların belirli bir sayıya ulaşan imzalar aracılığıyla bir kanun veya anayasa değişikliği önerisinin yasama gündemine alınmasını sağlamasına imkân veren katılım mekanizmasıdır. Bu yönüyle referandumdan ayrılmakta; halkın yalnızca mevcut bir düzenleme hakkında tercih bildirmesine değil, siyasal gündemin oluşumuna doğrudan katkıda bulunmasına olanak tanımaktadır. Halk teşebbüsünün doğrudan veya dolaylı biçimde uygulanması mümkündür.

Geri çağırma ise belirli şartların gerçekleşmesi hâlinde seçilmiş bir kamu görevlisinin görev süresi sona ermeden önce halk tarafından görevden alınabilmesini sağlayan mekanizmadır. Bu yöntem, seçilmiş temsilcilerin görevleri sırasında seçmenlere karşı hesap verebilirliğini artırmaya yönelik bir araç olarak değerlendirilmektedir.

Yarı doğrudan demokrasi mekanizmalarının kapsamı ve uygulanma biçimi ülkelerin anayasal sistemlerine göre farklılık göstermektedir. Bazı sistemlerde halkın girişimde bulunabilmesi için belirli sayıda seçmenin imzası aranırken, bazı sistemlerde halkoylamasının bağlayıcı olup olmadığı veya hangi konuların halkoyuna sunulabileceği konusunda farklı kurallar uygulanmaktadır. Bu mekanizmaların ortak özelliği, halkın temsilcilerini seçmekle sınırlı kalmayarak belirli koşullar altında doğrudan siyasal karar alma sürecine katılmasını sağlamalarıdır. Ancak bu katılım araçlarının anayasal sisteme dahil edilmesi, halk iradesinin güçlendirilmesi kadar yasama organının yetkileri, temel hakların korunması ve anayasal denetim bakımından da çeşitli sorunları beraberinde getirebilmektedir. Bu nedenle yarı doğrudan demokrasi mekanizmalarının incelenmesinde yalnızca halkın katılım imkânlarının genişletilmesi değil, bu mekanizmaların hangi usullerle kullanılacağı ve anayasal sistem içerisindeki sınırlarının nasıl belirleneceği de dikkate alınmalıdır. Bu noktada özellikle halk teşebbüsünün niteliği, işleyişi ve yasama sürecindeki konumu ayrı bir inceleme konusu hâline gelmektedir.

2.3 Halk teşebbüsü kavramı ve işleyişi

Halk teşebbüsü, belirli sayıda seçmenin, anayasada öngörülen usul ve imza sayılarına uyarak parlamentoyu belirli bir yasayı çıkarmaya, var olan bir yasayı değiştirmeye veya bir anayasa değişikliği yapmaya zorlaması ya da bu teklifi doğrudan halk oylamasına sunması usulüdür. Onu diğer katılım mekanizmalarından ayıran temel fark, bünyesinde barındırdığı "pozitif ve kurucu" niteliktir. Nitekim referandum veya halk vetosu, esasen parlamentonun iradesiyle ortaya çıkmış bir hukuki metni onaylamak ya da yürürlükten kaldırmak gibi savunmacı (önleyici) bir işleve sahiptir. İstenmeyen bir kanunun yürürlüğe girmesini engelleyebilen bu araçlar, toplumun ihtiyaç duyduğu yeni bir kanunu sıfırdan hayata geçirme gücüne sahip değildir. Halk teşebbüsü ise halkı pasif bir onay makamı olmaktan çıkarıp bizzat yasa koyucu konumuna yükseltir.

Uygulama biçimleri ve hukuki sonuçları bakımından halk teşebbüsü farklı türlerde tezahür eder. Düzenlemenin niteliğine göre anayasal halk teşebbüsü ve yasama teşebbüsü olarak ikiye ayrılır. Anayasal düzeydeki teşebbüsler, anayasaya yeni bir ilke eklenmesi veya mevcut bir kuralın değiştirilmesi amacını taşırken; yasama teşebbüsü olağan kanunlar düzeyinde bir hukuki reformu hedefler. Teklifin hazırlanış biçimi açısından da "formüle edilmiş" ve "formüle edilmemiş" teşebbüs ayrımı yapılır. Formüle edilmiş teşebbüste yurttaşlar doğrudan hazır bir kanun taslağı metni ile imza

toplarken; formüle edilmemiş teşebbüste sadece genel bir ilkeler silsilesi sunulur ve metinleştirme işi parlamentoya bırakılır. Ayrıca toplanan imzaların ardından sürecin doğrudan halkoylamasına gitmesi ya da öncelikli olarak parlamentonun değerlendirmesine sunulması durumuna göre doğrudan ve dolaylı teşebbüs türleri ortaya çıkar.

Siyaset bilimi ve anayasa hukuku doktrininde halk teşebbüsünün değeri ve etkileri üzerine geniş çaplı tartışmalar yürütülmektedir. Kurumu savunanlar, halk teşebbüsünün siyasal gündemi belirleme gücünü doğrudan topluma verdiğini vurgularlar. Siyasi partilerin veya meclis çoğunluklarının bürokratik engellerle ya da seçim kaygılarıyla halı altına süpürdüğü toplumsal sorunlar, halk teşebbüsü sayesinde ülkenin ana gündem maddesi haline gelebilir. Ayrıca yurttaşların ortak bir yasa teklifi etrafında örgütlenmesi, kamu politikaları üzerine düşünmesini ve tartışmasını sağlayarak demokratik bilinci ve vatandaşlık sorumluluğunu pekiştirir.

Buna karşılık kurumun getirdiği bir takım riskler de dile getirilmektedir. En sık ifade edilen eleştiri, halk teşebbüsünün popülist akımların ve kitle psikolojisinin etkisiyle azınlık haklarını zedeleyebilecek ya da toplumsal ayrışmayı derinleştirebilecek nitelikte sonuçlar doğurma ihtimalidir. Siyasi ve teknik açıdan son derece karmaşık olan düzenlemelerin, nitelikli bir hukuki ve ekonomik süzgeçten geçmeksizin halkoyuna sunulması, hukuk sisteminde uyumsuzluklara yol açabilir. Bunun yanı sıra sık başvurulan imza kampanyaları ve oylama süreçleri, toplumu sürekli bir seçim atmosferinde tutarak seçmenlerde bıkkınlığa ve katılım oranlarının düşmesine neden olabilmektedir.

Dünya uygulamalarına bakıldığında halk teşebbüsünün en somut ve köklü örneğine İsviçre'de rastlanır. İsviçre Anayasası, yurttaşlara anayasa değişikliği önerisinde bulunma hakkı tanıyarak bu kurumu siyasal sistemin merkezine yerleştirmiştir. Benzer şekilde Amerika Birleşik Devletleri'nin pek çok eyaletinde eyalet düzeyinde halk teşebbüsü kanalları aktif olarak kullanılmaktadır. Türk anayasa düzeni açısından değerlendirildiğinde ise 1924, 1961 ve 1982 anayasalarının hiçbirinde halk teşebbüsü kurumuna yer verilmediği görülür. Türk hukukunda kanun teklif etme yetkisi münhasıran meclis üyelerine tanınmış, halkın doğrudan yasa yapma sürecini başlatma imkanı anayasal bir hak olarak düzenlenmemiştir.

Dolayısıyla halk teşebbüsü, temsili demokrasinin meşruiyet krizlerini aşmada ve halkın egemenlik hakkını fiilen hissetmesinde son derece güçlü bir araçtır. Temsilcilerin edilgen kaldığı anlarda toplumsal talepleri doğrudan kanunlaşma sürecine taşıyan bu kurum, doğru bir denge ve hukuki güvencelerle kurgulandığında, demokrasinin niteliğini yükselten ve toplumsal sözleşmeyi sürekli uyanık tutan kurucu bir nitelik taşımaktadır.

2.4 Türkiye'de Mevcut Demokratik Katılım Mekanizmaları

Türkiye'deki mevcut demokratik katılım mekanizmaları, vatandaşların hem ulusal hem de yerel düzeyde karar alma, denetleme ve politika geliştirme süreçlerine dâhil olmasını sağlayan yasal, kurumsal ve dijital kanallardan oluşur. Bu mekanizmalar, temsili demokrasinin ötesine geçerek katılımcı ve çoğulcu bir yönetim modelinin inşasını hedefler. Türkiye'deki katılımcılık araçları, işleyiş mantığına ve uygulama düzeyine göre şekillenebilir

2.4.1 Ulusal Düzeyde Temsil ve Doğrudan Katılım Araçları

Demokratik katılımın en temel ve yaygın yöntemi, vatandaşların egemenlik haklarını kullandıkları

anayasal süreçlerdir.

Seçimler ve Temsil Sistemi: Vatandaşlar, genel seçimlerde milletvekillerini, yerel seçimlerde ise belediye başkanları, meclis üyeleri ve muhtarları seçerek siyasi iradelerini doğrudan sandığa yansıtırlar. Türkiye'de katılım oranlarının geleneksel olarak yüksek seyretmesi, sandığın en güçlü meşruiyet ve katılım aracı olma özelliğini koruduğunu göstermektedir.

Halk Oylaması (Referandum): Anayasa değişiklikleri başta olmak üzere, toplumu yakından ilgilendiren yasal düzenlemelerde doğrudan halkın onayına başvurulması yöntemidir. Bu, seçmenin temsilciler aracılığıyla değil, bizzat karar verici olarak sürece dâhil olduğu doğrudan demokrasi örneğidir.

2.4.2 Yerel Yönetişim ve Kent Düzeyinde Katılım

Vatandaşın kararlara en hızlı etki edebileceği alan, gündelik yaşamını doğrudan etkileyen yerel yönetimlerdir. Türkiye'de 2000'li yıllardan itibaren yasal mevzuata giren mekanizmalar bu alanı güçlendirmiştir.

Kent Konseyleri: Kent Konseyi Yönetmeliği uyarınca, belediyelerin bulunduğu yerlerde merkezi yönetimi, yerel yönetimi, sivil toplumu ve meslek örgütlerini bir araya getiren en önemli kurumsal katılım aracıdır. Kent konseyleri bünyesindeki kadın, gençlik, engelli ve çocuk meclisleri aracılığıyla dezavantajlı grupların talepleri yerel politikalara aktarılır. Bu konseylerde alınan tavsiye kararları, belediye meclislerinin ilk toplantısında değerlendirilmek zorundadır.

Mahalle Meclisleri ve Muhtarlıklar: Katılım zincirinin ilk halkası olan muhtarlıklar ve mahalle düzeyinde oluşturulan gönüllü meclisler, mahalle sakinlerinin yerel sorunları (altyapı, parklar, sosyal yardımlar vb.) yüz yüze tartışarak ortak çözümler üretmesini sağlar.

Halka Açık Belediye Meclisleri: Belediye meclis toplantılarının yasa gereği halka ve basına açık olması, vatandaşların kentsel bütçe kararlarını, imar planlarını ve projeleri doğrudan izleyerek yerel yönetimi denetlemesine imkân tanır.

2.4.3 Sivil Toplum, Hak Arama ve Savunuculuk

Bireylerin tek başlarına ses duyuramadığı durumlarda sivil toplum yapıları, çoğulcu demokrasinin en dinamik katılım araçlarına dönüşür.

Sivil Toplum Kuruluşları (STK), Dernek ve Vakıflar: Çevre, insan hakları, eğitim ve kadın hakları gibi spesifik alanlarda faaliyet gösteren örgütler; kamuoyu baskısı oluşturma, imza kampanyaları düzenleme ve yasa koyuculara politika raporları sunma yoluyla karar süreçlerini dolaylı olarak şekillendirir.

Barışçıl Toplanma ve Gösteri Yürüyüşleri: Anayasa ile güvence altına alınan bu hak, kitlelerin ortak bir talep, protesto veya görüşü kamuoyuna ve devlete doğrudan aktarabildiği en görünür demokratik dışavurum yollarından biridir.

2.4.4 Dijital Katılım ve İdari Başvuru Kanalları

Gelişen teknolojiyle birlikte vatandaşların doğrudan kamu kurumları ve parlamento ile dijital veya fiziki olarak temas kurması kolaylaşmıştır.

Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER): Vatandaşların her türlü kamu hizmetine dair şikayet, öneri, ihbar ve bilgi edinme haklarını tek bir merkezden yürütmelerini sağlayan en aktif dijital katılım ve denetim köprüsüdür. Kamu kurumları, bu başvurulara yasal süreler içinde yanıt vermekle yükümlüdür.

TBMM Dilekçe Komisyonu ve Bilgi Edinme Hakkı: Vatandaşlar, anayasal bir hak olan dilekçe hakkı kapsamında TBMM Dilekçe Komisyonu aracılığıyla kanun teklifi niteliğinde taleplerini doğrudan parlamentoya iletebilirler. Ayrıca Bilgi Edinme Kanunu kapsamında, kamu kurumlarının faaliyetlerine ilişkin şeffaf verilere erişerek idari süreçlerin denetimine katkı sunabilirler.

2.5 Anayasanın 67. Maddesi Ve Siyasal Katılım Hakkı

Siyasal katılım hakları, bireylerin devlet yönetiminde yer almak ve yönetime etki etmek amacıyla sahip oldukları kamusal haklardır. Bunlar büyük çoğunlukla anayasal ve yasal güvenceye alınmış demokratik haklardır. Bir siyasal sistemin demokratik kabul edilebilmesi bu hakları kullanımıyla doğrudan alakalıdır. Demokrasi halkın yönetime katılması, yönetime etki ve katkı sunması ise, bunun aracı siyasal katılım haklarıdır. Bunların bir kısmı formeldir, kullanım biçimi daha çok anayasa ve kanunlarla düzenlenmiş olan ve doğrudan doğruya yönetime katılması sağlayan, yurttaşlık hakkı, seçme hakkı ve seçilme haklarıdır. Diğer bazı haklar ise, informel olarak bireylerin siyasal yöneticileri etkileme isteğiyle ortaya çıkar. İfade özgürlüğü ve onunla bağlantılı özgürlükler, günümüzün en önemli siyasal katılıma araçları olarak ortaya çıkar. Bu özgürlükler sayesinde katılma, belirli periyotlarla yapılan seçimlere katılma ritüellerini aşar. Katılım daha anlık gerçekleşir. Yurttaşlar kendilerini ilgilendiren konularda doğrudan siyasal yönetimi etkileme yoluna girer. Siyasal katılım haklarının yalnızca seçimlerde oy kullanma veya bir siyasi göreve aday olma ile sınırlı olmadığı görülmektedir. Demokratik sistemlerde bireylerin siyasal karar alma süreçlerine etkide bulunabilmeleri için farklı katılım kanallarının bulunması gerekmektedir. Bu nedenle siyasal katılım, seçim dönemleriyle sınırlı olmayan ve yurttaşların gündelik yaşam içerisinde de kullanabilecekleri çeşitli hak ve özgürlükler aracılığıyla devam eden bir süreçtir.

Bu kapsamda ifade özgürlüğü, siyasal katılımın en temel araçlarından biridir. Bireylerin düşüncelerini açıklayabilmesi, siyasal iktidarın uygulamalarını eleştirebilmesi ve kamuoyunu ilgilendiren konularda görüşlerini ortaya koyabilmesi, yönetimin denetlenmesi açısından önem taşımaktadır. İfade özgürlüğüyle bağlantılı olarak basın özgürlüğü, toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı, dernek kurma ve siyasi parti faaliyetlerine katılma gibi haklar da bireylerin siyasal süreçlere dahil olmasını sağlayan önemli araçlardır. Siyasal katılımın bir diğer boyutunu ise vatandaşların kamu kurumlarıyla doğrudan iletişim kurmasını sağlayan başvuru ve denetim mekanizmaları oluşturmaktadır. Dilekçe hakkı, bilgi edinme hakkı ve çeşitli idari başvuru yolları sayesinde yurttaşlar yalnızca seçim yoluyla temsilcilerini belirlemekle kalmamakta, aynı zamanda kamu yönetiminin faaliyetleri hakkında bilgi talep edebilmekte, sorunlarını ilgili kurumlara iletebilmekte ve kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin taleplerini ortaya koyabilmektedir. Bu mekanizmalar, vatandaş ile devlet arasındaki iletişimin

güçlenmesine ve kamu yönetiminin daha şeffaf ve hesap verebilir olmasına katkı sağlamaktadır. Yerel düzeyde kullanılan katılım araçları da siyasal katılımın önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Vatandaşların belediyelerin karar alma süreçlerini takip etmesi, kent konseyleri ve benzeri oluşumlar aracılığıyla görüşlerini dile getirmesi, yerel yönetimlerin düzenlediği toplantı ve çalışmalara katılması, bireylerin yaşadıkları çevreyle ilgili kararlara doğrudan veya dolaylı biçimde etki etmelerini mümkün kılmaktadır. Bu yönüyle yerel yönetimler, yurttaşların siyasal katılım deneyimini gündelik hayatla doğrudan ilişkilendiren önemli bir alan oluşturmaktadır.

Bunun yanında siyasal katılım yalnızca bireysel olarak gerçekleştirilen faaliyetlerden ibaret değildir. Bireyler ortak amaçlar doğrultusunda bir araya gelerek sivil toplum kuruluşları, dernekler, vakıflar, sendikalar ve çeşitli yurttaş girişimleri aracılığıyla da siyasal karar alma süreçlerini etkileyebilirler. Bu örgütlenmeler aracılığıyla kamuoyu oluşturulması, politika önerilerinin geliştirilmesi, karar alıcılara taleplerin iletilmesi ve toplumsal sorunların gündeme taşınması mümkün olmaktadır.

Türkiye'de siyasal katılımın anayasal dayanaklarından biri Anayasa'nın 67. maddesidir. Söz konusu madde, vatandaşların siyasal yaşama katılmalarını sağlayan temel hakları düzenlemektedir. Buna göre vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme, seçilme, bağımsız olarak veya bir siyasi parti içerisinde siyasi faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma haklarına sahiptir. Bu düzenleme, vatandaşların yalnızca seçimlerde oy kullanmasını değil, aynı zamanda siyasal sürecin farklı aşamalarında aktif olarak yer alabilmesini güvence altına almaktadır. Anayasa'nın 67. maddesi, siyasal katılımın demokratik niteliğinin korunabilmesi için seçimlerin hangi temel ilkeler doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerektiğini de ortaya koymaktadır. Buna göre seçimler serbest, eşit, gizli, tek dereceli ve genel oy esaslarına göre yapılmakta; oyların sayımı ve dökümü ise açık olarak gerçekleştirilmektedir. Bu ilkeler, vatandaşların siyasi tercihlerini herhangi bir baskı veya yönlendirme altında kalmadan ortaya koyabilmelerini ve kullandıkları oyların seçim sonuçlarına doğru biçimde yansıtılmasını amaçlamaktadır. Özellikle serbest ve eşit oy ilkeleri, siyasal katılımın yalnızca hukuken tanınan bir hak olmasının ötesinde, bu hakkın demokratik koşullar içerisinde kullanılabilmesi bakımından önem taşımaktadır.

Maddenin düzenlediği bir diğer husus ise seçimlerin yönetim ve denetimidir. Seçimlerin yönetim ve denetiminin yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında gerçekleştirilmesi, seçim sürecinin hukuka uygun ve güvenilir biçimde yürütülmesini amaçlamaktadır. Böylece vatandaşların siyasal iradelerini ortaya koydukları seçim sürecinin belirli hukuki güvenceler altında gerçekleştirilmesi sağlanmaktadır. Bunun yanında seçim kanunlarında yapılan değişikliklerin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanamayacağına ilişkin düzenleme de seçim kurallarının seçimlerden kısa süre önce değiştirilerek siyasal rekabetin koşullarının etkilenmesini önlemeye yönelik bir güvence oluşturmaktadır. Bu açıdan Anayasa'nın 67. maddesi, seçme ve seçilme hakkını düzenleyen basit bir seçim hükmünün ötesinde, vatandaşların siyasal iradenin oluşumuna katılmasını sağlayan kapsamlı bir anayasal güvence niteliğindedir. Vatandaşların oy kullanabilmesi, aday olabilmesi, siyasi partiler aracılığıyla veya bağımsız olarak siyasi faaliyette bulunabilmesi ve halkoylamalarına katılabilmesi, demokratik siyasal katılımın temel unsurlarını oluşturmaktadır. Dolayısıyla 67. madde, birey ile siyasal iktidar arasındaki ilişkinin yalnızca temsilcilerin belirlenmesi üzerinden değil, vatandaşların siyasal sürece aktif biçimde dahil olması üzerinden kurulmasına imkân sağlamaktadır

2.5.1 Siyasal Katılım Türleri

1. Seçimlere Katılma
Vatandaşlar, seçimlere katılarak, devlet veya yerel yönetimlerin yöneticilerini seçme veya değiştirme hakkına sahiptir.

2. Ülkesine Katkıda Bulunma
Vatandaşlar, ülkesine katkıda bulunmak için sosyal, ekonomik veya kültürel faaliyetlere katılabilir.

3. Eylemler ve Protestolar
Vatandaşlar, düzenledikleri eylemler ve protestolarda devlet veya yerel yönetimlerle etkileşime girebilir.

4. İşbirliği Yapma
Devlet veya yerel yönetimlerle işbirliği yapmak, vatandaşların siyasal katılımının bir diğer önemli şeklidir.

5. Yerel Yönetimlere Katılma
Vatandaşlar, yerel yönetimlerde görev alabilir veya yerel yönetimlere katılabilir.

Anayasanın 67. Maddesi aşağıda verilmiştir

Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak, seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasî parti içinde siyasî faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir.

(Değişik: 23/7/1995-4121/5 md.) Seçimler ve halkoylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. Ancak, yurt dışında bulunan Türk vatandaşlarının oy hakkını kullanabilmeleri amacıyla kanun, uygulanabilir tedbirleri belirler.

(Değişik: 17/5/1987 - 3361/1 md.; 23/7/1995-4121/5

md.) Onsekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçme ve halkoylamasına katılma haklarına sahiptir. Bu hakların kullanılması kanunla düzenlenir.

(Değişik: 23/7/1995-4121/5 md.; 3/10/2001-4709/24

md.) Silah altında bulunan er ve erbaşlar ile askerî öğrenciler, taksirli suçlardan hüküm giyenler hariç ceza infaz kurumlarında bulunan hükümlüler oy kullanamazlar. Ceza infaz kurumları ve tutukevlerinde oy kullanılması ve oyların sayım ve dökümünde seçim emniyeti açısından alınması gerekli tedbirler Yüksek Seçim Kurulu tarafından tespit edilir ve görevli hâkimin yerinde yönetim ve denetimi altında yapılır.

(Ek fıkra: 23/7/1995-4121/5 md.) Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.

(Ek fıkra: 3/10/2001-4709/24 md.) Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz.

2.6 TBMM'nin Yasama Yetkisi Ve Anayasanın 87. Maddesi

Meclisler, demokratik ülkelerde iktidarın temsil edildiği, ülke vatandaşlarının yasa yapma sürecine katılımının dolaylı etkisi altında olan politika ile ilişkili kurumlardır. Bu kurumlar,Toplumsal grupların, çeşitli çıkar ve siyasal hedeflerin yansımasını bulduğu ülkenin toplumsal yapısına yön veren sosyal bir yapıyı oluştururlar. Bu nedenle siyaset bilimi ve kamu yönetimi açısından meclislerin teşkilat yapıları, işleyişleri, faaliyetleri, oluşturduğu kanunların niteliği ve kanun oylamasından önceki süreç önemli araştırma konularına kaynak olmaktadır. Meclislerin çalışma faaliyetlerinden olan yasama faaliyetleri de araştırmacıların ilgisini çeken konulardan biridir.

1982 Anayasasının 87. maddesinde "Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir" hükmü vardır. Bu maddeye göre anlaşıldığı üzere Türkiye'de yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) ait olup bu yetki devredilemez niteliktedir. Yasama yetkisinin kaynağı Anayasa olmakla birlikte kuvvetler ayrılığı prensibine dayanmaktadır. Buna göre TBMM kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak yetkisine sahiptir. Ancak bu yetkilerin kullanılmasın da erklerin net bir şekilde birbirinden ayrılması çoğu zaman güç olsa da maddi ve şekli kriterler bakımından fonksiyonel bir niteleme ile ayrım yapılabilmektedir. Maddi kriter genellikle erkler tarafından yapılan işlemlerin hukukî mahiyetine bakarak yapılmaktadır. Şekli kriterde ise işlemi yapan organın niteliğine bakılmaktadır.

Yasama organı çıkardığı kanunlarla hukuk düzeninin yaratıcısı ve kurucusudur. Ancak hukuk devleti ilkesi kapsamında kuvvetler ayrılığından ileri gelen istisnalar söz konusu olup bu durum "yasama kısıtı" olarak nitelendirilmektedir. Yasama kısıtı hukuk terminolojisinde özel bir çalışma alanı olmakla birlikte genel olarak yasamanın yapamayacağı işlemleri kapsamakta olup bu kısıt, Anayasanın 87. maddesi kapsamında incelenebilmektedir. Yasama organının üretkenliği ise ilgili hukuk kuralları kapsamında siyasi partiler ve milletvekillerinin çalışmaları gerçekleşmektedir. TBMM'deki yasama sürecine bakıldığında genel olarak milletvekillerinden ziyade siyasi partilerin/gruplarının daha etkin aktörler olduğu söylenebilir. Sistem parti gruplarının faaliyetlerini merkeze almış olup yasama süreci TBMM iç tüzüğüne göre işletilmektedir.

Yasama organı kendisine verilen kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak yetkisini yasa tasarısı ve kanun teklifi olmak üzere iki girdi kullanır. "Genel, nesnel ve kişilik dışı hukuk kurallarının bütünü" olarak tanımlanan kanun önerme yetkisi bakımından milletvekilleri "Kanun Teklifi" yürütme ise "Kanun Tasarısı" üzerinden kanun yapım usullerine göre süreçler işletilir. Bu süreçte yukarıda zikredildiği üzere siyasi partilerin asli ve baskın bir etkisi vardır. Kanun tekliflerin ve kanun tasarılarının verilmesi, kanun yapım sürecinin işletilmesi ve kanunun çıkarılmasında siyasi partilerin teşebbüsleri Meclis'in üretkenliğinin temel belirleyicileri arasındadır. Genel olarak parlamentoların üretkenliği, siyasi partilerin sayısal dağılımları, etkinliği, siyasal sistem, iktidar-muhalefet ilişkileri, vb. gibi nedenlerle yakından ilgilidir. Türkiye'de TBMM'de gündeme gelen kanun teklifleri ve kanun tasarılarının nicel durumu hakkında ulusal literatürde bazı araştırma ve incelemeler bulunmakla birlikte bu çalışmaların belli bir dönemi kapsadığı görülmektedir. Önceki çalışmaların tek yasama dönem faaliyetlerini incelemeleri ve TBMM teşkilat yapısı üzerinde durmaları boşluklara neden olmuştur. Söz konusu boşluk nedeniyle bu çalışmada 2002-2018 yıllarını kapsayan 22., 23., 24., 25. ve 26. yasama dönemlerinde siyasi partilerin yasama sürecindeki etkinliklerinin nicel verilere göre

araştırılması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, 2002-2018 yıllarını kapsayan ve TBMM'nin 22., 23., 24., 25. ve 26. yasama dönemlerinde bakanlar kurullarının sunduğu kanun tasarıları ve milletvekilleri tarafından önerilen kanun tekliflerinin her yasama dönemi için ayrı ayrı olmak üzere kabul edilip yasalaşanlar, karar olanlar ve kabul edilmeyip hükümsüz kalanlara ilişkin sayısal araştırmaverileri sunulmuştur. Araştırmada 2002-2018 yılları arasındaki kanun tasarı ve teklifleri incelenerek, belirtilen yıllar aralığında kaç kanun tasarısı ve teklifi sunulduğu, bunların kaç tanesinin kanunlaştığı veya hükümsüz olduğunun, dönemler itibariyle karşılaştırılmıştır. Araştırma, TBMM'nin kamuya açık internet sayfasından elde edilen verilerle sınırlıdır. Ayrıca araştırma, 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan 22. yasama dönemi milletvekili genel seçimleriyle başlamakta, 24 Haziran 2018 tarihinde sona eren 26. yasama dönemi çalışmalarıyla sınırlıdır.

Aşağıda Anayasanın 87. Ve 7. Maddesi verilmiştir

MADDE 7- Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.

MADDE 87- (Değişik: 3/10/2001-4709/28 md.; 7/5/2004- 5170/6 md.; 16/4/2017-6771/5 md.)

Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.

2.7 Halk teşebbüsünün Kanun yapım Sürecine Dahil Edilmesi

Halk teşebbüsünün kanun yapım sürecine dahil edilmesi, vatandaşların yalnızca seçimler aracılığıyla temsilcilerini belirlemesi yerine, belirli bir kanunun yapılması, değiştirilmesi veya kaldırılması yönündeki taleplerini doğrudan yasama organının gündemine taşıyabilmesini ifade etmektedir. Bu yönüyle halk teşebbüsü, halkın siyasal karar alma süreçlerine daha doğrudan katılmasını sağlayan ve temsilî demokrasi ile doğrudan demokrasi arasında bağlantı kuran önemli bir katılım mekanizmasıdır. Vatandaşlar, belirli bir konuda toplumun ortak bir ihtiyacının bulunduğunu düşündüklerinde, bu talebi örgütleyerek ve gerekli sayıdaki imzayı toplayarak yasama sürecinin başlatılmasını sağlayabilmektedir. Halk teşebbüsünün kanun yapım sürecine dahil edilmesinde ilk aşama, belirli bir konuda toplumsal bir talebin ortaya çıkmasıdır. Bu talep, mevcut bir kanunun değiştirilmesi, yeni bir kanunun çıkarılması veya belirli bir hukuki düzenlemenin yürürlükten kaldırılması gibi farklı amaçlara yönelik olabilir. Vatandaşlar tarafından ortaya konulan bu talebin yasama organına taşınabilmesi için ilgili hukuk düzeninde belirlenen sayıda imzanın toplanması gerekir. İmza toplama süreci, halk teşebbüsünün yalnızca bireysel bir talep olmaktan çıkarak belirli bir toplumsal desteğe sahip olduğunu göstermesi bakımından önem taşımaktadır. Böylece yasama organının gündemine taşınacak talebin belirli bir sayıdaki vatandaş tarafından desteklendiği ortaya konulmaktadır.

Gerekli imza sayısına ulaşılmasıyla birlikte halk tarafından ortaya konulan talep yasama organının önüne gelmektedir. Bu aşamada halk teşebbüsü, kanunun doğrudan halk tarafından kabul edilmesi anlamına gelmemektedir. Halk tarafından ortaya konulan teklif, yasama organının değerlendirmesine ve kanun yapım sürecine dahil edilmektedir. Dolayısıyla halk teşebbüsünde vatandaşların rolü, yasama sürecini başlatmak veya yasama organını belirli bir konuda harekete geçirmek şeklinde ortaya çıkmaktadır. Sonraki aşamada kanun teklifinin incelenmesi, müzakere edilmesi ve kabul edilmesi gibi işlemler, ilgili anayasal ve yasal düzenlemeler çerçevesinde gerçekleştirilir. Halk teşebbüsünün kanun

yapım sürecine dahil edilmesi bakımından tasarılı ve tasarısız halk teşebbüsü arasında da önemli bir fark bulunmaktadır. Tasarılı halk teşebbüsünde vatandaşlar, yalnızca hangi konuda bir düzenleme yapılmasını istediklerini belirtmekle kalmaz; aynı zamanda belirli maddelerden oluşan ve kanun şeklinde hazırlanmış eksiksiz bir metin ortaya koyarlar. Bu durumda yasama organının önüne doğrudan incelenebilecek bir kanun metni gelmektedir. Tasarısız halk teşebbüsünde ise vatandaşlar tarafından ayrıntılı bir kanun metni hazırlanması zorunlu değildir. Vatandaşlar, gerçekleştirilmesini istedikleri düzenlemenin konusunu, amacını ve temel çerçevesini ortaya koyarak yasama organının bu doğrultuda bir düzenleme yapmasını talep ederler. Böylece vatandaşların hukuki ve teknik açıdan ayrıntılı bir kanun metni hazırlamak zorunda kalmadan yasama sürecine katılabilmesi mümkün hâle gelir. Tasarısız halk teşebbüsünün bu özelliği, halkın yasama sürecine katılımını kolaylaştırması bakımından önemlidir. Çünkü kanun metinlerinin hazırlanması, hukuki terminolojiye ve yasama tekniğine ilişkin belirli bir uzmanlık gerektirebilmektedir. Vatandaşların böyle bir uzmanlığa sahip olmaması, toplumda yaygın şekilde desteklenen bazı taleplerin yasama organına taşınmasını zorlaştırabilir. Tasarısız halk teşebbüsünde ise vatandaşların temel talebi ortaya koyması yeterli olabildiğinden, halkın yasama sürecine katılımının önündeki teknik engeller azaltılabilmektedir. Bu durumda yasama organı, halkın ortaya koyduğu talebi hukuki ve teknik açıdan değerlendirerek kanun metnine dönüştürebilmektedir.

Halk teşebbüsünün kanun yapım sürecine dahil edilmesi aynı zamanda yasama gündeminin belirlenmesinde vatandaşların etkisini artırmaktadır. Temsilî demokrasilerde vatandaşlar, genel olarak seçimler yoluyla kendilerini temsil edecek milletvekillerini belirlemekte ve yasama yetkisini bu temsilciler aracılığıyla kullanmaktadır. Ancak yalnızca seçimlere dayanan bir katılım modeli, vatandaşların seçimler arasındaki dönemde yasama faaliyetlerine doğrudan müdahil olmasını sınırlayabilmektedir. Halk teşebbüsü ise bu noktada farklı bir işlev üstlenerek vatandaşların seçim dönemleri dışında da belirli bir konuda siyasal talep oluşturabilmesine ve bu talebi yasama organının gündemine taşıyabilmesine imkân sağlamaktadır. Bu mekanizma aynı zamanda toplumda ortaya çıkan yeni ihtiyaçların yasama organına daha hızlı şekilde iletilmesine katkı sağlayabilir. Toplumun ekonomik, sosyal, teknolojik ve kültürel yapısında meydana gelen değişimler, mevcut hukuk kurallarının zaman içerisinde yetersiz kalmasına neden olabilir. Böyle durumlarda vatandaşların belirli bir düzenleme talebini örgütleyerek yasama organına iletebilmesi, yasama sürecinin toplumdaki değişimlere daha duyarlı hâle gelmesini sağlayabilir. Özellikle toplumun geniş kesimlerini ilgilendiren konularda halk teşebbüsü, vatandaşların taleplerinin siyasi gündemde görünürlük kazanmasına yardımcı olabilir. Bununla birlikte halk teşebbüsünün kanun yapım sürecine dahil edilmesi, yasama organının yetkisinin tamamen ortadan kaldırılması anlamına gelmemektedir. Halk teşebbüsünün temel amacı, vatandaşların yasama sürecine katılımını artırmak ve belirli konulardaki toplumsal taleplerin parlamentoya taşınmasını sağlamaktır. Yasama organının anayasal yetkileri ise devam etmektedir. Bu nedenle halk teşebbüsü ile yasama organı arasında bir yetki paylaşımından ziyade, halkın iradesinin yasama sürecine aktarılmasını sağlayan bir katılım ilişkisi bulunmaktadır. Bu durum, halk teşebbüsünün doğrudan demokrasi ile temsilî demokrasi arasında bir ara mekanizma olarak değerlendirilmesine neden olmaktadır.

Halk teşebbüsünün uygulanmasında anayasal sınırların korunması da önem taşımaktadır. Halkın belirli bir konuda kanun yapılmasını talep edebilmesi, her türlü düzenlemenin anayasal sınırlar dışında gerçekleştirilebileceği anlamına gelmemektedir. Halk tarafından ortaya konulan taleplerin anayasanın temel ilkelerine, temel hak ve özgürlüklere, hukuk devleti ilkesine ve yürürlükteki anayasal düzene uygun olması gerekir. Bu nedenle halk teşebbüsünün kanun yapım sürecine dahil edilmesi, halk iradesinin anayasal düzenin üzerinde olduğu şeklinde yorumlanmamalıdır. Aksine halkın siyasal

iradesinin hukuk düzeni içerisinde yasama sürecine aktarılmasını sağlayan bir mekanizma olarak ele alınmalıdır.

Halk teşebbüsünün bir diğer önemli yönü, vatandaşların yalnızca mevcut siyasal aktörlerin gündeme getirdiği konular arasında tercih yapmak zorunda kalmamasıdır. Seçimlerde vatandaşlar siyasi parti ve adaylar arasında tercih yaparken, halk teşebbüsünde belirli bir konu doğrudan gündeme getirilebilmektedir. Böylece vatandaşların siyasal katılımı yalnızca temsilcilerin belirlenmesiyle sınırlı kalmamakta, belirli bir politika veya hukuki düzenleme konusunda da ortaya çıkabilmektedir. Bu durum, vatandaşların siyasal iradelerinin daha somut bir konu üzerinden ifade edilmesine olanak sağlamaktadır. Ancak halk teşebbüsünün toplumdaki her türlü talebin doğrudan kanuna dönüşmesini sağlayan sınırsız bir araç olarak görülmemesi gerekir. Bir teklifin gerekli imza sayısına ulaşması, onun otomatik olarak kanunlaşacağı anlamına gelmemektedir. Teklifin yasama organında değerlendirilmesi, hukuki açıdan incelenmesi ve mevcut anayasal ve yasal düzenlemelerle uyumunun gözetilmesi gerekmektedir. Bu nedenle halk teşebbüsü, halkın yasama organını harekete geçirebilmesini sağlayan bir mekanizma olarak değerlendirilirken, kanunun nihai olarak ortaya çıkmasında yasama sürecinin kurallarının da dikkate alınması gerekmektedir. Halk teşebbüsünün kanun yapım sürecine dahil edilmesi, aynı zamanda siyasal katılım kültürünün gelişmesine de katkı sağlayabilir. Vatandaşların yalnızca oy kullanan bireyler olarak değil, belirli bir konuda araştırma yapan, ortak talep oluşturan, diğer vatandaşlarla örgütlenen ve kamu politikalarını etkileyebilen aktörler hâline gelmesi, katılımcı demokrasinin güçlenmesini sağlayabilir. Bu süreçte vatandaşların bir araya gelerek ortak bir talep üzerinde uzlaşması, farklı görüşlerin tartışılması ve toplumun çeşitli kesimlerinin sürece dahil olması demokratik kültürün gelişmesi açısından önem taşımaktadır.

2.8 Halk Teşebbüsünün Anayasal Değişiklik Sürecine Dahil Edilmesi

Halk teşebbüsünün anayasal değişiklik sürecine dahil edilmesi, vatandaşların yalnızca kanunların yapılması veya değiştirilmesi konusunda değil, anayasanın kendisinde yapılacak değişiklikler konusunda da söz sahibi olabilmesini ifade eder. Anayasa; devletin temel yapısını, devlet organlarının görev ve yetkilerini, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini ve devlet ile birey arasındaki ilişkileri düzenleyen en üst hukuk normudur. Bu sebep ile anayasa üzerinde yapılacak değişiklikler, sıradan bir kanun değişikliğinden daha geniş ve uzun vadeli sonuçlar doğurabilir.

Temsili demokrasi sistemlerinde anayasa değişiklikleri çoğunlukla yasama organının belirli usullere uyması ve belirli çoğunluklara ulaşması yoluyla gerçekleştirilir. Vatandaşların bu süreçteki etkisi ise genellikle seçimler ve bazı sistemlerde yapılan halk oylamalarıyla ortaya çıkar. Halk teşebbüsünün anayasa değişikliklerine uygulanması hâlinde ise vatandaşlar, değiştirilmesini istedikleri anayasa hükmünü doğrudan gündeme taşıyabilir. Böylece anayasa değişikliği konusunda girişimin yalnızca milletvekilleri veya siyasi partiler tarafından başlatılması zorunlu olmaktan çıkar ve vatandaşlar da sürecin başlangıç aşamasında etkili olabilir. Bu sistemin uygulanabilmesi için vatandaşların öncelikle belirli bir anayasal değişiklik talebi etrafında bir araya gelmesi gerekir. Değiştirilmesi istenen hüküm veya düzenleme belirlendikten sonra, ilgili hukuk düzeninde öngörülen sayıda imzanın toplanmasıyla süreç başlatılabilir. Gerekli imza sayısına ulaşıldığında teklif yetkili makamlara sunulur ve anayasal değişiklik sürecinin bir parçası hâline gelir. Böylece vatandaşların bireysel olarak ortaya koyduğu düşünce, belirli bir toplumsal desteğe ulaştığında anayasal düzeyde değerlendirilmesi gereken bir talebe dönüşür.

Anayasal değişiklik konusunda yapılacak halk teşebbüsü, tasarılı veya tasarısız şekilde düzenlenebilir

Tasarılı halk teşebbüsünde vatandaşlar, değiştirilmesini istedikleri anayasa maddesini veya maddelerini ayrıntılı şekilde hazırlayarak doğrudan bir değişiklik metni ortaya koyar. Böylece teklifin hangi hükmü nasıl değiştirmeyi amaçladığı açıkça ortaya konulmuş olur. Tasarısız halk teşebbüsünde ise vatandaşların ayrıntılı bir anayasa değişikliği metni hazırlaması zorunlu değildir. Vatandaşlar, anayasanın hangi konusunda değişiklik yapılmasını istediklerini ve bu değişikliğin temel amacını ortaya koyar. Ayrıntılı hukuki metnin hazırlanması ise yasama organına bırakılabilir.

Tasarısız halk teşebbüsü özellikle vatandaşların yasama tekniği konusunda uzman olmasını gerektirmemesi bakımından önemlidir. Anayasa değişiklikleri hukuki açıdan oldukça teknik metinler içerebilir. Bu nedenle vatandaşların doğrudan bir değişiklik metni hazırlamak zorunda olması, toplumda karşılığı bulunan bazı taleplerin anayasal düzeye taşınmasını zorlaştırabilir. Tasarısız modelde ise vatandaşların temel talebi ortaya koyması yeterli olabileceğinden, anayasal değişiklik sürecine katılım daha geniş bir kesim için mümkün hâle gelebilir.

Halk tarafından ortaya konulan anayasa değişikliği teklifinin doğrudan yürürlüğe girmesi ise zorunlu değildir. Aksine teklifin, anayasa değişikliği yapmaya yetkili organ tarafından incelenmesi ve mevcut anayasal düzen içerisindeki yerinin değerlendirilmesi gerekir. Bu aşamada teklifin diğer anayasa hükümleriyle ilişkisi, temel hak ve özgürlüklere etkisi ve anayasanın temel ilkeleriyle uyumu ele alınabilir. Böylece halkın değişiklik talebi ile anayasanın hukuki ve teknik yapısı arasında bir denge kurulmuş olur.

Dünyada anayasal düzeyde halk teşebbüsünü en köklü ve sistemli şekilde uygulayan ülke İsviçre'dir. İsviçre Anayasa Hukuku çerçevesinde belirlenen sayıda seçmenin imzasını toplayan vatandaşlar, anayasanın kısmen veya tamamen değiştirilmesi için halk teşebbüsü mekanizmasını başlatabilir. İsviçre uygulaması, doğrudan demokrasi araçlarının temsilî organlarla nasıl bütünleşebileceğini ve toplumsal taleplerin anayasal düzene nasıl aktarılabileceğini gösteren en somut karşılaştırmalı hukuk örneğini sunmaktadır. Bununla birlikte, halk tarafından ortaya konulan bir anayasa değişikliği teklifinin doğrudan veya denetimsiz biçimde yürürlüğe girmesi anayasal düzen açısından sakıncalar doğurabilir. Bu nedenle teklifin yetkili organlarca incelenmesi, mevcut anayasal ilkelerle uyumunun değerlendirilmesi ve belirli hukuki süzgeçlerden geçirilmesi gerekir.

Anayasa değişikliklerinin diğer kanunlardan daha farklı bir usule tabi tutulmasının temel nedeni de budur. Anayasa, devletin temel düzenini belirlediği için kolay ve sürekli biçimde değiştirilebilen bir metin hâline gelmesi anayasal istikrar açısından sorun oluşturabilir. Bu nedenle halk teşebbüsü yoluyla anayasa değişikliği yapılması düşünülüyorsa, imza sayısının yüksek tutulması, belirli bir kabul çoğunluğunun aranması veya değişikliğin halkoylamasına sunulması gibi şartlar getirilebilir. Böylece hem halkın anayasal sürece katılımı sağlanır hem de anayasanın sık ve kısa süreli siyasi gelişmelere bağlı olarak değiştirilmesinin önüne geçilebilir. Halkoylaması bu noktada önemli bir araç hâline gelebilir. Vatandaşların gerekli imza sayısına ulaşarak gündeme getirdiği anayasa değişikliği, yasama organında belirli bir değerlendirmeden geçirildikten sonra halkın oyuna sunulabilir. Böyle bir sistemde halk teşebbüsü, anayasa değişikliğinin gündeme gelmesini sağlayan araç olurken halkoylaması, değişikliğin kabul edilip edilmeyeceğine karar verilen aşama hâline gelir. Böylece vatandaşlar yalnızca değişiklik talebini başlatmakla kalmaz, aynı zamanda değişikliğin nihai sonucunda da söz sahibi olabilir. Ancak burada çoğunluk iradesi ile anayasanın temel güvenceleri arasında bir denge kurulması gerekir. Bir anayasa değişikliğinin halkoylamasında çoğunluk tarafından kabul edilmesi, o değişikliğin her durumda demokratik ve hukuka uygun olduğu anlamına gelmez. Özellikle temel hak ve özgürlükler, hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı gibi ilkeler yalnızca çoğunluğun tercihine bırakılmamalıdır. Aksi durumda çoğunluğun sahip olduğu siyasal güç,

toplumdaki daha küçük grupların haklarının sınırlandırılmasına yol açabilir. Bu nedenle halk teşebbüsü yoluyla gündeme getirilen anayasa değişikliklerinin belirli anayasal sınırlar içerisinde tutulması önemlidir.

Azınlık haklarının korunması da bu noktada ayrıca önem taşımaktadır. Demokratik sistemlerde kararların çoğunluk tarafından alınması temel bir ilkedir; ancak demokrasi yalnızca çoğunluğun istediğinin uygulanmasından ibaret değildir. Farklı düşüncelere ve toplumun farklı kesimlerine ait hakların korunması da demokratik düzenin temel unsurlarındandır. Bu nedenle halk teşebbüsü yoluyla yapılacak anayasa değişikliklerinde çoğunluğun iradesinin yanı sıra temel hakların ve azınlıkların korunmasına ilişkin güvencelerin de dikkate alınması gerekir. Halk teşebbüsünün anayasal değişiklik sürecine dahil edilmesi, vatandaşların anayasa ile olan ilişkisini de güçlendirebilir. Vatandaşlar anayasanın yalnızca devlet organlarının görevlerini belirleyen bir metin olmadığını, kendi haklarını ve siyasal yaşamlarını doğrudan etkileyen bir belge olduğunu daha açık şekilde görebilir. Bir anayasa değişikliği konusunda araştırma yapılması, imza toplanması, kamuoyunda tartışmalar yürütülmesi ve gerektiğinde halkoylamasına gidilmesi, anayasal konuların toplumun daha geniş kesimleri tarafından tartışılmasına imkân sağlar.

Bununla birlikte anayasa değişikliklerinin uzun vadeli sonuçları olduğu için halk teşebbüsünün yalnızca anlık kamuoyu tepkileriyle şekillenmemesi gerekir. Özellikle siyasi krizlerin veya yoğun toplumsal tartışmaların yaşandığı dönemlerde ortaya çıkan talepler, anayasanın uzun süreli yapısını etkileyebilir. Bu nedenle böyle bir sistem kurulacaksa vatandaşların teklif hakkında yeterli bilgiye ulaşabilmesi, farklı görüşlerin ortaya konulabilmesi ve karar verilmeden önce makul bir değerlendirme süresinin bulunması önemlidir.

Halk teşebbüsünün anayasa değişikliklerine dahil edilmesi, yasama organının anayasa değiştirme yetkisini tamamen ortadan kaldırmaz. Burada amaç, halkın parlamentonun yerine geçmesi değil, vatandaşların anayasal değişiklik konusunda doğrudan girişimde bulunabilmesini sağlamaktır. Yasama organı ise teklifin hukuki ve teknik açıdan değerlendirilmesi, anayasanın diğer hükümleriyle uyumunun incelenmesi ve değişikliğin gerekli anayasal usullere uygun şekilde yürütülmesi bakımından rolünü sürdürür. Böylece halkın doğrudan iradesi ile parlamentonun yasama alanındaki uzmanlığı bir arada değerlendirilebilir.

Bu mekanizma aynı zamanda toplumda ortaya çıkan anayasal ihtiyaçların siyasal gündeme taşınmasını kolaylaştırabilir. Vatandaşlar mevcut anayasal düzen içerisinde değiştirilmesi gerektiğini düşündükleri bir alanı doğrudan gündeme getirebilir ve bu talebin toplumdaki desteğini imza yoluyla gösterebilir. Böylece anayasa değişikliklerinin yalnızca siyasi aktörlerin gündemleri doğrultusunda şekillenmesinin önüne geçilerek toplumdan gelen taleplerin de sürece dahil edilmesi mümkün olabilir.

2.9 Halk Teşebbüsünün İmza,Nisap ve konu bakımından sınırları

Halk teşebbüsünün doğrudan demokrasi aracı olarak anayasal sisteme dahil edilmesi, vatandaşların yalnızca seçim dönemlerinde değil, yasama ve karar alma süreçlerinin belirli aşamalarında da doğrudan söz sahibi olmasını sağlayabilir. Bununla birlikte halk teşebbüsünün sınırsız bir biçimde kullanılmasına izin verilmesi, demokratik katılımı güçlendirmek yerine yasama sürecinin işleyişini zorlaştırabilecek ve anayasal düzen açısından çeşitli sorunlar ortaya çıkarabilecek sonuçlar doğurabilir.

Bu nedenle halk teşebbüsünün uygulanabilmesi için kimlerin, hangi sayıda ve hangi şartlarda girişimde bulunabileceğinin açık biçimde belirlenmesi gerekir. Bu kapsamda halk teşebbüsünün sınırları temel olarak imza, nisap ve konu bakımından ele alınabilir.

İmza bakımından sınırlar, bir halk teşebbüsünün başlatılabilmesi için kaç seçmenin desteğinin gerekli olduğunu ve bu desteğin nasıl ortaya konulacağını belirler. Nisap bakımından sınırlar, halk teşebbüsünün kabul edilebilmesi veya belirli bir aşamaya ulaşabilmesi için gerekli olan katılım ve oy oranlarını düzenler. Konu bakımından sınırlar ise halk teşebbüsünün hangi meselelerde kullanılabileceğini ve hangi konuların bu mekanizmanın kapsamı dışında bırakılacağını belirler.

Bu üç unsur birbirinden bağımsız değildir. İmza sayısının düşük tutulması ile yüksek bir kabul nisabı öngörülmesi farklı bir denge yaratırken, geniş bir konu alanının çok düşük imza ve nisap şartlarıyla birleştirilmesi halk teşebbüsünün aşırı ve sık kullanılmasına yol açabilir. Buna karşılık bütün şartların ağırlaştırılması ise halk teşebbüsünü uygulamada etkisiz hâle getirebilir.

Dolayısıyla bu sınırların belirlenmesindeki temel amaç, halkın yönetime doğrudan katılımını mümkün kılarken anayasal düzenin, temel hakların ve demokratik karar alma süreçlerinin korunmasını sağlamaktır. Bu açıdan halk teşebbüsünün düzenlenmesinde hem halk iradesinin etkin biçimde ortaya konulması hem de bu iradenin anayasal sınırlar içerisinde kullanılabilmesi arasında uygun bir denge kurulması gerekir.

2.9.1 İmza Bakımından Sınırları

Halk teşebbüsünün kullanılabilmesi için belirli sayıda seçmenin girişimi imzalayarak desteklemesi gerekir. İmza şartı, herhangi bir bireysel talebin doğrudan anayasal veya yasal düzenleme sürecine taşınmasını engellemek ve halk teşebbüsünün gerçekten toplumda belirli bir karşılığı bulunan talepler için kullanılmasını sağlamak amacı taşır.

İmza sayısının belirlenmesinde iki temel husus arasında denge kurulmalıdır. İmza sayısının çok düşük tutulması, küçük grupların sürekli olarak halk teşebbüsü başlatmasına ve yasama sürecinin gereksiz yere yoğunlaşmasına neden olabilir. Buna karşılık gerekli imza sayısının aşırı yüksek belirlenmesi, halk teşebbüsünü yalnızca büyük ve güçlü örgütlerin kullanabileceği bir mekanizmaya dönüştürebilir.

Bu nedenle imza şartının, halkın yönetime katılımını gerçekten mümkün kılacak kadar ulaşılabilir; ancak halk teşebbüsünün kötüye kullanılmasını önleyecek kadar da ciddi olması gerekir. Ayrıca sunulan imzaların gerçek kişilere ait olduğunun ve aynı kişinin birden fazla kez imza vermediğinin denetlenmesi gerekir.

2.9.2 Nisap Bakımından sınırları

Halk teşebbüsünün kullanılabilmesi için belirli sayıda seçmenin girişimi imzalayarak desteklemesi gerekir. İmza şartı, herhangi bir bireysel talebin doğrudan anayasal veya yasal düzenleme sürecine taşınmasını engellemek ve halk teşebbüsünün gerçekten toplumda belirli bir karşılığı bulunan talepler için kullanılmasını sağlamak amacı taşır.

İmza sayısının belirlenmesinde iki temel husus arasında denge kurulmalıdır. İmza sayısının çok düşük tutulması, küçük grupların sürekli olarak halk teşebbüsü başlatmasına ve yasama sürecinin gereksiz yere yoğunlaşmasına neden olabilir. Buna karşılık gerekli imza sayısının aşırı yüksek belirlenmesi, halk teşebbüsünü yalnızca büyük ve güçlü örgütlerin kullanabileceği bir mekanizmaya dönüştürebilir.

Bu nedenle imza şartının, halkın yönetime katılımını gerçekten mümkün kılacak kadar ulaşılabilir; ancak halk teşebbüsünün kötüye kullanılmasını önleyecek kadar da ciddi olması gerekir. Ayrıca sunulan imzaların gerçek kişilere ait olduğunun ve aynı kişinin birden fazla kez imza vermediğinin denetlenmesi gerekir.

2.9.3 Konu Bakımından sınırları

Halk teşebbüsünün konu bakımından sınırlandırılması, halk iradesinin anayasal düzenin temel ilkelerine aykırı sonuçlar doğurmasını önlemek açısından önem taşır. Çünkü demokratik sistemlerde halk egemenliği önemli olmakla birlikte, çoğunluğun iradesi de hukukla ve anayasal güvencelerle sınırlandırılmıştır.

Bu nedenle halk teşebbüsünün her konuda kullanılmasına izin verilmesi yerine, bazı konuların kapsam dışında bırakılması düşünülebilir. Özellikle temel hak ve özgürlüklerin özünü ortadan kaldıran, hukuk devleti ilkesini zedeleyen, kuvvetler ayrılığını ortadan kaldıran veya yargı bağımsızlığını tehlikeye atan düzenlemelerin halk teşebbüsünün konusu yapılmaması gerektiği savunulabilir.

2.10 Çoğunluk İradesi Ve azınlık Haklarının Korunması

Demokratik sistemlerde ortak karar alma mekanizması denildiğinde akla ilk gelen yöntem çoğunluk ilkesidir. Bir topluluğu oluşturan bireylerin kararlarında sayısal üstünlüğün esas alınması, ilk bakışta hem pratik hem de adil bir yöntem olarak görülmektedir. Ancak çoğunluk ilkesinin meşruiyeti yalnızca sayıların üstünlüğünden değil, dayandığı siyasal eşitlik ve insan onuru anlayışından kaynaklanmaktadır. Bireyler yetenekleri, servetleri, makamları veya toplumsal konumları ne olursa olsun siyasal karar alma süreçlerinde eşit değere sahiptir. Seçimlerde herkesin tek ve eşit oy hakkına sahip olması da bu siyasal eşitliğin doğal bir sonucudur. Bu açıdan değerlendirildiğinde, azınlığın tercihlerinin sürekli olarak çoğunluğun tercihlerinden daha üstün kabul edilmesi, siyasal eşitlik ilkesini zedeleyebilir. Aynı şekilde, her bireye veya küçük bir gruba veto yetkisi tanınması da tek bir kişinin ya da küçük bir grubun iradesiyle karar alma sürecinin sürekli olarak engellenmesine ve siyasal sistemin işleyemez hâle gelmesine neden olabilir. Bu nedenle çoğunluk ilkesi, demokratik toplumlarda ortak bir karar alınabilmesi ve siyasal sistemin işleyebilmesi açısından temel bir karar alma yöntemidir.

Bununla birlikte çoğunluk ilkesini doğrudan demokrasinin veya demokratik meşruiyetin tamamıyla özdeşleştirmek ve çoğunluğa sınırsız bir yetki tanımak doğru değildir. Bir kararın çoğunluk tarafından alınmış olması, o kararın kendiliğinden hukuka, adalete veya temel hak ve özgürlüklere uygun olduğu anlamına gelmez. Sandıktan birinci çıkan siyasi parti veya yasama organında çoğunluğu elde eden siyasi irade, yalnızca sahip olduğu sayısal üstünlük nedeniyle her istediğini yapma yetkisine sahip değildir. Demokrasi, basit anlamda bir “sayı üstünlüğü rejimi” olmadığı gibi, çoğunluğun azınlık üzerinde sınırsız bir hâkimiyet kurduğu bir yönetim biçimi de değildir.

Robert Dahl’ın demokratik yönetim anlayışında vurguladığı üzere, demokratik bir sistemin varlığı yalnızca seçimlerin ve oylamaların gerçekleştirilmesine bağlı değildir. Siyasal örgütlenme özgürlüğü, ifade özgürlüğü, alternatif bilgi kaynaklarına erişim, seçilme hakkı ve özgür ve adil seçimler gibi güvenceler de demokratik sistemin temel unsurlarıdır. Bu nedenle çoğunluk tarafından alınan kararların da demokratik sistemin bu temel koşullarıyla uyumlu olması gerekir. Çoğunluk iradesinin en önemli sınırlarından biri temel hak ve özgürlüklerdir. İfade özgürlüğü, din ve vicdan özgürlüğü,

adil yargılanma hakkı, kişi özgürlüğü ve güvenliği gibi temel haklar yalnızca çoğunluğun siyasi tercihlerine bırakılabilecek haklar değildir. Özellikle azınlık gruplarının sahip olduğu temel hakların yalnızca çoğunluğun isteği doğrultusunda ortadan kaldırılması veya kullanılmasının imkânsız hâle getirilmesi demokratik sistemin kendi temelini zayıflatır.

Buradaki temel tehlike "çoğunluğun tiranlığı" olarak ifade edilen durumdur. Çoğunluğun sahip olduğu sayısal güç, azınlıkta bulunan kişilerin haklarını ortadan kaldırmak veya onları siyasal sistemin dışına itmek için kullanılmaya başlandığında, çoğunluk ilkesi demokratik işlevini kaybetmeye başlar. Çünkü demokrasi yalnızca bugün çoğunlukta bulunanların iradesinin uygulanmasını değil, bugün azınlıkta bulunanların da yarın çoğunluk olabilme ve siyasal sürece eşit biçimde katılabilme imkânının korunmasını gerektirir. Bu noktada "değişen çoğunluklar" anlayışı önem kazanmaktadır. Sağlıklı bir demokratik toplumda çoğunluk ve azınlık grupları değişmez ve birbirinden kesin çizgilerle ayrılmış yapılar olmamalıdır. Bir vatandaş belirli bir konuda çoğunluğun içerisinde yer alırken başka bir konuda azınlıkta kalabilir. Benzer şekilde, bugün iktidarı elinde bulunduran siyasi çoğunluk gelecekte muhalefette veya azınlık konumunda olabilir. Bu nedenle iktidardaki çoğunluğun, sahip olduğu yetkileri gelecekte kendisinin de ihtiyaç duyabileceği özgürlükleri koruyacak şekilde kullanması demokratik sistem açısından önem taşımaktadır.

Aksi durumda toplum içerisinde sürekli olarak karar alma süreçlerinin dışında kalan ve talepleri hiçbir şekilde siyasal sisteme yansımayan gruplar ortaya çıkabilir. Bu durum yalnızca söz konusu grupların haklarının zedelenmesine değil, aynı zamanda onların demokratik sisteme duyduğu güvenin azalmasına da neden olabilir. Demokratik meşruiyetin sürdürülebilmesi için azınlıkta kalan grupların da siyasal sisteme katılabilmesi, görüşlerini ifade edebilmesi ve temel haklarından yararlanabilmesi gerekir. Bu nedenle modern anayasal demokrasilerde çoğunluk ilkesi çeşitli anayasal ve hukuki mekanizmalarla sınırlandırılmıştır. Anayasaların üstünlüğü, temel hak ve özgürlüklerin anayasal güvence altına alınması, kuvvetler ayrılığı, bağımsız yargı ve anayasa yargısı gibi mekanizmalar, geçici bir çoğunluğun sahip olduğu siyasal gücü sınırsız biçimde kullanmasını engellemeyi amaçlamaktadır. Böylece çoğunluk ilkesi tamamen ortadan kaldırılmadan, çoğunluğun karar alma yetkisinin anayasal sınırlar içerisinde kullanılması sağlanmaktadır.

Bu çerçevede çoğunluk ilkesi, toplumsal yaşamda ortak karar alabilmek ve siyasal sistemin işleyişini sağlamak bakımından vazgeçilmez bir yöntemdir. Ancak bu ilkenin demokratik meşruiyeti, yalnızca çoğunluğun karar verebilmesine değil, azınlıkta kalan bireylerin haklarının ve siyasal katılım imkânlarının da korunmasına bağlıdır. Dolayısıyla demokratik sistemlerde asıl amaç, çoğunluğun iradesini azınlığın haklarıyla karşı karşıya getirmek değil; çoğunluğun karar alma yetkisini azınlığın temel haklarını güvence altına alacak anayasal sınırlar içerisinde kullanmasını sağlamaktır. Bu denge, halk teşebbüsü gibi doğrudan demokrasi araçları bakımından da özel bir önem taşımaktadır. Halk teşebbüsünün amacı, vatandaşların siyasal karar alma süreçlerine doğrudan katılımını güçlendirmektir. Ancak halkın doğrudan ortaya koyduğu iradenin de anayasal düzenin temel ilkeleriyle ve temel hak ve özgürlüklerle uyumlu olması gerekir. Bu nedenle halk teşebbüsünün anayasal sisteme dahil edilmesinde yalnızca kaç kişinin girişimi desteklediği veya teklifin kaç oyla kabul edildiği değil, aynı zamanda hangi konuların halk teşebbüsüne konu edilebileceği de belirlenmelidir. Böylece halkın doğrudan katılımı güçlendirilirken, çoğunluğun sayısal üstünlüğünün azınlıkların temel haklarını ortadan kaldırabilecek sınırsız bir yetkiye dönüşmesi engellenebilir.

2.11 Popülizm,Dezenformasyon ve Mekanizmaların kötüye Kullanılması

Halk teşebbüsünün doğrudan demokrasi aracı olarak anayasal sisteme dahil edilmesi, vatandaşların siyasal karar alma süreçlerine daha doğrudan katılmasını sağlayabilir. Ancak doğrudan halk iradesine başvurulan mekanizmalar, toplumdaki bilgi eşitsizlikleri, siyasal manipülasyon ve yanlış bilginin yayılması gibi risklere de açıktır. Bu nedenle halk teşebbüsünün yalnızca hangi şartlarda başlatılabileceği değil, bu sürecin kamuoyu tarafından nasıl şekillendirileceği de dikkate alınmalıdır.Bu noktada popülizm, halkın iradesini tek ve homojen bir irade olarak göstererek siyasal tartışmaları "halk" ve "halkın karşısında olanlar" şeklinde basitleştirme eğilimi olarak ortaya çıkabilir. Halk teşebbüsü sürecinde bir teklifin savunucuları, kendi görüşlerini doğrudan "halkın gerçek iradesi" olarak sunarak karşıt görüşleri halkın iradesine karşı konumlandırabilir. Oysa demokratik toplumlarda halk tek bir düşünceden oluşmaz. Farklı siyasi görüşlere, yaşam biçimlerine ve çıkar gruplarına sahip bireylerin tamamı halkın parçasıdır. Bu nedenle halk teşebbüsü, belirli bir grubun kendi görüşünü bütün toplumun iradesiymiş gibi göstermesine imkân verecek şekilde kullanılmamalıdır.

Bir diğer önemli risk dezenformasyondur. Dezenformasyon, yanlış veya yanıltıcı bilgilerin insanları belirli bir düşünceye yönlendirmek amacıyla kasıtlı olarak yayılmasıdır. Özellikle sosyal medya ve dijital iletişim araçlarının yaygınlaşmasıyla birlikte, halkın oy kullanacağı bir konuda gerçeğe aykırı bilgilerin kısa sürede geniş kitlelere ulaşması mümkündür. Bir halk teşebbüsünün konusu hakkında seçmenlerin yanlış veya eksik bilgiler üzerinden karar vermesi, ortaya çıkan sonucun demokratik meşruiyetini tartışmalı hâle getirebilir.

Örneğin karmaşık bir anayasal düzenleme, kamuoyuna yalnızca tek bir cümleyle ve gerçeği tam olarak yansıtmayan bir biçimde sunulabilir. Teklifin olumlu veya olumsuz sonuçları hakkında gerçeğe aykırı iddiaların yayılması, seçmenlerin konuyu bütün yönleriyle değerlendirmesini zorlaştırabilir. Bu nedenle doğrudan demokrasi mekanizmalarında bilgiye erişim, farklı görüşlerin kamuoyuna ulaşabilmesi ve seçmenin bilinçli karar verebilmesi büyük önem taşır.

Bunun yanında halk teşebbüsünün kendisi de siyasi veya ekonomik çıkar grupları tarafından kötüye kullanılabilir. Maddi ve örgütsel imkânları daha fazla olan gruplar, imza toplama kampanyalarında veya kamuoyu oluşturma faaliyetlerinde diğer gruplara göre çok daha güçlü olabilir. Bu durum, hukuken bütün vatandaşlara eşit biçimde tanınan bir halk teşebbüsü hakkının uygulamada yalnızca belirli grupların etkisi altında kalmasına yol açabilir.

Bu riskleri azaltmak için halk teşebbüsünün uygulanmasına ilişkin mekanizmaların açık ve şeffaf biçimde düzenlenmesi gerekir. İmza toplama süreçlerinin denetlenmesi, kampanyaların finansmanının şeffaf olması, seçmenlerin teklif hakkında yeterli ve tarafsız bilgiye ulaşabilmesi ve farklı görüşlerin kamuoyunda ifade edilebilmesi bu açıdan önem taşır. Bununla birlikte devletin veya herhangi bir kamu kurumunun "doğru görüşü" belirleyerek seçmenleri yönlendirmesi de demokratik katılım açısından yeni bir sorun yaratabilir. Bu nedenle amaç, seçmenin yerine karar vermek değil, seçmenin sağlıklı ve çoğulcu bilgi ortamında kendi kararını verebilmesini sağlamaktır. halk teşebbüsünün demokratik meşruiyeti yalnızca teklifin gerekli imza sayısına ulaşmasına veya oylamada çoğunluk tarafından kabul edilmesine bağlı değildir. Kararın hangi bilgi ortamında, hangi koşullarda ve ne ölçüde özgür bir kamuoyu tartışması sonucunda ortaya çıktığı da önemlidir. Bu nedenle popülizm, dezenformasyon ve mekanizmaların kötüye kullanılmasına karşı alınacak önlemler, halk teşebbüsünün sınırlandırılması değil; bu mekanizmanın demokratik amacına uygun ve sağlıklı biçimde işlemesinin güvence altına alınması olarak değerlendirilmelidir.

2.12 Halk Teşebbüsü, TBMM'nin Yasama Yetkisi ve Anayasal Denetim Arasındaki Denge

Türk anayasa hukukunda halk teşebbüsü kurumsal olarak kabul edilmiş bir yöntem değildir. 1982 Anayasası, yasama organının tekelci yapısını korumuş ve kanun teklif etme yetkisini yalnızca milletvekillerine tanımıştır. Bu durum, katılımı artırmak amacıyla halk teşebbüsünün sisteme dahil edilmesi ihtimalinde, mevcut anayasal mimarinin temel dinamikleriyle nasıl bağdaştırılacağı sorusunu gündeme getirmektedir. Sorunun odağında ise TBMM'nin yetki alanı ile Anayasa Mahkemesi'nin hak odaklı ve anayasa koruyucu işlevi yer almaktadır.

1982 Anayasası'nın 7. maddesinde yer alan "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez." hükmü, Türk anayasa düzeninde yasamanın tekel niteliğini açıkça ortaya koymaktadır. Anayasa'nın 88. maddesi ise kanun teklif etme yetkisini münhasıran milletvekillerine vererek halkın doğrudan bir kanun metnini meclis gündemine taşımasına imkan tanımamaktadır. Dolayısıyla halk teşebbüsü mekanizmasının Türk hukukuna girmesi, öncelikli olarak geniş kapsamlı bir anayasa değişikliğini gerektirmektedir.

Halk teşebbüsünün kabulü, teorik düzeyde parlamentonun yasama üzerindeki mutlak yetkisinin esnetilmesi anlamına gelir. Bu durum iki temel hukuki sorunu beraberinde getirir. İlk olarak, TBMM bir müzakere ve uzlaşı organıdır. Yasama süreci; komisyonlardaki teknik değerlendirmeler, sivil toplum ve siyasi parti gruplarının katkıları ve metin üzerindeki tadil teklifleriyle şekillenir. Halk teşebbüsü ise doğası gereği çoğunlukla ikili bir tercihe ("evet/hayır") dayandığından, yasa yapımının ihtiyaç duyduğu esnek ve müzakereci ortamı daraltabilir. İkinci olarak, halk tarafından hazırlanan kanun metinlerinin teknik norm kadrosuyla uyumu ve yasa yapım tekniği açısından zayıf kalma riski mevcuttur. Bu risk, kanunlar hiyerarşisinde ve yürürlükteki mevzuatta normatif çatışmalara yol açabilir.

Anayasal demokrasilerin temel dayanaklarından biri, meşruiyetini halktan alan kararların dahi anayasal ilkeler ve temel haklar çerçevesinde sınırlandırılmasıdır. Anayasa'nın 148. maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesi, normların anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevlidir. Halk teşebbüsü sonucu şekillenen düzenlemelerin yargısal denetimi noktasında ise ciddi yöntemsel ve meşruiyet sorunları ortaya çıkmaktadır.

Doğrudan demokrasi araçlarının en belirgin tehlikesi, azınlık haklarını göz ardı edebilecek "çoğunlukçu" eğilimlerdir. Seçmen çoğunluğu, temel hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı veya anayasal düzenin temel parametreleriyle çelişen teklifleri halk teşebbüsü yoluyla gündeme getirebilir. Böyle bir durumda Anayasa Mahkemesi'nin denetim işlevi kritik bir denge unsuru haline gelir.

Ancak halk oylaması sonucunda kabul edilmiş bir metnin sonradan Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi, doğrudan halk iradesi ile yargısal organ arasında derin bir meşruiyet krizine sebebiyet verebilir. Bu meşruiyet çatışmasını önlemenin en makul yolu, halk teşebbüsüyle sunulan tekliflerin henüz halk oylamasına gitmeden veya parlamentoda son şeklini almadan önce Anayasa Mahkemesi tarafından anayasallık incelemesine tabi tutulmasıdır. Böyle bir ön denetim; Anayasa'nın değiştirilemez ilkelerinin (m. 1-3), temel hak ve hürriyetlerin özünün (m. 13) ve hukuk devleti ilkesinin korunması açısından zorunlu bir güvence işlevi görecektir.

Türk anayasa sisteminde halk teşebbüsünün uygulanabilir hale gelmesi durumında, kuvvetler dengesini bozmayacak kurumsal modellerin değerlendirilmesi gerekir. Karşılaştırmalı anayasa hukukındaki uygulamalar incelendiğinde öne çıkan iki ana model bulunmaktadır:

Dolaylı halk teşebbüsü modelinde halkın sunduğu teklif doğrudan oylamaya sunulmaz; öncelikle TBMM'nin gündemine gelir. Meclis teklifi benimserse metin kanunlaşır. Reddetmesi veya üzerinde değişiklik yapması halinde ise teklif halkoylamasına taşınır. Bu yaklaşım, TBMM'nin müzakereci rolünü ve yasama alanındaki önceliğini koruduğu için temsili sistemle daha uyumludur.

Doğrudan halk teşebbüsü modelinde ise yeterli imza sayısına ulaşan teklif, meclis süzgecinden geçmeksizin doğrudan halk oylamasına sunulur. Sistemin katı bir şekilde uygulanmasına dayanan bu modelde, Anayasa Mahkemesi'nin halkoylaması öncesinde yapacağı zorunlu ön denetim, sistemin anayasal sınırlara çekilmesi için yegane fren mekanizmasını oluşturur.

Halk teşebbüsü, yurttaşların karar alma süreçlerine doğrudan katılımını sağlayarak demokratik meşruiyeti pekiştirme potansiyeline sahip bir kurumdur. Bununla birlikte, yürürlükteki Türk anayasa düzeninin temel taşlarından biri olan TBMM'nin yasama yetkisinin tekelliği ve Anayasa Mahkemesi'nin anayasal düzeni koruma misyonu göz önüne alındığında, sistemin son derece hassas dengeler üzerine kurgulanması gerektiği açıktır.

TBMM'nin müzakereci yapısını işlevsizleştirmemek adına dolaylı halk teşebbüsü modelinin tercih edilmesi, temsili demokrasi ile katı doğrudan katılım arasındaki gerilimi yumuşatabilir. Diğer taraftan, halk teşebbüsü yoluyla sunulacak metinlerin halk oylamasına sunulmadan önce Anayasa Mahkemesi'nin ön denetimine tabi tutulması; hem insan haklarına dayalı hukuk devleti ilkesinin korunması hem de yargı ile halk iradesi arasında yaşanabilecek olası meşruiyet krizlerinin önüne geçilmesi bakımından hayati bir zorunluluktur.

Aşağıda Anayasanın 13. Ve 148. Maddeleri verilmiştir

MADDE 13- (Değişik: 3/10/2001-4709/2 md.)

Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz

MADDE 148- (Değişik: 12/9/2010-5982/18 md.;

16/4/2017-6771/16 md.) Anayasa Mahkemesi, kanunların,Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılamaz.

2.13Farklı Halk Teşebbüsü Modeleri

2.13.1 Yasama Halk Teşebbüsü

Yasama halk teşebbüsü, belirli bir seçmen niteliğine sahip vatandaşların mevzuatta öngörülen asgari imza sayısına ulaşarak yeni bir kanun ihdası veya yürürlükteki bir kanunda değişiklik yapılması yönünde somut bir teklif sunmasına olanak tanıyan doğrudan demokrasi aracıdır. Bu modelde halkın kolektif iradesiyle başlatılan süreç, doğrudan bir karara dönüşmek yerine yasama yetkisini elinde bulunduran organın (parlamentonun) gündemine taşınır. Vatandaşlar kanun teklifini hukuki metin formatında sunarlar; ancak söz konusu teklif TBMM bünyesindeki komisyonlarda incelenip Genel Kurulda oylanarak kabul edildiği takdirde olağan yasama prosedürünü tamamlayarak kanunlaşır. Bu niteliği itibarıyla yasama halk teşebbüsü, klasik temsili demokrasi ile doğrudan demokrasi mekanizmaları arasında yumuşak bir geçiş alanı yaratır; bir yandan halkın siyasal gündemi belirleme gücünü artırırken diğer yandan asli yasama yetkisinin parlamentonun temsil ve uzmanlık tekelinde kalmasını güvence altına alır.

2.13.2 Anayasal Halk Teşebbüsü

Anayasal halk teşebbüsünde vatandaşlar, belirli bir imza eşiğini aşmak suretiyle doğrudan anayasada değişiklik yapılması veya anayasal metne niteliksel olarak yeni bir hüküm eklenmesi yönünde talepte bulunabilirler. Bu modelde teşebbüsün hukuki konusu, parlamentonun sıradan kanun yapma yetkisinden ziyade devletin temel organlarını, rejim niteliklerini ve hak rejimi standartlarını belirleyen en üst hukuk normudur. Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü ilkeleri gereğince, bu modelde kamu düzeninin istikrarını korumak amacıyla sıradan kanun teşebbüslerine oranla nitelikli (daha yüksek) imza sayıları aranır ve konu bakımından oldukça katı sınırlamalara gidilir. Doktrinde genellikle temel hak ve hürriyetlerin özü, demokratik devlet düzeni ve anayasanın değiştirilemez maddeleri bakımından tekliflerin henüz halkın oyuna sunulmadan veya parlamentoya sevk edilmeden önce Anayasa Mahkemesi veya benzeri bir yargı organı tarafından sıkı bir anayasaya uygunluk (ön denetim) süzgecinden geçirilmesi zorunlu görülmektedir.

2.13.3 Halk Teşebbüsü + TBMM Kararı Modeli

Bu modelde halkın topladığı geçerli imzalar, hazırlanan teklifin TBMM tarafından reddedilemez bir biçimde gündeme alınması ve bağlayıcı bir takvim dâhilinde görüşülmesi sonucunu doğurur. Ancak yasama sürecinin niteliği gereği, teklifin nihai olarak kanunlaşması veya reddedilmesi hususundaki yetki tamamen parlamentonun iradesine bırakılmıştır. Modelin temel işlevi, parlamentonun tıkanıklık yaşadığı, siyasi konjonktür nedeniyle ele almaktan kaçındığı veya toplumsal taleplere duyarsız kaldığı alanlarda halka "gündem belirleme" yetkisi tanımaktır. Vatandaşlar bu mekanizma vasıtasıyla kanun yapma yetkisini doğrudan gaspetmiş olmazlar; ancak temsilcilerinin yasama gündemini doğrudan etkileyerek kamuoyunda tartışılmasını zorunlu kılarlar. Böylece parlamentonun anayasal konumu ve nitelikli müzakere yetkisi muhafaza edilirken halkın yasama organı üzerindeki dolaylı denetimi pekiştirilmiş olur.

2.13.4 Halk Teşebbüsü + Halkoylaması Modeli

Bu modelde seçmenlerin kanuni süresi içinde gerekli imza sayısına ulaşması, teklifin sadece parlamentonun takdirine sunulmasıyla sınırlı kalmaz; belirli anayasal şartların gerçekleşmesi hâlinde sürecin zorunlu olarak genel halkoylamasına (referanduma) evrilmesini sağlar. İlgili teklif metni öncelikle biçimsel ve maddi anayasaya uygunluk açısından bir yargı organı tarafından denetlenir. Hukuki engeli bulunmayan teklif TBMM'ye sevk edildikten sonra, parlamentonun belirlenen kanuni süre içerisinde teklifi aynen kabul etmemesi veya reddetmesi durumunda konu doğrudan halkın kararına (sandığa) götürülür. Bu model, temsil organının halk iradesine karşı direnç göstermesi olasılığına karşı bir supap işlevi görerek vatandaşa yalnızca "teklif etme" değil, meclisin pasif veya olumsuz tutumuna rağmen "nihai kararı verme" kudreti kazandırır.

2.13.5 TBMM + Halkoylaması Karma Modeli

Bu model, halkın doğrudan iradesi ile temsilciler meclisinin kurumlaşmış uzmanlığını ve müzakere yeteneğini sentezlemeyi hedefleyen bir denge mekanizmasıdır. Vatandaşların belirli bir çoğunlukla oluşturduğu teklif doğrudan yürürlüğe girmediği gibi ilk aşamada hemen referanduma da sunulmaz; öncelikle parlamentonun değerlendirmesine tabi tutulur. TBMM teklifi benimseyip gerekli prosedürlerle kabul ederse süreç tamamen parlamento zemininde tamamlanır ve hukuki sonuç doğurur. Ancak parlamento teklifi reddeder, metnin özünü değiştiren tadiller yaparsa veya belirlenen yasal süre içinde tutum sergilemeyerek süreci sürüncemede bırakırsa, orijinal teklif nihai hükmü vermek üzere halkoylamasına sunulur. Bu karma yapı, parlamentonun uzmanlık birikimini sürece dahil ederken, uyuşmazlık durumunda son söz hakkını halka devrederek kurumlar ile seçmen iradesi arasında bir denge-fren sistemi kurar.

2.13.6 Doğrudan Halk Teşebbüsü Modeli

Doğrudan halk teşebbüsü modelinde vatandaşların mevzuat geliştirme gücü parlamentonun vesayetinden, onayından veya filtreleme mekanizmalarından tamamen bağımsız kılınmıştır. Yasal şartları sağlayan sayıda seçmen imzası toplandığında, hazırlanan teklif parlamentonun herhangi bir onay sürecine tabi tutulmaksızın doğrudan doğruya seçmenlerin oyuna sunulur ve referandumda kabul görmesi durumunda kendiliğinden yürürlüğe girerek geçerlilik kazanır. Bu model, halkın siyasal karar alma süreçlerine en yüksek düzeyde katılım sağladığı doğrudan demokrasi biçimidir. Bununla birlikte, çoğunluğun anlık ve duygusal kararlarıyla azınlık haklarının ihlal edilmesi riski, karmaşık teknotratik meselelerin bağlamından koparılarak indirgemeci bir "evet-hayır" tercihine sıkıştırılması ve popülist söylemlerle manipülasyona açık olması nedeniyle doktrinde en çok eleştirilen ve en katı anayasal sınırlamalara tabi tutulması gerektiği belirtilen modeldir.

2.13.7 Halk Teşebbüsü ve Halk Vetosunun Birlikte Kullanıldığı Model

Bu model, halkın yasama erki üzerindeki nüfuzunu hem pozitif (kurucu) hem de negatif (düzeltici/iptal edici) boyutlarıyla kurumsallaştıran bütüncül bir yapıdır. Vatandaşlar bir taraftan "halk teşebbüsü" mekanizmasıyla toplumsal ihtiyaca cevap veren yeni bir hukuki düzenlemenin yapılmasını talep edebilirken (kurucu irade), diğer taraftan "halk vetosu" aracıyla TBMM tarafından kabul

edilerek yasalaşmış ancak henüz yürürlüğe girmemiş ya da yeni yürürlüğe girmiş kanunların iptali için imza toplayarak konuyu referanduma taşıyabilirler (düzeltici irade). Teşebbüs mekanizması yasama organının pasif kaldığı durumlarda süreci ivmelendiren bir işlev görürken, veto mekanizması parlamentonun toplum vicdanına aykırı veya hatalı görülen düzenlemelerine karşı bir fren işlevi üstlenir. Böylece vatandaş, temsilcilerinin kararlarını çift yönlü bir denetim ağatabi tutar.

2.13.8 Yerel Halk Teşebbüsü Modeli

Yerel halk teşebbüsü, katılım mekanizmalarının ulusal egemenlik ölçeğinde değil; belediye, il özel idaresi ve yerel yönetim birimleri düzeyinde hayata geçirilmesidir. Belirli bir yerel yönetim sınırları içinde ikamet eden seçmenler, kent yaşamını, çevre düzenlemelerini, toplu taşıma politikalarını, imar planlamalarını veya yerel sosyal hizmetleri doğrudan ilgilendiren konularda düzenleme yapılması ya da konunun belediye meclisi gündemine alınarak karara bağlanması amacıyla girişimde bulunabilirler. Bu model, makro nitelikteki ulusal politikalardan ziyade yerel ve mikro sorunlara odaklanması sebebiyle katılım oranının yüksek olduğu bir yapıdır. Vatandaşların yerel demokrasinin aktif birer aktörü hâline gelmesini sağlayarak temsil krizlerini en alt düzeyde çözmeyi hedefler.

2.14 Türkiye İçin olası Anayasal Modeller

Halk teşebbüsünün Türk anayasal sistemine dahil edilmesi bakımından farklı anayasal modeller düşünülebilir. Bu modeller arasındaki temel farklılık, halk tarafından başlatılan bir girişimin hangi aşamada TBMM'nin kararına tabi olacağı ve hangi şartlarda doğrudan halkoylamasına götürülebileceğidir. Bu çerçevede halk teşebbüsü, TBMM'nin yasama yetkisini koruyan bir katılım mekanizması olarak düzenlenebileceği gibi, belirli şartların gerçekleşmesi hâlinde halkın doğrudan karar verebildiği daha güçlü bir mekanizma şeklinde de tasarlanabilir.

Türkiye açısından değerlendirilebilecek ilk model, halk tarafından belirli sayıda imzanın toplanması hâlinde teklifin TBMM gündemine alınmasının zorunlu tutulmasıdır. Bu modelde halk, yasama sürecini başlatma yetkisine sahip olurken kanun yapma yetkisi yine TBMM'de bırakılmaktadır. Böylece halkın siyasal katılımı genişletilirken Anayasa'nın 7. maddesinde düzenlenen yasama yetkisinin TBMM'ye ait olması ilkesi korunmuş olur. Ancak bu sistemde halk teşebbüsünün TBMM tarafından reddedilmesi hâlinde halkın girişiminin herhangi bir başka mekanizmayla devam ettirilememesi, teşebbüsün etkisini sınırlayabilir.

İkinci bir modelde ise halk tarafından başlatılan girişimin TBMM tarafından belirli bir süre içerisinde karara bağlanması, teklifin reddedilmesi veya süresi içerisinde sonuçlandırılmaması hâlinde ise belirli şartlarla halkoylamasına sunulması öngörülebilir. Böyle bir sistemde halk teşebbüsü yalnızca TBMM'nin gündemini belirleyen bir araç olmaktan çıkarak, gerekli koşulların sağlanması hâlinde doğrudan karar alma sürecine dönüşmektedir. Bununla birlikte halkoylamasına sunulabilecek konuların belirlenmesi, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve anayasal düzenin kötüye kullanılmasının önlenmesi amacıyla hukuki denetim mekanizmalarının oluşturulması gerekir.

Daha güçlü bir model olarak, gerekli imza sayısına ulaşan halk teşebbüslerinin doğrudan halkoylamasına götürülmesi de düşünülebilir. Bu modelde TBMM'nin girişim üzerindeki etkisi azalmakta ve karar doğrudan seçmenlere bırakılmaktadır. Ancak bu sistem, Türkiye'nin mevcut temsili demokrasi anlayışı bakımından daha kapsamlı anayasal değişiklikler gerektirecektir. Ayrıca karmaşık hukuki ve siyasi meselelerin yalnızca çoğunluk oyuyla karara bağlanması, çoğunlukçuluk,

dezenformasyon ve örgütlü manipülasyon gibi riskleri beraberinde getirebileceğinden, halkoylamasının konusu ve uygulanma şartlarının açık biçimde sınırlandırılması önem taşımaktadır.

Türkiye açısından bir diğer seçenek ise kanunlar ile anayasa değişikliklerini birbirinden ayıran karma bir modeldir. Bu modelde kanunlara ilişkin halk teşebbüslerinde daha düşük bir imza eşiği belirlenerek teklifin TBMM gündemine alınması zorunlu tutulabilirken, anayasa değişiklikleri bakımından daha yüksek bir imza sayısı ve daha sıkı denetim şartı aranabilir. TBMM'nin teklifi kabul etmemesi veya belirlenen süre içerisinde sonuçlandırmaması hâlinde ise anayasal sınırlar içerisinde halkoylamasına başvurulması mümkün kılınabilir. Böylece halkın doğrudan katılımı güçlendirilirken anayasanın üstünlüğü, temel hakların korunması ve TBMM'nin anayasal konumu birlikte gözetilebilir.

2.15 Gündem Maddesine Dair Cevaplanması Gereken Sorular

1. TBMM'nin reddettiği veya rafa kaldırdığı bir kanun teklifi, halkoylamasında kabul edilirse son sözü meclis mi söyler, sandık mı?

2. Halkın çoğunluğu oylarıyla bir azınlık grubunun haklarını sınırlayan veya vergi muafiyetini kaldıran bir teklifi kabul ederse, halkın iradesi mi yoksa anayasal güvenceler mi üstündür?

3. Anayasa Mahkemesi, halkın %80 oyla kabul ettiği doğrudan bir halk teşebbüsünü "anayasaya aykırı" diyerek iptal ederse, yargı vesayeti halk iradesini çiğnemiş olur mu?

4. Medya patronları, sermaye grupları veya troller milyon dolarlık kampanyalarla imza toplayıp kendi yasalarını meclise zorla getirirse, bu mekanizma halkın mı yoksa paranocracy'nin (para rejiminin) aracı haline gelir mi?

5. Anayasa'nın ilk 4 maddesinin değiştirilmesi yönünde toplanan yüz binlerce imza doğrudan reddedilmeli midir, yoksa "halkın egemenlik hakkı" gerekçesiyle sandığa götürülebilir mi?

6. Temsili demokrasi çökmüş müdür ki halkı bizzat yasa yapmaya çağırıyoruz; bu durum milletvekillerinin varlık nedenini ve meclisin meşruiyetini tamamen ortadan kaldırmaz mı?

7. Dini, etnik veya ideolojik olarak kutuplaşmış bir toplumda halk teşebbüsü, toplumsal barışı getirmek yerine ülkeyi karpuz gibi ikiye bölecek bir popülist hesaplaşma aracına dönüşmez mi?

8. Tasarısız (sadece fikir olarak) sunulan bir halk talebini TBMM metinleştirirken teklifin ruhunu değiştirirse, halkın iradesi bürokrasi tarafından gaspedilmiş sayılır mı?

9. Cumhurbaşkanı veya hükümet, parlamentoyu by-pass etmek için kendi popülist yasalarını "halk teşebbüsü" kılıfıyla manipülatif bir şekilde sandığa taşıyabilir mi?

10. Yüksek yargı mensuplarının halk tarafından "geri çağrılması" veya yargı kararlarının halkoyuna sunulması teklif edilirse, yargı bağımsızlığı tamamen yok edilmiş olmaz mı?

11. Halk teşebbüsünün sınırlarını belirleme yetkisi meclise verilirse, siyasi partiler işlerine gelmeyen tüm toplumsal talepleri "kapsam dışı" ilan ederek sistemi işlevsiz kılmaz mı?

12. Sürekli imza kampanyaları ve halkoylamaları düzenlemek toplumu kesintisiz bir seçim atmosferine sokarak devleti kilitler ve seçmende bıkkınlık (sandık yorgunluğu) yaratmaz mı?

KAYNAKÇA

https://www.google.com/goto?url=CAESdAHrOzAVNe_KrlMXE2mcVHA8VXpBCTDYKkFgZR-gkzRas9xg2_TjwHEc7s-7gZ7BPTwppBtq43ttTZdg4Eh2Mtig1vCYyqnUEbFDNklSXUKFE7dndziPuYozCM8pKtu6b9QrWlrH5YrEF2uS3lx12-Hs2lCL

https://www.google.com/goto?url=CAESbwHrOzAVRsE4jVyY-0vkqx8t0g6Pae9huXCK60XiOZlFz8emeY7Sdivs8LD61ySBOvff0C9lP201bW8j3rLsGHpGrsWOrdNH3eKY1VPKUAGe0Prfnh_CckAds_5_DUFTYRrRjJxSlECjoF3lGKC72w

https://www.google.com/goto?url=CAEScwHrOzAV_FqOH9KvxOb76syn9lp-8Mmh9yezLHhDVEmq1ayQim2KTsD4UbQJkonWjd_9qqPWiZGs0rw0QjKAiTKic1Ce2PiJ4FLe4OozsReHPVSweClLjPlaXU79fk6q3vpMO7LGmHAfynKPsw2K2PMZCQw

https://www.google.com/goto?url=CAESzQEB6zswFSa-OTYbUobQMPLzRukbwe-4d5N6-o0S0dl53j75nn1M0LdBrDsNzpp2R5zmUgV9S1zkVpzjer3_kwAw_0SGbsggT9-XqerCiXrRxcVpmW_l4rzjMMouui1COkiluhpFlOWpsS4WV_9m2ZDy9W9gvr0L3UrpvLs9xgG3Qw1DazjTbHapPNP0CcPps84oFfOxrCAGoVmjfbsUAhJUzAhVO64-XuESOrNevH8LR-Vn6bWoj9RsGT0J5jbqWkK1rncw9Oogrzxoq6Ns

https://www.google.com/goto?url=CAESYwHrOzAVjnVU6hOvVsNh9n9GSemYgewMS8txiilDlwEgaeF6emZM9r73TwcUiSxjlpUFp5RQSVCtAanLFiANByX5ypblFumG1WPMcKkP7eCtPbh3cGNm2zxRx4JQ9onCoS86Qg

https://www.google.com/goto?url=CAESjwEB6zswFTUf32AJwYFXEOU6mlRzqkXsw_JmXWBBDwJBmRQLz2n7Zd4JyalmEEUWCMFI-8vlQGeNxLCbLUzUPjN78QPi8Pz86whsLbUCCMHjSbH6WmSXDO-gAu1cXpQ-jaOEOsx6WJWJE8WEzpyvgl56Tk64F-aso8NBeiPm0wV2nsTn3PN7b__62JxNyJa52w

https://www.google.com/goto?url=CAESewHrOzAV9MfnqLRzvEJ9tm3F28q22pr264ApdeAATCGZ-DB49XdeLmKWCszY0NTrTGiBYtj_33mE2lHaE6X_2LA4AeXsSYJ5tKgvu1TR0b5vflA0s3xezTzyxjts8jkEloMu57x1CZp-yEl6hqJoouwtPWSQt2xvdw5fOQ

https://www.google.com/goto?url=CAESjwEB6zswFYDkiiqo6e7Z0LoY5jsnWcb_zCACv8UciG6Nu24afxYnD4VG6XlWWLOKXkLXOvczpq00176hYu6w9RRQsBxCeR_Cyy0GMCWPT4VAWLuk-F_54pgybLlG19i8UrbAeqX1hZ1lyHslUMGNAqD9Bjkq-egGCn4G8mYPWeMkAG85lwJNK2-glrMllBeqPg

https://www.google.com/goto?url=CAEScQHrOzAVPJKlmGqW-GnXSmlMWWlAwzz2ft19j95Y5aSiNOHDPOsZFSSHtgeLl1wHYdrpDUpj2FOKkh_1dh7E5BW9XXuRKyZpGclqX95ETfpL_3Eqf4lwpCB2FmDbDOhn_X3sRmYmNkU9XOnE9fXAS5aN

https://www.google.com/goto?url=CAESjwEB6zswFSCzGbcPGA5XuzOhk8Lajnbameu Atap_8FWYlaS08q9L0o1MLWL8MSxiVLgCGB32hAJrhabObbDVWFOT_VjpObPoKUSzT6lOkBcEZR2wdYz5czbj4TJ7SCYw0lE28tkEZNuHgsaSQ3TGHgUmXJOg8xCUDHvZlc5vrP_MGLPr2-r5zfloM67uDgShVA

https://www.google.com/goto?url=CAESYwHrOzAVlEPin7tuulk_fvnm194SzB-H0k0hjU2D6rBbqWqOAnNmRtdK5Qxk3m2xJoERw_1P5UGCW3lmzT5kHmfa6lL8uDcSfy1PMvRoses0cjx4xzmoayzapShng1SAF3P_1w

https://www.google.com/goto?url=CAESbAHrOzAV55ueLRB1RUdKgGvsNieMYmN1b13q2eVbjXS6JuMRwgF5bdRfT_07szTk9oHC6_gmoO9rxi36TlZc5_WiY4LrfN7d09ylYtAgfb-RTloXCWGH4c6s3rdCdXl-YmRGRc9Ny9LrzEkxZw

https://www.google.com/goto?url=CAESYwHrOzAVca8Xh3QOzpEXyWiDbB-fDS__k8eGgKp1yGBUYHE1-VPNvGBl2KT7TB2jFl0SViYJlL2PEUmdQhFBDRzz3kwkxhjBejXCWPAW78ffBboT_LKrh762nfT9snC96_bUkg

https://www.google.com/goto?url=CAEScQHrOzAVYF50oUUHEHNQS-sAGfsqaf1a_Rlx0wex4eEYfZioL6Fw-vQ-3EUNodTgHZnCzeySEKvP8q-RBb1sPUXhgP-OEAjtXGmywuifZ2Al5ylCXNHSOldsTw8_mBJA5gxNNSNJfdZetYddhpreMJlR

https://www.google.com/goto?url=CAESYwHrOzAVArdchpDx5H4Py1xJUBfmKVqG6w2wfidzLzlXD9bQr5dlV9WzzHwYJbxH4SGYtndGl8uY7fNGMylyPB8RJhyb9mpOuasF1cNKvTzH-gjvwrkYnHkvU7AX1ZVTbk6NiQ

https://www.google.com/goto?url=CAEScQHrOzAV3mqdgiVNy_b5KGEZdXsJM8KlAHXA8wBD0ERndfCf90HPH-kopL-GnBZpMYbhXo4x_4bYbDUeqt_bac8E27eY7AupNTFX48YyhqrTlymz_bQes1jE3Mw5QjHvMFBI1Ocd1sJo2lYiucTn7qOt

https://www.google.com/goto?url=CAESZgHrOzAVm0EcdeCSBlJZ9vO-yG4eOs4pAlA4D9l2wCg6x2N7orwRhoi9iWXlutPG17lskL3QTwP-3l51jd64oNZSyadHukdaka-THcTlV_DgDwhVMwwlg7z5myYSGBkc7jXwPQN22w

https://www.google.com/goto?url=CAESVAHrOzAVi2Pbwl_F5Go4Qnq-AuN_QZNrG79ycHerf5zcexju2aLmDZ2oHDleUKb6QqEkENEsgmOYWMhGK75Jc8dukvK_LdPLp5CwfrRmJc6XTsVX0w

https://www.google.com/goto?url=CAESgwEB6zswFUK31pRCrY4O_-TLUPdzBhU7nQD0F7MKawsU3TtWjRX6B2dNWgFlsN5ZzfBUUl6JJLXmx97_Lbzt8O0nkLifzTytc3HwNrJ2V7vpCcW5nqvB4M-XOMgKoOr4V2wduAxY2leJZaVu8V1W8lYOt42GYa7bYpGc29MTjuSzX1kDqA

https://www.google.com/goto?url=CAESdAHrOzAVC3coKkxkGLt49-6YwMfS1Ounsls_XklekhWxMuHNJaw0lDyw6ckxl5VyBpzDWrjpK6Ab_loGBM-HtzXGEKQMoesBDB31iCjc_A7MH-4lgyZs2xWMwlrJFSyJe7ooVgMVl83m9pj_JLTSm_kdMb5x

https://www.google.com/goto?url=CAESbgHrOzAVpbvG8s6B9c094MLxclVKie06MD9VK58gQnVkTF2rcAf6eEa20m1WKsq4kvkvczMZuBWXYm_y2mQGeJTho9QXrb_ZMSlWoyAbFRtqwbhRYiotajQT_K_flBelGw1Xvlg3qC7qUElUZWwn