

**T.C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

TEMSİLSİZ VERGİ OLMAZ İLKESİ



DOKTORA TEZİ

Hasan Basri ÇİFCİ

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Oktay UYGUN

HAZİRAN 2024

ÖNSÖZ

Bu çalışmayı, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Programı kapsamında, hocam Prof. Dr. Oktay Uygun'un danışmanlığında hazırladım. İnsan hakları ve demokrasi kuramıyla ilgili derslerinde bu konularda sorular sorabilmeyi, bu sorulara temellendirilmiş yanıtlar verebilmeyi öğreten ve hangi koşullarda bunların arkasında durulabileceğini gösteren hocama ne kadar teşekkür etsem az kalır. Bu çalışma, vergiyle ilgili konuları bu derslere taşıma heyecanımı hoşgörüsüyle desteklediği için ortaya çıkabildi.

Değerlendirme ve katkılarıyla çalışmanın mevcut hâline ulaşmasında emeği geçen hocalarım Prof. Dr. Dilek Yılmazcan'a, Prof. Dr. Hakan Üzeltürk'e, Doç. Dr. Demirhan Burak Çelik'e ve Dr. Balca Çelener'e minnettarım. Doktora sırasındaki destekleri ve katkıları için hocalarım Prof. Dr. Sultan Tahmazoğlu Üzeltürk'e, Doç. Dr. Özen Ülgen Adadağ'a, Doç. Dr. Özge Aksoylu Ürger'e ve Doç. Dr. Birden Güngören Bulgan'a teşekkür ederim. Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hukuk Fakültesi ve Suna Kırac Kütüphanesi çalışanlarına teşekkür ederim. Koç Üniversitesinde "vergiden masallar" başlığını attığı dersleri için hocam Prof. Dr. Billur Yaltı'ya ve bu çalışmanın tohumlarını atmamı sağladığı için hocam Dr. Aslı Ermiş Mert'e teşekkür ederim.

Doktora sırasında Maltepe Üniversitesi İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi nezdinde İnsan Hakları yüksek lisans programını tamamladım. Burada öğrendiklerimin bu çalışmaya katkısı büyüktür. Hocam Prof. Dr. İoanna Kuçuradi'ye, özelde bu çalışmanın ilk aşamalarındaki sorularımın yanıtlarını bulmama yardım ettiği için, genelde insan haklarıyla düşünmeyi ve yaşamayı öğrettiği için minnettarım.

Akademik bir çalışmanın sürdürülmesi, insanın kendini yalıtmasına neden olabilir. Bu tehlikenin zorunlu bir sonuç olmadığını; aksine, akademik çalışmanın yolunun paylaşmaktan, konuşmaktan, müzakere etmekten geçtiğini gösteren meslektaşlarım Furkan Ali Şimşek'e, Gizem Nur Özkaya Yıldırım'a, Duygu Tan'a ve Fatih İnan'a teşekkür ederim. Müzakere bu çalışmanın anahtar sözcüklerinden biridir. Bana bunun kâğıt üstünde kalmadığını gösterdikleri için müteşekkirim. Kamuya ait olanı korumak isteyen kişilerin insan haklarına dayanan taleplerini savunduğu için özgürlüğünden edildikten sonra, büyük bir felaket ve ihmâl zinciri sonucunda binlerce kişinin öldüğü veya kaybolduğu bir şehirdeki seçmenlerce, yirmi birinci yüzyılda savaş uçaklarıyla bombalanmış bir parlamentoya temsilci olarak gönderilen ve fakat yüksek mahkeme kararlarına rağmen temsilciliği elinden alınanların olduğu bir yerde, bu çalışmanın diğer anahtar sözcüklerinin de kâğıt üstünde kalmadığını görmeyi umarım.

Bu çalışmanın büyük kısmını, araştırma görevlisi olarak çalıştığım Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesinde hazırladım. Maltepe Üniversitesi Rektörlüğüne, Hukuk Fakültesi dekanlığına ve kütüphane çalışanlarına teşekkür ederim. Hocalarım Prof. Dr. İbrahim Şahbaz'a, Doç. Dr. Asiye Selcen Ataç'a, Dr. Bahadır Apaydın'a ve Dr. Elif Seda Gürkan'a destekleri için teşekkür ederim. Hocam Prof. Dr. Servet Alyanak'a sunduğu çalışma ortamı için teşekkür ederim. Meslektaşlarım Abdulhamid

Onuş'a, Ceren Yozgat'a, Damla Dursun'a, Damla Timur'a, Merve Evren'e, Nergis Kayıkçı'ye ve dekanlık sekreteri Buse etinkaya'ya destekleri için teşekkür ederim.

Bu çalışmanın bir kısmını, misafir araştırmacı olarak bulunduğum Almanya'daki Max Planck Vergi Hukuku ve Kamu Maliyesi Enstitüsünde hazırladım. Bu bilimsel çevrenin bir parçası olmamı mümkün kıldığı için Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Schön'e teşekkür ederim. İyi insanların olduğu her şehir, eve dönüşebilir. Münih'i ev kıldıkları için Roberto Ramos Obando'ya ve Javier Fernndez-Lasquetty Martn'e teşekkür ederim. Neşesi, ikolataları ve hatta şarkılarıyla mesaileri mutlu anılara dönüştüren kütüphaneci Petra Golombek'e teşekkür ederim.*

Bu çalışmanın diğer bir kısmınıysa Birleşik Krallık'taki Cardiff Üniversitesi Hukuk ve Toplum Merkezinde misafir araştırmacı olarak hazırladım. Uzaktan yürütülen ziyaretim boyunca, değerlendirmeleriyle çalışmaya çok önemli katkılar sunan Prof. Jiří Přebn'a teşekkür ederim. Ziyaretin ıktılarını 28 Haziran 2023 tarihinde Merkezin düzenlediği seminerde sundum. Seminerin katılımcılarına ufuk açıcı sorularıyla çalışmanın gelişmesine katkı sundukları için teşekkür ederim.**

Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora Programındaki alışmalarımı 2211-E Yurtiçi Doktora Burs Programı kapsamında ve Max Planck Vergi Hukuku ve Kamu Maliyesi Enstitüsündeki araştırma ziyaretimi 2214-A Yurtdışı Doktora Sırası Burs Programı kapsamında destekleyen TBTAK'a teşekkür ederim. Vergi yükümlüleriyle ilgili bir çalışmanın kamu kaynaklarıyla desteklenmesinin gurur ve sorumluluğunu birlikte taşıdım. Bu alicenaplığa lyık bir sonuç ortaya koyabilmiş olmayı mit ederim.

Son olarak, Aynur Aydın'a ve Fatma Betül ifti'ye duyduğum minneti kelimelere dkemem. Onların hayatımı aydınlatan ışığı olmasaydı, hiçbir şey mümkün olmazdı. En ok onlara borluyum.

* As a visiting researcher, I completed part of this study at the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance in Germany. I want to thank Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Schön, for making it possible for me to be part of this scientific environment. Any city with good people can become home. I thank Roberto Ramos Obando and Javier Fernández-Lasquetty Martín for making Munich home. Thanks to Petra Golombek, the librarian, whose cheerfulness, chocolates, and even songs turned working hours into happy memories.

** As a visiting researcher, I completed part of this study at the Centre of Law and Society at Cardiff University in the United Kingdom. I want to express my gratitude to Prof. Jiří Přebn for his invaluable comments during my virtual visit. I presented the results of my visit at a seminar hosted by the Centre on June 28, 2023. I am grateful to the seminar participants for contributing to the study's progress through their insightful questions.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	ii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	ix
RÉSUMÉ	x
ABSTRACT	xiv
ÖZET	xviii
GİRİŞ	1
I. Temsilin Anlamı	3
II. Verginin Anlamı	12

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMSİLSİZ VERGİ OLMAZ İLKESİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ

I. Vergiye Rızanın İlk Belirtileri	17
A. Antik Demokrasi	18
1. Kamusal Alanın Maliyeti	19
2. Kura ve Rotasyon	25
B. Antik Roma	30
1. Halk Meclislerinin İşlevi	30
2. Olağanüstü Hâlin Maliyeti	33
3. Usûl Kuralları	37
C. Ortaçağ	39
1. Dünyevi İktidar	41
2. Vergi Devleti	44
3. <i>Magna Carta Libertatum</i>	48
D. Ara Sonuç: Amaç ve Süreç Arasında	54
II. Vergilendirme Yetkisinin Sınırlanması	56
A. İngiliz Devrimi	57
1. Parlamente'nin Siyasi İktidarı	58

2. İki Temsil: <i>Hobbes</i> ve <i>Locke</i>	65
B. Amerikan Devrimi.....	72
1. Vergi ve Bağımsızlık.....	72
2. Talepler ve İtirazlar: <i>Paine</i> ve <i>Johnson</i>	76
C. Fransız Devrimi	82
1. “ <i>Liberté, Égalité, Fiscalité</i> ”	82
2. İki Egemenlik: <i>Rousseau</i> ve <i>Sieyès</i>	91
D. Ara Sonuç: Süreç ve Sonuç Arasında	99
III. Vergi, Rıza ve Temsilin Türkiye’deki Gelişimi.....	102
A. Padişahın Mutlak İktidarı	103
1. İktidarın Teokratik Yönü.....	103
2. İktidarın Merkeziyetçi Yönü	105
B. Vergilendirme Yetkisinin Sınırlanması	108
1. Yukarıdan Sınırlama	109
a. Sened-i İttifak	109
b. Tanzimat Dönemi	112
c. Birinci Meşrutiyet Dönemi	118
2. Aşağıdan Sınırlama	121
a. Anadolu İsyanları	122
b. İkinci Meşrutiyet Dönemi	126
C. Vergilendirme Yetkisinin El Değiştirmesi	130
1. Malî Egemenliğin Kaybı	131
2. “ <i>Krizin Demokrasiyle Aşılması</i> ”	134
a. Kongre İktidarlari	134
b. Son Meclis ve İlk Meclis	138
i. 1921 Anayasası	140
ii. Tekâlîf-i Milliye Emirleri	142
iii. Lozan Antlaşması	144
D. Cumhuriyet Anayasalarının Vergisel Dinamikleri.....	145
1. 1924 Anayasası	146
2. 1961 Anayasası	148
3. 1982 Anayasası	150

İKİNCİ BÖLÜM

TEMSİLSİZ VERGİ OLMAZ İLKESİNİN NORMATİF ÇERÇEVESİ

I. Parlamentodaki Temsil Faaliyetinin Normatif Çerçevesi.....	158
A. Temsil Faaliyetinin Öncesi: Yetkilendirme	159
1. Seçenler	160
2. Seçilenler.....	167
a. Seçilme Yeterliği.....	167
b. Adaylar ve Tercihler	170
3. Seçimler.....	175
a. Serbest Seçimler	176
b. Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar	179
B. Temsil Faaliyeti	185
1. Temsilcilik Sıfatının Kazanılması.....	186
2. Temsil Faaliyetinin Konusu	187
a. Müzakereci Vergilendirme	187
b. Vergi Yükümlülerinin Korunması	190
i. Negatif Statü İlişkisi Bakımından	193
ii. Pozitif Statü İlişkisi Bakımından	196
iii. Ayrımcılık Yasağı Bakımından	198
3. Temsilcinin Yetkisinin Sınırı ve Güvenceleri.....	200
a. Temsilcinin Temsil Olunanlarla İlişkisi	200
i. İlişkinin Niteliği	200
ii. İlişkinin Pratiği.....	207
b. Yasama Bağışıklıkları	209
4. Temsil Faaliyetinin Yürütülme Biçimi	213
a. Parlamentonun Yapısı ve Çalışma Düzeni	214
b. Temsil Faaliyetiyle Gerçekleştirilen İşlemler	220
i. Kanun	221
(a) Yükümlülük Getiren, Değiştiren veya Kaldıran Kanunlar.....	223
(b) Bütçe Kanunu.....	227
(c) Kesinhesap Kanunu	232
ii. Parlamento Kararı	234

5. Temsilcilik Sıfatının Son Bulması	234
C. Temsil Faaliyetinin Sonrası: Hesap Sorma ve Sorumlu Tutma	237
1. Hesap Sormanın Araçları	240
a. Seçimler.....	241
b. Temsilcinin Geri Çağırılması.....	243
2. Araç Benzeri İmkânlar	247
a. Halkoylaması.....	248
b. Yurttaş Girişimleri	250
II. Parlamento Dışındaki Düzenin Normatif Çerçevesi	253
A. Yürütmenin Düzenleme Alanında Temsilsiz Vergi Olmaz İlkesi	254
1. Genişletilen Düzenleme Alanında Malî Yükümlülükler.....	255
2. Keyfiliğin Önlenmesi	257
a. Yükümlülüğün Unsurlarında Değişiklik Yapma Yetkisi Bakımından.....	260
b. Dış Ticaret İşlemleri Üstüne Ek Malî Yükümlülük Koyma ve Kaldırma Yetkisi Bakımından.....	262
c. Olağanüstü Hâlde Yükümlülük Getirme Yetkisi Bakımından.....	264
B. Yerel Yönetimlerde Temsilsiz Vergi Olmaz İlkesi	266
1. Temsil Faaliyetinin Öncesi: Yetkilendirme	268
2. Temsil Faaliyeti.....	271
3. Temsil Faaliyetinin Sonrası: Hesap Sorma ve Sorumlu Tutma	273

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇERÇEVELERİN DIŞINDA KALANLAR:

TEMSİLSİZ VERGİ OLMAZ İLKESİNİN SORUNLARI

I. Temsille İlgili Sorunlar	278
A. Değerlendirme Sorunu	280
B. Yakıştırma Sorunu.....	282
C. Parlamenter Kretenlik Eleştirisi	283
II. Parlamentonun Temsil Kapasitesiyle İlgili Sorunlar.....	287
A. Kadınların Temsili.....	289
1. Tampon Vergisi ve Kolombiya Açılımı.....	289
2. Betimleyici Temsilin Tamamlayıcı Niteliği.....	294
B. Yabancıların Temsili	301

1. Topluluğun Üyesi Olmak	301
2. Yönetimin Parçası Olmak	304
C. Gelecek Kuşağın Temsili	309
1. Borç Devleti	309
2. Borcun Ödenmesi	313
3. Temsilin İmkânları	317
III. Temsilcinin Eylem Kapasitesiyle İlgili Sorunlar	323
A. Uluslararası Aktörlerin Etkisi	325
1. “ <i>Eşgüdümsüz Vergi Olmaz</i> ”	325
2. Yerel Siyasetin Sınırları	332
3. Bağdaşmazlık Savları	336
B. Siyasi Partilerin Etkisi	338
1. Katılma Talebinin Adresi	339
2. Çıkarlar ve İlkeler	341
SONUÇ	347
KAYNAKÇA	353
ÖZGEÇMİŞ	383

KISALTMALAR

AİHM	:	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
akt.	:	aktaran
A.Ş.	:	Anonim Şirketi
AYM	:	Anayasa Mahkemesi
bkz.	:	bakınız
C.	:	Cilt
Çev.	:	Çeviren
Der.	:	Derleyen
E.	:	Esas
Ed.	:	Editör
EU	:	European Union
ibid.	:	ibidem / aynı yerde
IBFD	:	International Bureau of Fiscal Documentation
IMF	:	International Monetary Fund
K.	:	Karar
karş.	:	karşılaştırınız
m.	:	madde
Num.	:	Numara
OECD	:	Organisation for Economic Co-operation and Development
op. cit.	:	opus citatum / adı geçen eserde
örn.	:	örneğin
par.	:	paragraf
R.G.	:	Resmî Gazete
s.	:	sayfa
S.	:	Sayı
T.	:	Tarih
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
v.	:	versus
Vol.	:	Volume
vd.	:	ve devamı
Y.	:	Yıl

RÉSUMÉ

Cette étude affirme que le principe « pas d'impôt sans représentation élue » reste une objection valable pour les gouvernements démocratiques d'aujourd'hui, car le système actuel n'est pas en mesure de répondre aux exigences de ce principe. Eu égard à cet argument, la présente étude vise à examiner le principe « pas d'impôt sans représentation élue » d'une manière qui révèle sa véritable signification et importance et à identifier les exigences d'un système qui serait suffisant pour répondre aux exigences du principe. Le principe « pas d'impôt sans représentation élue » exige que les personnes concernées par les décisions fiscales participent au processus décisionnel par l'intermédiaire de leurs représentants. L'exigence de participation, qui vise l'exercice légitime du pouvoir de taxation en termes de processus, comprend l'idée que les décisions prises de cette manière augmentent la probabilité que les droits de l'homme des personnes concernées soient protégés. Ainsi, une congruence est recherchée entre ceux pour qui l'objectif de la taxation est en jeu, ceux qui participeront à la prise de décision et ceux qui seront affectés par le résultat.

Cette étude se compose de trois parties. La première partie examine les conditions dans lesquelles le principe « pas d'impôt sans représentation élue » s'est développé et le projette dans son cadre théorique. Elle en dégage la ligne de développement de l'ordre exigé par ce principe. Cette ligne est la suivante : le consentement fondé sur la participation, la représentation comme moyen de consentement et la loi comme produit de la représentation. Au sens le plus large, la taxation résulte d'une relation entre les parties prenantes avant l'existence de l'État. Cette relation entre les parties prenantes a engendré une pratique de prise de décision collective dans laquelle les obligations rendues nécessaires par les besoins partagés de la communauté étaient décidées avec la participation de toutes les parties prenantes. Cette pratique, abandonnée au fur et à mesure que le nombre d'acteurs augmentait et que la communauté s'élargissait, a été reprise dans la démocratie antique et dans la Rome antique. Cependant, ces contextes ne correspondent pas l'idée de représentation et les signes de consentement ne peuvent être trouvés que dans la participation directe des citoyens. L'idée d'une sphère publique dominée par des obligations permanentes et partagées a permis la concentration du pouvoir politique entre les mains du roi. Le roi perturbe la relation entre les parties prenantes en utilisant le pouvoir fiscal absolu comme élément de souveraineté. Lorsque la taxation est devenue un outil au service des objectifs arbitraires du roi, les contribuables, qui estimaient cette pratique fiscale injuste, ont voulu avoir à nouveau leur mot à dire sur les décisions en matière de fiscalité. Dans la mesure où elle servait les desseins du roi, à savoir pour déterminer le montant de l'impôt qu'il pouvait prélever auprès de qui et l'imposer en toute harmonie et rapidité, la représentation a été instaurée en tant qu'un moyen d'obtenir le consentement des contribuables.

Dès le XVII^e siècle, la représentation cesse d'être un instrument du roi pour obtenir le consentement et devient une fin en soi. La Révolution anglaise a remplacé le pouvoir politique du roi par celui du parlement et a institutionnalisé l'exercice du pouvoir fiscal, au point d'inclure la représentation des contribuables au parlement. Au fil du temps, l'autorité politique du parlement a évolué, passant d'une représentation illimitée et absolue à une représentation limitée fondée sur les rapports entre la

propriété et le consentement. Les révolutions américaine et française ont fait écho à cette évolution au XVIII^e siècle. La révolution américaine a établi un lien entre le pouvoir de taxation et les droits de l'homme, en particulier aux droits de propriété, et a fait de la représentation en tant que moyen de consentement un élément central de l'indépendance. Taxés contre leur gré par un pouvoir politique échappant à leur influence et à leur contrôle, les Américains ont rejeté l'idée d'une représentation virtuelle et ont exigé une représentation réelle, leur permettant de choisir leurs représentants. Ensuite, la Révolution française a réorganisé l'activité de représentation parlementaire de manière à concrétiser l'idée de souveraineté nationale, ce qui a conduit à lier l'exercice du pouvoir de taxation à cette activité.

Dans l'évolution constitutionnelle turco-ottomane, le pouvoir de taxation était considéré comme une extension du pouvoir théocratique et centralisé du sultan, ce qui rendait difficile l'établissement d'un lien entre la taxation et le consentement. Toutefois, dès le début du dix-neuvième siècle, les conditions entourant l'État ont limité ledit pouvoir de taxation et transformé cette conception. Bien qu'au début, les décrets du sultan aient été considérés comme suffisants pour assurer la sécurité des biens des sujets, plus tard, pour soutenir la légitimité du nouvel ordre, l'implication des sujets dans le processus a été adoptée, et des assemblées ont été créées dans les provinces. Sous la discipline d'organes étatiques non représentatifs, le parlement créé lors de la monarchie constitutionnelle ne pouvait pas réussir. Depuis le début du vingtième siècle, les objections concernant les matières fiscales ont changé de nature. Elles ne venaient pas de l'extérieur du système juridique, mais d'un milieu qui exigeait l'application du système juridique promis. Le peuple anatolien, qui s'était familiarisé avec l'idée de la limitation du pouvoir et avait acquis de l'expérience dans les assemblées provinciales, a fait entendre sa voix pour exiger la participation dans les décisions fiscales et la congruence. La perte totale de la souveraineté fiscale au XX^e siècle a intensifié ces revendications. Face à la menace de perdre son indépendance, le peuple anatolien s'est tourné vers l'autodétermination en organisant un mouvement de résistance comme des parties prenantes. C'est dans le cadre d'une activité de représentation en spirale, qui se renforce au fur et à mesure qu'elle s'élève, et d'une organisation qui conserve sa légitimité procédurale, que les obligations fiscales de la résistance sont décidées et mises en pratique. Ainsi, le peuple anatolien a fait se croiser le consentement, la représentation et le droit dans l'exercice du pouvoir fiscal.

La deuxième partie expose l'ordre normatif nécessaire pour répondre aux exigences du principe « pas d'impôt sans représentation élue ». La dimension de l'autorisation du représentant, qui précède l'activité de représentation parlementaire, est examinée dans sa relation avec l'activité électorale. Les États peuvent, pour justes motifs, imposer des restrictions à l'exercice du droit de vote. La conséquence est qu'il n'est possible d'avoir une représentation réelle que de certains contribuables. Les exclusions légitimes, en plus de rendre cette conséquence compréhensible, font de la représentation effective de tous les contribuables un objectif et non une règle. Certains contribuables seront inévitablement exclus de l'électorat et ne bénéficieront que d'une représentation virtuelle. En outre, le simple fait d'avoir le droit de vote ne signifie pas que tous les électeurs seront effectivement représentés. Les États peuvent, là encore pour des justes motifs, exclure certaines préférences électorales lorsqu'ils reflètent la volonté de l'électorat au parlement. Ainsi, même un contribuable qui a le droit de vote et qui vote lors d'une élection peut, dans certains cas, ne pas être véritablement représenté. Tout cela affecte directement le degré de satisfaction des revendications de

participation et de congruence qui découlent du principe « pas d'impôt sans représentation élue ».

Après l'activité électorale, l'activité de représentation parlementaire commence. En vertu du principe « pas d'impôt sans représentation élue », la tâche du représentant est de rendre les contribuables présents. Les décisions fiscales ne sont pas fondées sur des vérités absolues, mais sur les préférences alternatives. Ces décisions ne peuvent être les meilleures parmi les alternatives que si diverses informations et opinions sont entendues et délibérées. Les exigences de participation et de congruence requièrent que la délibération qui sous-tend les décisions fiscales soit orientée vers un objectif spécifique c'est-à-dire que l'activité représentative soit exercée d'une certaine manière. La présence des contribuables est rendue possible par l'examen de la manière dont les contribuables seront affectés et par l'élimination des effets négatifs dans la mesure du possible lors d'une procédure législative. Dans le cadre d'un acte législatif, le représentant est autorisé à exercer sa liberté d'appréciation et à faire tout ce qui peut être nécessaire à sa guise pour protéger les contribuables. On ne peut attendre du représentant qu'il agisse comme une extension des contribuables, mais il doit maintenir un degré minimum de dépendance à leur égard. Le représentant n'est pas autorisé à prendre des mesures qui sont en totale opposition avec la volonté et les désirs des contribuables. Le libre exercice de la représentation exige également le fait que le représentant ne soit pas harcelé par des menaces arbitraires et qu'il ne soit pas suspendu de la représentation pour des raisons injustifiées.

Après l'activité de représentation parlementaire, les dimensions de rendre compte et responsable entrent en jeu. Le niveau minimum de dépendance du représentant vis-à-vis des contribuables constitue la base de la relation de responsabilité entre les contribuables et le représentant. Dans cette relation, le représentant peut être tenu pour responsable du résultat auquel il a contribué par un lien de causalité. Les principaux outils que les contribuables peuvent utiliser à cette fin sont les moyens fournis par les droits et libertés fondamentaux. Parmi ceux-ci, les élections et la procédure de révocation du représentant sont deux moyens traditionnels de responsabilisation liés au droit de vote. Cependant, il est difficile pour les élections d'être un moyen efficace de responsabilisation en raison de l'impuissance de l'électorat à déterminer les candidats représentatifs. En outre, dans les cas où la représentation est inadéquate ou abandonnée dans les décisions liées à la fiscalité, certaines options non-représentatives peuvent être utilisées pour obtenir le consentement des contribuables. Ces options peuvent être justifiées non pas par les exigences du principe de pas d'impôt sans représentation élue, mais par l'idée que l'imposition doit être fondée sur le consentement. Les référendums et les initiatives citoyennes peuvent être considérés dans ce contexte s'ils respectent les exigences propres à leur objet.

Dans la troisième partie, certaines des conséquences découlant de l'application du principe de pas d'impôt sans représentation élue, tel que permis par l'ordre normatif, sont analysées par rapport à des cas concrets, sous l'angle de leur conformité aux exigences du principe. Tout d'abord, trois problèmes liés à la représentation sont examinés en relation avec l'adéquation de la représentation pour obtenir le consentement des contribuables. Le premier est lié à l'activité d'évaluation du représentant en matière fiscale. Le représentant peut être enclin à faire passer ses intérêts privés, ou ceux d'autres personnes, avant les droits des personnes qu'il est censé protéger, et ces intérêts peuvent affecter les décisions en matière fiscale. Pour atténuer cette influence, il faut clarifier et contrôler la relation entre le représentant et les

individus ou les groupes motivés par de tels intérêts. La deuxième est liée au risque que la représentation puisse être une façade pour légitimer l'obéissance à des décisions qui sont le produit d'une relation de pouvoir dans un contexte où le consentement ne peut être présumé. Une loi fiscale ne peut pas être légitimée par le simple fait d'être adoptée par le parlement, étant donné les exigences de participation et de congruence découlant du principe de pas d'impôt sans représentation. Un processus qui permet aux contribuables d'être présents est souhaitable parce qu'il augmente la possibilité que les droits de l'homme des contribuables soient protégés et qu'un résultat légitime soit obtenu. Si cette possibilité n'existe pas, l'existence de la loi ne suffit pas à assurer la représentation et le consentement. La troisième est liée à la préoccupation selon laquelle la politique est repoussée au parlement et réduite à l'activité électorale. Le phénomène selon lequel certaines questions fiscales sont progressivement écartées de la sphère politique et transférées dans la sphère économique, qui est séparée par le système capitaliste, relève de cette préoccupation. Pour atténuer cela, au lieu d'abolir les institutions représentatives, il est possible d'améliorer la situation actuelle en les transformant.

L'étude analyse ensuite trois questions liées à la mesure dans laquelle l'ensemble des représentants reflète l'ensemble des contribuables. La première est la représentation des femmes. Les décisions fiscales ont parfois des conséquences différentes en fonction des groupes de sexe, et le fait de ne pas tenir compte de ces conséquences dans la représentation affecte la réalisation des exigences du principe de pas d'impôt sans représentation pour le groupe concerné. La représentation descriptive des femmes peut transformer les attitudes d'ignorance et d'indifférence des représentants quant à l'impact d'une décision fiscale sur les femmes. La seconde est la représentation des étrangers. Pour être taxés, les étrangers n'ont qu'à être parties à la relation entre les parties prenantes. Cependant, la manière dont l'État traite cette question détermine comment la participation à la prise de décision reflète cette relation entre des parties prenantes. L'impulsion actuelle qui détermine l'approche de l'État est l'idée de la souveraineté nationale, qui fonctionne de manière excluante. La troisième est la représentation de la génération future. La portée des décisions fiscales est étendue au-delà de la génération actuelle par l'exercice plus étendu du pouvoir d'endettement par rapport au pouvoir d'imposition. Bien que cela rende théoriquement nécessaire la représentation de la prochaine génération, ce qui peut être fait en termes pratiques pour répondre à cette exigence est limité.

Enfin, la présente étude aborde deux problèmes qui limitent la capacité d'action représentative en matière fiscale. Le premier est lié à l'influence des acteurs internationaux. Dans le cadre de la mondialisation économique, les questions de la double imposition et de la concurrence fiscale ont conduit à comprendre que plusieurs États devraient agir en coordination en ce qui concerne l'exercice du pouvoir d'imposition. Cette conception conduit à ce que les questions relatives au pouvoir fiscal soient décidées en dehors de l'État par ou sous l'influence d'acteurs internationaux et reformule l'objet de la politique locale et le champ d'action du représentant. Le deuxième est lié à l'influence des partis politiques. Les partis politiques jouent un rôle décisif dans l'autorisation et la responsabilité du représentant et dans la conduite de l'activité de représentation parlementaire. Ils limitent les options, systématisent le problème de l'évaluation et suppriment l'obligation de rendre des comptes. Cette situation entraîne la nécessité d'orienter la demande de participation vers les partis politiques, ce qui est une conséquence du principe « pas d'impôt sans représentation élue ».

ABSTRACT

This study argues that the principle of no taxation without representation remains a valid objection to today's democratic governments because the current system is inadequate to meet the demands of the principle. In light of this argument, this study aims to examine the principle of no taxation without representation in a way that reveals its true meaning and significance and to identify the requirements of a system that would be sufficient to meet the demands of the principle. The principle of no taxation without representation requires that those affected by tax decisions participate in the decision-making process through their representatives. The demand for participation, which aims at the legitimate exercise of the taxing power in terms of process, includes the idea that decisions taken in this way increase the likelihood that the human rights of those affected will be protected. There is, thus, a congruence between those for whom the purpose of taxation is at stake, those who will be part of the decision-making, and those who will be affected by the outcome.

This study consists of three parts. The first part examines the conditions under which the principle of no taxation without representation developed and attempts to project it into its theoretical framework. It derives the line of development of the order demanded by the principle. This line is as follows: consent based on stakeholding, representation as the means of consent, and law as the product of representation. In the broadest sense, taxation results from a stakeholder relationship before the state's existence. This stakeholder relationship gave rise to a practice of collective decision-making in which the obligations necessitated by the shared needs of the community were decided with all stakeholders participating. This practice, abandoned as the number of stakeholders increased and the community expanded, was revived in ancient democracy and ancient Rome. However, these contexts do not reflect the idea of representation, and the signs of consent can only be found in the direct participation of citizens. The idea of a public sphere dominated by permanent and shared obligations allowed for the concentration of political power in the hands of the king. The king disrupted the stakeholder relationship by using the absolute taxing power as an element of sovereignty. When taxation became a tool for the king's arbitrary purposes, the taxpayers, who felt such taxation was unjust, wanted to be involved in taxing decisions again. To the extent that it served the king's purposes, such as learning how much tax he could collect from whom and enforcing it in complete harmony and speed, representation was established as a means of obtaining the consent of the taxpayers.

From the seventeenth century onward, representation ceased to be an instrument of the king and became an end in itself. The English Revolution replaced the king's political power with the political power of the parliament. It institutionalized the exercise of taxing power, including the representation of taxpayers in parliament. Over time, the parliament's political authority evolved from unlimited and absolute representation to limited representation based on connections between property and consent. The American and French revolutions followed this development in the eighteenth century. The American Revolution linked taxing power with human rights, especially property rights, and established representation as a means of consent and a central element of independence. Taxed against their will by a political power beyond their influence or control, Americans rejected the idea of virtual representation and

demanded actual representation, allowing them to choose their representatives. Then, the French Revolution reorganized the activity of parliamentary representation in such a way as to concretize the idea of national sovereignty, which led to the linking of the exercise of the taxing power to that activity.

In Turkish-Ottoman constitutional development, the taxing power was seen as an extension of the theocratic and centralized power of the sultan, making it challenging to link taxation to consent. However, the conditions surrounding the state changed this understanding by limiting the taxing power from the beginning of the nineteenth century. At first, the sultan's decrees were considered sufficient to ensure the security of the subjects' property. Later, to support the new order's legitimacy, involving the subjects in the process was adopted, and assemblies were established in the provinces. Under the discipline of state organs that were not representative, the parliament created with the transition to constitutional monarchy could not succeed. From the beginning of the twentieth century, the objections regarding fiscal issues changed their nature. They came not from outside the legal system but from a place that demanded to enforce the promised legal system. The Anatolian people, having become familiar with the limitation of power and having gained experience in the provincial assemblies, raised their voices in demanding participation and congruence in fiscal decisions. The complete loss of fiscal sovereignty in the twentieth century intensified these demands. Faced with the threat of losing their independence, the Anatolian people turned to self-determination by organizing a resistance movement. Within a spiraling representational activity and an organization that maintains procedural legitimacy, the fiscal obligations for the resistance are decided upon and put into practice. Thus, the Anatolian people made consent, representation, and law intersect in the exercise of taxing power.

The second part outlines the normative order necessary to meet the requirements of the principle of no taxation without representation. The dimension of the representative's authorization, which precedes the activity of parliamentary representation, is based on the electoral activity. States may have restrictions on who is eligible to vote for legitimate reasons. The consequence is that it is only possible to have an actual representation of some of the taxpayers. Legitimate exclusions make actual representation of all taxpayers a goal, not a rule. Some taxpayers will inevitably be excluded from the electorate and enjoy only virtual representation. Moreover, simply having the right to vote does not mean everyone in the electorate is actually represented. States may, again for justifiable reasons, exclude particular preferences in reflecting the will of the electorate in parliament. All this directly affects the degree of satisfaction with demands for participation and congruence.

After the electoral activity, the activity of parliamentary representation begins. Under the principle of no taxation without representation, the representative's task is to make the taxpayers present. Tax decisions are not based on absolute truths but on alternatives' preferences. These decisions can be the best alternatives if various information and opinions are heard and deliberated. The demands for participation and congruence require that the deliberation underlying tax decisions be directed to a specific purpose. The presence of taxpayers is made possible by considering how taxpayers will be affected and eliminating adverse effects as far as possible. In the course of a legislative act, the representative is authorized to exercise free discretion and to do everything that may be necessary to protect taxpayers. The representative cannot be expected to act as an extension of the taxpayers but must maintain a

minimum degree of dependence on them. The representative is not allowed to take actions that are in complete opposition to the will and the desires of the taxpayers. The free exercise of representation also depends on the representative not being harassed by arbitrary threats and not being suspended from representation for unjustified reasons.

After the activity of parliamentary representation, accountability and responsibility come into play to address any potential concerns that may have arisen. The representative's minimum level of dependency on the taxpayers forms the basis of the accountability relationship between the taxpayers and the representative. The representative can be held accountable for their causally contributed outcome in this relationship. The main tools that taxpayers can use for this purpose are the means provided by fundamental rights and freedoms. Among these, elections and the procedure for recalling the representative stand out as two traditional means of accountability linked to the right to vote. However, it is difficult for elections to be an effective means of accountability because of the powerlessness of the electorate in determining the representative candidates. In addition, in cases where representation is inadequate or abandoned in tax-related decisions, taxpayers can use several options other than representation to obtain consent. These may be justified not by the demands of the no taxation without representation principle but by the idea that taxation should be based on consent. In this context, referendums and citizens' initiatives can be used if they comply with the requirements specific to their purpose.

In the third part, the study focuses on the consequences of the principle of no taxation without representation in specific contexts. First, three problems related to representation are explored in connection with the adequacy of representation to obtain taxpayers' consent. The first one is related to the evaluation activity of the representative in tax matters. The representative may be inclined to put their private interests, or those of others, ahead of the human rights they are supposed to protect, and these interests may influence tax-related decisions. Mitigating this influence depends on clarifying and monitoring the relationship between the representative and individuals or groups motivated by such interests. Second, representation may be a facade for legitimizing obedience to decisions that are the product of a power relationship in a context where consent cannot be assumed. A tax law cannot be legitimized simply by being passed by parliament, given the demands for participation and congruence. A process that makes taxpayers present is desirable because it increases the likelihood that the human rights of taxpayers will be protected -that a legitimate outcome will be realized. If there is no such possibility, then the law's existence alone is insufficient for representation and consent. Thirdly, there is a concern that politics is being pushed into the parliament and reduced to electoral activity. The phenomenon that some fiscal issues are gradually being pushed out of the political sphere and into the economic sphere, which is segregated by the capitalist system, falls within the scope of this concern. To mitigate this, instead of abolishing the representative institutions, it is possible to improve the present situation by transforming them.

The study then examines three issues related to parliament's capacity to represent in tax matters. The first is the representation of women. Tax decisions sometimes have different consequences for gender groups, and failure to take these consequences into account in representation affects the realization of the demands of the principle of no taxation without representation for the relevant group. Descriptive

representation of women can change attitudes of ignorance and indifference of representatives about how a tax decision will affect women. The second is the representation of aliens. To be taxed, aliens need only be parties to the stakeholder relationship. However, how the state deals with this issue determines how involvement in decision-making reflects this stakeholding. The current impulse determining the state's approach is the idea of national sovereignty, which operates in an exclusionary manner. The third is the representation of the future generation. The scope of fiscal decisions is extended beyond the current generation by the more expansive exercise of the debt power relative to the taxing power. While the representation of future generations is theoretically necessary, the means to meet this necessity are limited in practice.

Finally, the study examines two problems that limit the representative's capacity to act in tax matters. The first one is the influence of international actors. In economic globalization, the issues of double taxation and tax competition have led to the understanding that more than one state should act in coordination with the exercise of taxing power. This understanding leads to issues of taxing power being decided outside the state by or under the influence of international actors. It redefines the subject matter of local politics in tax matters and the capacity to act as a representative. The second occurs through the influence of political parties. Political parties play a decisive role in the authorization and accountability of the representative and the conduct of the activity of parliamentary representation. They limit options, systematize the problem of evaluation, and overcome accountability. This situation creates the need to direct demand for participation to political parties.

ÖZET

Bu çalışma, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin bugünün demokratik yönetimleri karşısında geçerli bir itiraz olmaya devam ettiğini, çünkü mevcut düzenin ilkenin getirdiği talepleri karşılamakta yetersiz kaldığını öne sürer. Bu sav etrafında, bu çalışma temsilsiz vergi olmaz ilkesini gerçek anlam ve önemini gün ışığına çıkaracak şekilde derinlemesine incelemeyi ve ilkenin getirdiği talepleri karşılamaya yetecek bir düzenin gerekliliklerini belirlemeyi amaçlar. Temsilsiz vergi olmaz ilkesi, vergiyle ilgili kararların alınmasına, bu kararlardan etkilenecek kişilerin, temsilcileri aracılığıyla katılmasını talep eder. Vergilendirme yetkisinin süreç bakımından meşru şekilde kullanılmasını hedefleyen katılma talebi, buna uygun olarak alınacak kararların, kararlardan etkilenecek kişilerin taşıdığı insan haklarının korunması ihtimalini yükselteceği düşüncesini de içerir. Böylece, vergilendirmede amacın ilgili olduğu, karar almaya dâhil edilecek ve sonucun etkileyeceği kişilerin birbiriyle örtüşmesi hedeflenir.

Bu çalışma, üç bölümden oluşur. Birinci bölümde, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin ortaya çıktığı koşullar incelenir ve ilke teorik çerçevesine oturtulur. Bir hukuk ilkesi olarak temsilsiz vergi olmaz ilkesinin talep ettiği düzenin gelişim çizgisi buradan çıkarılır. Bu çizgi paydaşlığa dayanan rıza, rızanın yolu olarak temsil ve temsilin ürünü olarak kanun şeklindedir. Geniş anlamda vergi, devletten daha eski bir paydaşlık ilişkisine dayanır. Bu paydaşlık ilişkisi, topluluğun ortak ihtiyaçlarının zorunlu kıldığı yükümlülüklerin, bütün paydaşların katılımıyla kararlaştırıldığı bir ortak karar alma pratiğini getirir. Paydaşların sayısının artması ve topluluğun genişlemesiyle terk edilen bu pratik, Antik demokrasi ve Antik Roma bağlamlarında yeniden canlanır. Fakat bu bağlamlar temsil düşüncesine yabancıdır ve rızanın belirtileri ancak yurttaşların doğrudan katılımında bulunabilir. Sürekli ve ortak zorunlulukların hâkim olduğu bir kamusal alan fikri siyasi iktidarın kralda toplanmasına imkân verir. Kral mutlak vergilendirme yetkisini egemenliğin bir unsuru olarak kullanarak paydaşlık ilişkisini bozar. Vergi kralın keyfi amaçlarının aracı hâline geldiğinde, böyle bir vergilendirme pratiğinin haksız olduğunu düşünen yükümlüler, vergiyle ilgili kararların alınmasında yeniden söz sahibi olmak ister. Kralın kimden ne kadar vergi toplayabileceğini öğrenmek ve bunu tam bir uyum ve hız içinde uygulamak gibi amaçlarına hizmet ettiği ölçüde, temsil yükümlülerin rızasının alınmasının bir yolu olarak yerleşmeye başlar.

On yedinci yüzyıldan itibaren, temsil, kralın rızaya ulaşmak için kullandığı bir araç olmaktan çıkar ve başlı başına bir amaç hâline gelir. İngiliz Devrimi, kralın siyasi iktidarının yerini parlamentonun siyasi iktidarının almasını sağlar ve vergilendirme yetkisinin yükümlülerin parlamentoda temsilini içerecek şekilde kullanılmasını kurumsallaştırır. Parlamentonun siyasi iktidarı, zamanla sınırsız ve mutlak bir temsil yetkisinden, mülkiyet ve rıza arasındaki bağlantılara dayanan sınırlı bir temsil yetkisine doğru ilerler. Bu gelişmeyi on sekizinci yüzyılda gerçekleşen Amerikan ve Fransız devrimleri izler. Amerikan Devrimi, mülkiyet hakkı başta olmak üzere, vergilendirme yetkisiyle insan hakları arasında bağlantı kurulmasını sağlar ve rızanın yolu olarak temsili bağımsızlığın ana unsuru olarak kurgular. Etki ve kontrol kabiliyetinin bulunmadığı bir siyasi iktidar tarafından rızası dışında vergilendirilen Amerikanlar, görünüşte temsil anlayışını reddeder ve temsilcilerini kendilerinin seçebilmesini olanaklı kılan gerçek temsil talebinde bulunur. Fransız Devrimiye,

temsil faaliyetini ulusal egemenlik düşüncesinin somutlaşmasını sağlayacak biçimde yeniden düzenler ve vergilendirme yetkisinin kullanılmasını böyle bir faaliyete bağlar.

Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri ekseninde, vergilendirme yetkisinin padişahın teokratik ve merkeziyetçi iktidarının uzantısı olarak görülmesi, vergi ve rıza arasında bağ kurulmasını zorlaştırır. Fakat on dokuzuncu yüzyıldan itibaren, devleti kuşatan koşullar vergilendirme yetkisinin sınırlanmasına yol açarak bu anlayışı değiştirir. Başta, padişahın kanun formundaki buyrukları, uyrukların mal güvenliğini sağlamak için yeterli görülürken; sonra, yeni düzenin meşruluğunu desteklemek amacıyla, uyrukların da sürece dâhil edilmesi stratejisi benimsenir ve taşrada meclisler kurulur. Meşrutiyet yönetiminde oluşturulan parlamento, temsil faaliyetiyle ilgisi bulunmayan devlet organlarının vesayetinde başarıya ulaşamaz. Yirminci yüzyılın başından itibaren, vergiyle ilgili konulardaki itirazlar nitelik değiştirir ve hukuk düzeninin dışından değil, vadedilen hukuk düzeninin yürürlüğe konması talebinden hareket eder. İktidarın sınırlanması fikriyle buluşan ve taşra meclislerinde tecrübe kazanan Anadolu halkı, vergiyle ilgili kararlara ilişkin katılma ve örtüşme taleplerini yüksek sesle dile getirir. Krize giren malî egemenliğin yirminci yüzyılda büsbütün yitirilmesi, bu taleplerin gücünü artırır. Bağımsızlığından mahrum kalma tehdidiyle karşılaşan Anadolu halkı, paydaşlık ilişkisi temelinde direniş hareketini örgütleyerek kendi kaderini tayin etmeye yönelir. Bu uğurda katlanacağı malî yükümlülükleri, yukarı doğru sarmal halinde yükselip kuvvetlenen bir temsil faaliyeti doğrultusunda, süreç bakımından meşruiyeti kollayan bir örgütlenme içinde kararlaştırır ve uygulamaya koyar. Böylece, vergilendirme yetkisinin kullanılmasında rızayı, temsili ve kanunu bizzat üst üste getirir.

İkinci bölümde, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin karşılanması için ihtiyaç duyulan normatif düzenin ana hatları çizilir. Parlamentodaki temsil faaliyetinin öncesine denk düşen temsilcinin yetkilendirilmesi boyutu, seçme faaliyetiyle ilgisinde ele alınır. Devletler, seçmenler kümesinde kimin bulunacağını haklı gerekçelere dayanarak kayıtlayabilir. Bu durum, vergi yükümlülerinin tamamının gerçek temsilini olanaksız kılar. Haklı gerekçelere dayanan ayırmalar, bu sonucu anlaşılır kılmanın yanında, vergi yükümlülerinin tamamının gerçek temsilinin bir kural değil, hedef olmasına yol açar. Vergi yükümlülerinin bir kısmı, seçmenler kümesinin dışında kalarak ancak görünüşte temsil edilebilir. Ayrıca, seçmenler kümesinde yer alan herkesin, sırf seçme hakkına sahip olmakla gerçek temsile kavuştuğu da söylenemez. Devletler, seçme faaliyetinin sonucunda ortaya konan iradenin parlamentoya yansıtılmasında, seçmenlerin belirli tercihlerini, yine haklı gerekçelerle dışarıda bırakabilir. Dolayısıyla, seçme hakkına sahip olan ve seçimde oy veren bir yükümlünün bile, bazı durumlarda, gerçek temsili söz konusu olmayabilir. Bütün bunlar, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerinin karşılanma düzeyini doğrudan etkiler.

Seçme faaliyetinden sonra, temsil faaliyeti başlar. Temsilsiz vergi olmaz ilkesi bakımından temsilcinin işi, vergi yükümlülerinin mevcut kılınmasıdır. Vergiyle ilgili kararlar, mutlak doğrulara değil, alternatifler arasındaki tercihlere dayanır. Bu kararların alternatifleri arasında en iyisi olabilmesi, farklı bilgi ve görüşlerin duyulmasına ve müzakere edilmesine bağlıdır. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme talepleri, vergiyle ilgili kararlara temel oluşturan müzakerenin belirli bir amaca yönelmesini, yani temsil faaliyetinin belirli bir şekilde gerçekleştirilmesini içerir. Böyle bir düzende vergi yükümlülerinin mevcut kılınması, bir yasama işleminin yapılması sırasında, vergi yükümlülerinin nasıl etkileneceğinin

dikkate alınmasıyla ve olumsuz etkilerin olabildiğince bertaraf edilmesiyle mümkün olur. Temsilci, bir yasama işleminin yapılması sırasında, vergi yükümlülerinin korunması için gerekenleri serbest iradesiyle takdir etmeye ve gerekli olabilecek her şeyi yapmaya yetkilidir. Temsilciden vergi yükümlülerinin uzantısı gibi hareket etmesi beklenemez, ama yükümlülerle asgari bir bağlılık düzeyini sağlaması beklenir. Temsilci, yükümlülerin arzu ve iradesiyle tamamen zıt düşecek eylemlerde bulunamaz. Ayrıca, temsilcinin temsil faaliyetini serbestçe gerçekleştirmesi, keyfi tehditlerle rahatsız edilmemesini ve haksız gerekçelerle temsil faaliyetinden uzaklaştırılmamasını gerektirir.

Temsil faaliyetinden sonra, hesap sorma ve sorumlu tutma boyutları devreye girer. Temsilciden vergi yükümlüleriyle asgari bir bağlılık düzeyini sağlamasının beklenmesi, yükümlülerle temsilci arasındaki hesapverilirlilik ilişkisine temel oluşturur. Bu ilişkide, temsilci nedensel olarak katkıda bulunduğu sonuçtan sorumlu tutulabilir. Vergi yükümlülerinin bunun için başvuracağı başlıca araçlar, temel hak ve özgürlüklerin sunduğu olanaklardır. Bunların içinde, seçimler ve temsilcinin geri çağırılması prosedürü, seçme hakkıyla bağlantılı iki önemli hesap sorma aracı olarak ön plâna çıkar. Fakat yükümlülerin, seçme faaliyetine konu seçeneklerin belirlenmesindeki güçsüzlüğü, seçimlerin etkili bir hesap sorma aracı olmasını zorlaştırır. Bunların yanında, temsile yabancı birtakım imkânlar, vergiyle ilgili kararların verilmesi sırasında temsilin yetersiz kaldığı veya bırakıldığı durumlarda, rızaya ulaşmanın yolları olarak işletilebilir. Ama bunlar, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerle değil, bu taleplerin temelinde yer alan verginin rızaya dayanması gerektiği düşüncesiyle temellendirilebilir. Amacına özgü gereklilikleri karşılayan halkoylamaları ve yurttaş girişimleri bu kapsamda değerlendirilebilir.

Üçüncü bölümde, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin normatif düzenin elverdiği şekilde uygulanmasından doğan bazı sonuçlar, belirli olgularla ilgisinde, ilkenin getirdiği taleplere uygunluğu bakımından incelenir. İlk olarak, vergi yükümlülerinin rızasına ulaşmanın bir yolu olarak temsilin yeterli olup olmadığı sorusu etrafında, temsille ilgili üç sorun incelenir. Birincisi, temsilcinin vergiyle ilgili konulardaki değerlendirme faaliyetiyle ilgilidir. Temsilci kendisinin veya başkalarının özel çıkarlarını, koruması gereken insan haklarının önünde tutmaya meyledebilir ve vergiyle ilgili kararlar bu çıkarların etkisinde kalabilir. Bu etkinin azaltılması, bu tarz çıkarlarla hareket eden kişi veya gruplarla temsilci arasındaki ilişkinin açıklık kazanmasına ve denetlenmesine bağlıdır. İkincisi, temsilin, gerçekte rızadan söz edilemeyecek bir bağlamda, iktidar ilişkisinin ürünü olan kararlara itaat edilmesini meşrulaştırmak için paravan olarak kullanılması riskiyle ilgilidir. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme talepleri, vergiyle ilgili bir kanunun salt parlamentodan geçmiş olmakla meşru kabul edilmesini engeller. Vergi yükümlülerini mevcut kılacak bir süreç, yükümlülerin insan haklarının korunmasını sağlama, yani meşru bir sonucun gerçekleşme ihtimalini yükselttiği için istenir. Bu ihtimal hiçbir koşulda gerçekleşmiyorsa, kanunun varlığı, temsil ve rızadan söz etmek için yeterli olmaz. Üçüncüsü, siyasetin parlamentoya sıkıştırıldığı ve seçme faaliyetine indirgeniği eleştirisiyle ilgilidir. Vergiyle ilgili bazı konuların giderek siyasetin dışına, sermayeci sistemin ayırttığı iktisadi alana itilmesi olgusu bu endişenin kapsamına girer. Bunu düzeltmek üzere, temsili kurumları ortadan kaldırmak yerine, bu kurumları dönüştürerek mevcut durumu iyileştirmek mümkündür.

Sonra, temsilciler kümesinin vergi yükümlüleri kümesini yansıtmaya düzeyiyle ilgili üç sorun incelenir. Birincisi, kadınların temsildir. Vergiyle ilgili kararlar kimi

durumlarda, toplumsal cinsiyet grupları bakımından farklılaşan sonuçlar doğurur ve temsil faaliyetinde bu sonuçların gözetilmemesi ilgili grup bakımından temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin gerçekleşmesini etkiler. Kadınların betimleyici temsili, parlamentodaki temsilcilerin vergiyle ilgili bir kararın kadınları nasıl etkileyeceğiyle ilgili bilgisizlik ve kayıtsızlık tutumlarını değiştirebilir. İkincisi, yabancıların temsidir. Yabancıların, vergilendirilmek için, verginin dayandığı paydaşlık ilişkisinin tarafı olması yeterlidir. Fakat bu paydaşlığın yönetime katılma bağlamına ne kadar yansıtılacağı, bir devletin bu konudaki yaklaşımına göre değişir. Devletin yaklaşımını belirleyen güncel itkiyse, dışlayıcı bir şekilde işleyen ulusal egemenlik düşüncesidir. Üçüncüsü, gelecek kuşağın temsidir. Borçlanma yetkisinin vergilendirme yetkisine kıyasla daha geniş hacimli kullanımı, vergiyle ilgili kararların kapsamını şimdiki kuşağın ötesine taşır. Bu durum gelecek kuşağın temsilini teorik açıdan gerekli kılsa da, bu gerekliliği karşılamak için pratik açıdan yapılabilecekler sınırlıdır.

Nihayet, temsilcinin temsil faaliyetini gerçekleştirme olanağın sınırlandığı iki sorun incelenir. İlki, uluslararası aktörlerin etkisiyle meydana gelir. Ekonominin küreselleşmesinin ulaştığı evrede, çifte vergilendirme ve vergi rekabeti hususları, vergilendirme yetkisinin kullanılmasında birden fazla devletin eşgüdüm içinde hareket etmesi gerektiği anlayışını hâkim kılar. Bu anlayış, vergilendirme yetkisini ilgilendiren bazı konuların, devletin dışında, uluslararası aktörler tarafından veya onların etkisiyle karara bağlanmasını getirir ve yerel siyasetin konusunu ve temsilcinin hareket alanını yeniden belirler. İkincisi, siyasi partilerin etkisiyle meydana gelir. Siyasi partiler temsilcinin yetkilendirilmesi, temsil faaliyetinin yürütülmesi ve temsilciye hesap sorulması konularında belirleyici rol üstlenirler. Seçeneklerin sınırlandırılmasına, değerlendirme sorununun olağanlaşmasına ve hesapverilirliğin aşılmasına imkân verirler. Bu durum, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma talebinin siyasi partilere yöneltilmesi ihtiyacını doğurur.

GİRİŞ

Boston’da İngiliz gemilerini yakan Amerikan halkını, ağır vergiler altındaki yaşamları bir tarih kitabı ezberi hâline gelmiş Fransız devrimcilerini, kadınların eşit oy hakkı için yürüyüşe geçen süfrajeterleri, haksız bulduğu okul harcını protesto eden öğrencileri yüzyıllardır birleştiren aynı tümcedir: Temsilsiz vergi olmaz. Bu tümcenin ne anlama geldiği, neye itiraz ettiği ve neyi talep ettiği ilk bakışta açık görünür. Fakat yakından incelenip sorgulandığında, bu görüntünün şüpheli olduğu anlaşılır. Getirdiği sorular görüldüğünden daha karmaşıktır ve kişiyi yeniden düşünmeye sevk eder.

Bu çalışma, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin bugünün demokratik yönetimleri karşısında geçerli bir itiraz olmaya devam ettiğini, çünkü mevcut düzenin ilkenin getirdiği talepleri karşılamakta yetersiz kaldığını öne sürmektedir. Bu ana sav etrafında, temsilsiz vergi olmaz ilkesini gerçek anlam ve önemini gün ışığına çıkaracak şekilde derinlemesine incelemek ve böylelikle ilkenin getirdiği talepleri karşılamakta yeterli olabilecek bir düzenin gerekliliklerini ortaya koymak amaçlanmaktadır. Bu amacın kalkış noktasında, ilkenin yirmi birinci yüzyılda tekrar yankılanmasına ve temsil edilmeyenleri yeniden birleştirmesine katkıda bulunma umudu vardır.

Temsilsiz vergi olmaz ilkesi, bir hukuk ilkesidir¹. Hukuk ilkeleri, belirli çıkarımlara dayanır ve bu çıkarımlar farklı türden akıl yürütmelerle yapılır². Temsilsiz

¹ Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin bir vecize olduğu ve böyle olmakla, kendisinden sonra pozitifleşmiş hukuk normlarının bir öncülü olduğunu savunmak akla gelebilir. Ancak aşağıda detaylı biçimde inceleneceği üzere, temsilsiz vergi olmaz ilkesi, Roma hukukundaki “*Herkesi etkileyen, herkes tarafından onaylanmalıdır.*” anlamına gelen “*Quod omnes tangit debet ab omnibus approbari.*” vecizesiyle bağlantılıdır. Bkz. Birinci Bölüm, I-B-3, “Usûl Kuralları” başlığı. Dolayısıyla, temsilsiz vergi olmaz ilkesi, salt bir vecize olmaktan ziyade, kendisi başka bir vecizeden çıkarılmış bir hukuk ilkesi olarak ele alınmalıdır. Hukuki vecizelere ilişkin olarak bkz. Yaşar Karayalçın, **Hukukda Öğretim, Kaynaklar, Metod, Problem Çözme**, 5. Baskı, Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, 2001, s. 112-112; karşı. Yasemin Işıқтаç, **Hukuk Normunun Mantıksal Analiz ve Uygulanması**, 2. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004, s. 54-55. Anılan vecizenin Türkçe çevirisi için bkz. Cengiz Koçhisarlıoğlu / Özlem Söğütü, **Roma Hukukundan Günümüz Hukukuna Işık Tutan İlkeler, Kavramlar ve Digesta Metinleri**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022, s. 71.

² Oktay Uygun, “Hukukun Üstünlüğü İlkesi”, **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XIX, S. 3, 2022, s. 539. Karşı. İoanna Kuçuradi, “Norm Oluşturma ve Norm Koyma Sorunları”, **Norm Koyma ve Hüküm Verme**, Ed. Çiğdem Kırca, Gülriz Uygur ve Levent Akın, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, 2009, s. 14-15.

vergi olmaz ilkesi de çıkarımlara dayanır ve *reductio ad absurdum* ile, yani absürde indirgemeyeyle türetilir. Bunun anlamı şudur: Böyle bir ilkenin benimsenmesinin mantıksal gerekçesi, bu ilkenin benimsenmemesi durumunda, belirli tarihsel koşullarda daha önce gerçekleşmiş, bu koşullardan hareketle yine gerçekleşeceği düşünülen, ama gerçekleşmesi istenmeyen bir durumun önlenmesidir³. Bu yüzden, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği talepleri açıklığa kavuşturmanın yolu, daha önce gerçekleşmiş, yine gerçekleşeceği düşünülen, ama gerçekleşmesi istenmeyen bu durumu oluşturan koşulların kapsamlı bir biçimde ortaya konmasından geçer. Bu görev, çalışmanın “*Temsilsiz Vergi Olmaz İlkesinin Teorik Çerçevesi*” başlıklı birinci bölümünde yerine getirilecektir.

Hukuk ilkelerinin getirdiği taleplerin gerçekleşmesi veya gerçekleşmemesi, hukuk normlarına bağlıdır. Hukuk normları, belirli bir toplumsal düzende yaşamak üzere bir araya gelmiş insanlara yönelen ve bu insanlardan belirli bir davranışta bulunmalarını veya belirli bir davranıştan kaçınmalarını bekleyen kuralları ifade eder⁴. Hukuk ilkeleri farklı türden akıl yürütmelerle ortaya konurken, hukuk normları norm koyucunun iradesinin ürünüdür⁵. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin karşılanması için, bu taleplere uygun normların hukuk düzenince benimsenmesi ve uygulanması gerekir. Bu doğrultuda, ikinci iş, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerle ilgili mevcut normatif düzeni, eksiğiyle veya fazlasıyla, olan ve olması gereken boyutlarıyla ortaya çıkarmaktır. Bu görev, çalışmanın “*Temsilsiz Vergi Olmaz İlkesinin Normatif Çerçevesi*” başlıklı ikinci bölümünde yerine getirilecektir.

Hukuk normlarının somut durumlara uygulanmasıyla ortaya birtakım sonuçlar çıkar. Ortaya çıkan sonuçların, hukuk ilkelerine uygunluğu veya aykırılığı inceleme konusu yapılabilir. Böylece, hukuk ilkelerince bir amaç güdülerek talep edilen belirli bir şeyin ne ölçüde gerçekleştiği değerlendirilebilir ve belirli bir yerde ve zamanda, belirli kişilerin insan hakları açısından yarattığı veya yaratacağı sorunlar görülebilir⁶. Bu çalışma, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin, belirli olgularla ilgisinde, normatif

³ Karş. İoanna Kuçuradi, “Bilgi Felsefesinde Bilgi Nesnesini Diriltmek İçin Felsefeyi Yeniden Düşünmek”, *Düşünceleriyle Takiyettin Mengüşoğlu*, Ed. Ayhan Bıçak ve Egemen Seyfettin Kuşçu, İstanbul: Dergâh Yayınları, 2021, s. 156; İoanna Kuçuradi, *Çağın Olayları Arasında*, 5. Baskı, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 2016, s. 179-181.

⁴ Vecdi Aral, *Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine*, 7. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021, s. 147, 151.

⁵ Uygun, “Hukukun Üstünlüğü İlkesi”, s. 539.

⁶ Karş. Kuçuradi, “Norm Oluşturma ve Norm Koyma Sorunları”, s. 14-15.

düzenin elverdiği şekilde uygulanmasından doğan bazı sonuçların ilkenin getirdiği taleplere uygunluğunu incelemeyi de hedeflemektedir. Bu görevse, çalışmanın “Çerçevelerin Dışında Kalanlar: Temsilsiz Vergi Olmaz İlkesinin Sorunları” başlıklı üçüncü bölümünde yerine getirilecektir.

Bütün bunları yapabilmek için, en başta, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin iki temel kavramının açıklanması gerekir. Bunlar temsil (I) ve vergi kavramlarıdır (II). Temsilsiz vergi olmaz ilkesini incelemeye başlamak ve yukarıda sıralanan görevlerde ilerlemek, ancak bu kavramlarda anlaşıldıktan sonra mümkün olabilir.

I. Temsilin Anlamı

Temsil kelimesi, Türkçeye Arapça “benzetme, benzerini yapma, eş gösterme” anlamına gelen تمثيل (*tamsīl*) kelimesinden geçmiştir⁷. تمثيل kelimesinin kökeni “benzemek, gibi olmak” anlamına gelen مثل (*maṣala*) kelimesidir. مثل aynı zamanda, Türkçeye misil olarak geçen ve “benzer, örnek, eşdeğer” anlamına gelen مثل (*mişl*) kelimesinin de kaynağıdır⁸. Güncel Türkçe sözlükte temsil kelimesinin anlamı “birinin veya bir topluluğun adına davranma, belirgin özellikleri ile yansıtmaya, sembolü olma” şeklinde açıklanır⁹.

Temsil kelimesinin İngilizcedeki karşılığı *representation*, Fransızcadaki karşılığı *représentation* şeklindedir. *Representation* kelimesi “bir şeyi göstermek, bir şey adına davranmak, tarif etmek, tanımlamak veya betimlemek” anlamına gelen¹⁰ *represent* fiilinin işaret ettiği etkinliğin adıdır. *Represent* fiili, Latince “tekrar, yeniden” anlamına gelen¹¹ *re-* ön ekinden ve “bir yerde bir kişi veya bir şey olarak varolmak” anlamına gelen¹² *present* kelimesinden müteşekkildir. *Present* kelimesiyse, Latince “önünde, öncesinde, nezdinde” anlamına gelen¹³ *prae-* ön ekiyle “olmak, varolmak” anlamına gelen¹⁴ *esse* kelimesinin birleşmesinden oluşur.

⁷ İsmet Zeki Eyüboğlu, **Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü**, İstanbul: Say Yayınları, 2017, s. 653.

⁸ Sevan Nişanyan, **Sözlerin Soyağacı**, 4. Baskı, İstanbul: Everest Yayınları, 2009, s. 413.

⁹ Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, 9. Baskı, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 1998, s. 2187.

¹⁰ Fahir İz / H. C. Hony, **The Oxford Turkish Dictionary**, 2. Baskı, İstanbul: İnkılap Kitabevi, 1993, s. 452.

¹¹ John C. Traupman, **Latin and English Dictionary**, New York: The New College, 2007, s. 360.

¹² **Ibid.**, s. 333.

¹³ **Ibid.**, s. 328.

¹⁴ **Ibid.**, s. 166.

Böylece, *representation* bir kişinin veya bir şeyin bir yerde tekrar, yeniden varolması, var kılınması etkinliğini ifade eder.

Temsil kelimesinin Arapça kökeni ve Latince kökeni arasında bir ortaklık olduğundan söz edilebilir. Arapçada temsil etkinliği, bir kişinin veya bir şeyin kendisinin olmadığı bir yerde, bir benzerinin, örneğinin veya eşdeğerinin bulunmasına karşılık gelir. Koşut biçimde, Latince de temsil etkinliği, bir kişinin veya bir şeyin bir yerde, bir şekilde yeniden var kılınmasını ifade eder. Öyleyse, Türkçede temsil kavramını, siyaset bilimci *Hannah Fenichel Pitkin*'in İngilizcede *representation* kavramı için yaptığı şekilde, “*gerçekte veya tam anlamıyla mevcut olmayan bir şeyi, bir anlamda mevcut kılmak*” şeklinde tanımlamak mümkündür¹⁵.

Günlük yaşamda kullanılan pek çok kelimenin, hukuk alanında farklı bir kalıba girdiği ve bu kelimelere hukuk alanına özgü birtakım özellikler yüklendiği söylenebilir. Bu durumda, yukarıda temsil kavramı için yapılan tanımın, hukuk alanı için uygun olup olmadığını ayrıca sınamak gerekir. Bir tanımlı sınamanın temel yöntemlerinden biri, o tanımlı bir bağlama sokmak, yani tanımlanan şeyin yerine tanımlı koymak ve böylece tanımın o bağlamda çalışıp çalışmadığına bakmaktır¹⁶. Bu sınamayı yapmak amacıyla, 1982 Anayasasında temsil kavramına yer verilen dört farklı bağlam aşağıda incelenecektir.

i. İlk olarak, Anayasanın “*Cumhuriyetin Temel Organları*” başlıklı üçüncü kısmının “*Yasama*” başlıklı birinci bölümünde yer alan ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin kuruluşunu düzenleyen 75. maddesi “*Türkiye Büyük Millet Meclisi[nin] [...] altıyüz milletvekilinden oluş[tuğunu]*” söyler. Aynı bölümdeki “*Milletin temsili*” başlıklı 80. maddeyse “*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri[nin], seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün Milleti temsil [ettiğini]*” açıklar.

Anılan iki hüküm, TBMM’de kimin fiilen mevcut bulunduğunu ve kimin bulunmadığını açıklamaya yarar. TBMM’de altı yüz milletvekili vardır, hazır bulunur.

¹⁵ Hannah Pitkin, **The Concept of Representation**, Berkeley: University of California Press, 1967, s. 9. Pitkin’in temsil kavramına yaklaşımı hakkında eleştirel bir değerlendirme için bkz. Nadia Urbinati / Mark E. Warren, “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”, **The Annual Review of Political Science**, C. 11, 2008, s. 393 vd.

¹⁶ İoanna Kuçuradi, **Uludağ Konuşmaları**, 7. Baskı, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 2019, s. 48.

Bu milletvekilleri, TBMM’de var olamayan, hazır bulunamayan bir şeyi, bir anlamda mevcut kılmak için oradadır. Anayasanın 80. maddesi TBMM’de hazır bulunamayan şeyin ne olduğunu söyler. Milletvekilleri, taşıdıkları sıfattan da anlaşıldığı üzere, milleti mecliste mevcut kılmak için oradadır¹⁷.

Hukuk öğretisinde millet kavramı, kişilerin birbirine birtakım bağlarla bağlandığı bir insan topluluğunu ifade etmek için kullanılır¹⁸. Bu topluluğun, belirli bir dönemdeki yurttaşlar kesimi anlamına gelen halk kavramından farklı olarak, belirli bir dönemdeki yurttaşlar kesimiyle birlikte, önceden gelmiş ve sonradan gelecek kuşakları da kapsadığı düşünülür¹⁹. Bu içeriği sebebiyle, millet fiilen TBMM’de olan veya olabilecek bir şey değildir, bir düşüncedir. Millet, milletvekilleri aracılığıyla TBMM’de var kılınır.

ii. İkinci bağlamı, Anayasanın “*Temel Hak ve Ödevler*” başlıklı ikinci kısmının “*Siyasi Hak ve Ödevler*” başlıklı dördüncü bölümünde yer alan ve seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma haklarını düzenleyen 67. maddenin altıncı fıkrasında görmek mümkündür. Mezkûr hüküm “*Seçim kanunları[nın] temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlen[ceğini]*” ifade eder. “*Temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkeleri*” Anayasaya 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla eklenmiş ve “*yönetimde istikrar*” ifadesinin müphemliği açısından önemli

¹⁷ Benzer yönde bkz. Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 4. Baskı, Bursa: Ekin Yayıncılık, 2021, s. 584; A. Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 16. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2008, s. 197. Karş. Server Tanilli, **Devlet ve Demokrasi**, 10. Baskı, İstanbul: Adam Yayınları, 2001, s. 279. Anayasada vekil/vekâlet kelimelerinin kullanıldığı başka bir bağlam daha vardır. Anayasanın 106. maddesinin ikinci fıkrası “*Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, [...] yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı[nın] Cumhurbaşkanlığına vekâlet ede[ceğini]*” ve üçüncü fıkrası “*Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanı yardımcısı[nın] Cumhurbaşkanına vekâlet ede[ceğini] ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullan[acağını]*” ifade eder. Cumhurbaşkanı yardımcısının Cumhurbaşkanlığına vekâlet etmesiyle, milletvekili kelimesindeki vekil arasında önemli bir farklılık vardır. Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanının yokluğunda, Anayasada veya diğer hukuki düzenlemelerde kendisine verilmiş görev ve yetkileri yerine getirir; ama Cumhurbaşkanını temsil etmez. Buna karşılık, milletvekili millet adına hareket eder, milleti temsil eder. Karş. Pitkin, **op. cit.**, s. 132. Cumhurbaşkanı yardımcısının vekil olarak görevlerine ilişkin bkz. Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, 2. Baskı, Cilt II, Bursa: Ekin Yayıncılık, 2020, s. 72 vd.

¹⁸ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, 2. Baskı, Cilt I, Bursa: Ekin Yayıncılık, 2020, s. 472; Fazıl Sağlam / Ozan Erözden, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 2. Baskı, İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Yayını, 2006, s. 27.

¹⁹ Süheyl Batum / Didem Yılmaz /Serkan Köybaşı, **Anayasa Hukuku**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021, s. 87 vd.; Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 15. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2012, s. 111. Karş. İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 11. Baskı, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2016, s. 71-72.

eleştirilere ve tartışmalara konu olmuştur²⁰. Öte yandan, “*temsilde adalet*” tarafında handiyse bir fikir birliğinden söz edilebilir. Hukuk öğretisinde, temsilde adaletle nisbî temsilin kastedildiği, yani seçime katılan siyasi partilerin veya bağımsız adayların, seçimde kullanılan oylarla orantılı şekilde TBMM’de yer almalarının düzenlendiği düşünülür²¹.

Bu durumda, temsil kavramının, temsilcilerin niteliğine ilişkin bir belirlemeyi karşılayacak şekilde kullanıldığı söylenebilir. Burada, mensubu oldukları siyasi partilere veya bağımsız aday olarak kendilerine verilen oyları orantılı bir biçimde yansıtan temsilcilerden oluşan bir meclis görünümü hedeflenir. Bir tarafta temsilcilerin bir toplamı, diğer taraftaysa seçmenlerin bir toplamı vardır. Temsil, TBMM’de hazır bulunacak temsilciler kümesinin, orada hazır bulunamayacak seçmenler kümesinin bir izdüşümü olmasıyla gerçekleşir. Ölçüyse, seçmenler kümesinin siyasi tercihlerinin temsilciler aracılığıyla TBMM’ye yansıtılmasıdır.

iii. Üçüncü bağlam, Anayasanın “*Cumhuriyetin Temel Organları*” başlıklı üçüncü kısmının “*Yürütme*” başlıklı ikinci bölümünde yer alan ve Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddenin ikinci fıkrasında görülebilir. Zikredilen hüküm “*Cumhurbaşkanı[nın], Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil [ettiğini]*” açıklar. Temsilin yerine yukarıdaki tanım konduğunda, Cumhurbaşkanının Türkiye Cumhuriyetini ve Türk milletinin birliğini mevcut kıldığı anlamı çıkar.

Türkiye Cumhuriyeti bir devlettir. Hukuk öğretisindeki yaygın kabule göre, bir devlet, zor kullanma tekeli anlamında iktidardan, üstünde iktidar kullanılacak bir insan topluluğundan ve bu topluluğun yaşadığı bir toprak parçasından oluşur²². Bununla

²⁰ Tartışmalara ilişkin bkz. Hikmet Sami Türk, “Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih”, **Anayasa Yargısı**, C. 22/1, 2006, s. 102 vd.

²¹ Türk, **op. cit.**, s. 78; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 818; Teziç, **op. cit.**, s. 364 vd. Bununla birlikte, Anayasanın seçim sistemini anayasa kuralı düzeyinde tespit ettiğinin söylenemeyeceği ve farklı seçim sistemlerinin temsilde adalet düşüncesiyle bağdaştırılmasının mümkün olduğu hususunda bkz. Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 17. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2017, s. 267 vd. Karş. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 548-549. Seçim sistemlerinde, nisbî temsil sisteminde temsilde adalet düşüncesinin, çoğunluk sisteminde yönetimde istikrar düşüncesinin ön planda olduğu hakkında bkz. Bkz. Bülent Tanör / Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 19. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2019, s. 244. Bu konuya aşağıda tekrar dönülecektir. Bkz. İkinci Bölüm, I-A-3-b, “Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar” başlığı.

²² Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 422; Gözübüyük, **op. cit.**, s. 12; Kaboğlu, **op. cit.**, s. 57; Korkut Kanadoğlu / Ahmet Mert Duygun, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 3.

birlikte, anılan üç unsura aynı zamanda bir düşünce eşlik eder. Bu düşünce, bu unsurların bir araya gelerek Türkiye Cumhuriyetini oluşturduğu düşüncesidir. Örneğin, Galatasaray Üniversitesi öğrencilerin, hocaların ve idari personelin bulunduğu, bu kişiler arasındaki ilişkilerin belirli hukuk normlarına göre düzenlendiği, İstanbul'un Ortaköy semtinde yer alan bir kampüsten müteşekkildir. Ancak sayılanların hiçbirisi Galatasaray Üniversitesini Galatasaray Üniversitesi yapmaya yetmez. Burada, iktidarı, kişileri ve binaları saran bir düşünce, bunların bir araya gelerek Galatasaray Üniversitesini oluşturduğu düşüncesi söz konusudur. Düşüncelerin fiilen işlerlik kazanabilmesi, üniversite örneğinde olduğu gibi, bu düşüncelerin cisimleşmesiyle mümkündür. Hukukçu *Martin Loughlin* bunu “zorunlu cisimleşme ilkesi” olarak tarif eder²³.

Anayasanın zikredilen hükmü, düşüncelerin cisimleşmesi gerilimine karşılık gelir ve Cumhurbaşkanının, bir devlet olan Türkiye Cumhuriyetinin başkanı olmakla, devleti temsil ettiğini deyimler. Türkiye Cumhuriyeti, başka pek çok şeyde, örneğin Türk bayrağında olduğu gibi, devlet başkanı sıfatını taşıyan Cumhurbaşkanında cisimleşir. Bu doğrultuda, Cumhurbaşkanı, Türkiye Cumhuriyeti ve Türk milletinin birliği düşüncelerini, bir anlamda mevcut kılar. Yani, bunları temsil eder²⁴.

Buradakine benzer şekilde, Anayasanın 104. maddesinin onuncu fıkrasında, Cumhurbaşkanının “*yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderme, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etme*” görev ve yetkisi olduğu söylenir. Yabancı devlet temsilcilerini kabul eden Cumhurbaşkanında ve yabancı devletlere gönderilen temsilcilerde de Türkiye Cumhuriyetinin cisimleşmesinden söz edilebilir. Yabancı devletlere gönderilen temsilciler, gönderildikleri devletlerde Türkiye Cumhuriyetini bir anlamda mevcut kılarlar.

iv. Anayasada temsil kavramına yer verilen dördüncü bir bağlam daha vardır. Anayasanın 104. maddesinin on dördüncü fıkrası Cumhurbaşkanının “*Türkiye Büyük*

Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2023, s. 83 vd.; Teziç, **op. cit.**, s. 131 vd.; Oktay Uygun, **Devlet Teorisi**, 7. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020, s. 10.

²³ *Loughlin*, zorunlu cisimleşme ilkesini benzer şekilde, *London School of Economics* örneğiyle açıklar. Bkz. Martin Loughlin, **Kamu Hukukunun Temelleri**, Çev. Kıvılcım Turanlı Yücel ve Dilşad Çiğdem Sever, Ankara: Dipnot Yayınları, 2018, s. 179.

²⁴ Karş. Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 114.

Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil [etme]” görev ve yetkisi olduğunu söyler. Bu hükme koşut biçimde, Anayasanın 117. maddesi şunları açıklar: “Başkomutanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisinin manevi varlığından ayrılamaz ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunur. Milli güvenliğin sağlanmasından ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı, Cumhurbaşkanı sorumludur. Cumhurbaşkanınca atanan Genelkurmay Başkanı; Silahlı Kuvvetlerin komutanı olup, savaşta Başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanlığı namına yerine getirir.”

Bu iki hükümle, kuruluşu bağımsızlık savaşı deneyimine dayanan TBMM’nin manevi bütünlüğüne dâhil görülen başkomutanlık makamı, şekli açıdan somutlaştırılır. 117. maddede sayılan başkomutanlık görev ve yetkilerinden TBMM’ye karşı Cumhurbaşkanı sorumludur. Cumhurbaşkanına tevdi edilen bu görev ve yetkiler, Cumhurbaşkanının atadığı Genelkurmay Başkanınca onun adına yerine getirilir. Dolayısıyla, buradaki temsil ifadesi, yetkinin ve sorumluluğun nerede olduğuna ilişkin bir belirlemeye karşılık gelir.

Buraya kadar yapılan değerlendirmenin ışığında, 1982 Anayasasında temsil kavramına yer verilen dört farklı bağlamda, temsilin yerine tanımı konduğunda tanımın çalışmaya devam ettiği görülebilir. Bununla birlikte, milletvekillerinin bütün milleti temsil etmesiyle, Cumhurbaşkanının ve yabancı devletlere gönderilen temsilcilerin Türkiye Cumhuriyetini temsil etmesi arasında bir fark olduğu, daha temsil kavramının tanımının sınanması sırasında göze çarpar. Benzer şekilde, “*temsilde adalet*” ifadesiyle kastedildiği düşünülen nisbî temsille, Cumhurbaşkanının başkomutanlık makamını temsil etmesi arasında da tam bir örtüşmeden söz edilemez. Tanımın sınandığı bağlamların hepsinde, gerçekte veya tam anlamıyla mevcut olmayan şeyler bir anlamda mevcut kılınır; ama bu, farklı anlamlarda yapılır.

Pitkin, temsil kavramının dört farklı veçhesinden söz eder. Bunlardan ilki şekli anlamda temsildir. Şekli anlamda temsil, temsilin içeriğine değil, biçimsel boyutlarına odaklanır. Buna göre, temsilin biri yetkilendirme, diğeri hesap sorma ve sorumlu tutma olmak üzere, iki ayrı biçimsel boyutu vardır. Yetkilendirme boyutu açısından temsil, temsilcinin temsil olunan adına eylemde bulunmaya yetkilendirilmiş olmasını ifade

eder²⁵. Dolayısıyla, şekli anlamda temsilin bu boyutu temsil etkinliğinin öncesine bakar ve bu etkinliğin nasıl başlatıldığını gösterir. Hesap sorma ve sorumlu tutma boyutu açısından, temsil, temsilcinin gerçekleştirdiği faaliyet hakkında temsil olunan karşısında sorumlu tutulmasını ifade eder. Burada, temsil etkinliğinin sonrasına bakılır ve bu etkinliğin belirli bir şekilde sona erdiği açıklanır. Yetkilendirme boyutu temsil etkinliğinin öncesine, hesap sorma ve sorumlu tutma boyutuysa sonrasına değindiği için, şekli anlamda temsil, temsil etkinliğine ilişkin bir şey söylemez. Bu yüzden de temsilin yalnızca bir veçhesini oluşturur²⁶.

Cumhurbaşkanının başkomutanlık makamını temsil ettiğini gösteren bağlam, şekli anlamda temsilin bir örneğidir. Anayasanın 104. maddesinin on dördüncü fıkrası ve 117. maddesi, Cumhurbaşkanının başkomutanlık makamına ilişkin görev ve yetkileri nasıl yerine getireceğini şekli açıdan gösterir ve TBMM'ye karşı sorumlu olduğunu kayıt altına alır. Yani, başkomutanlık makamına ilişkin yetkinin ve sorumluluğun Cumhurbaşkanında olduğunu belirler.

Temsilin ikinci veçhesi betimleyici temsildir. Betimleyici temsil, temsilcinin taşıdığı niteliklerden hareket eder ve temsilcinin temsil olunana benzemesini ifade eder. Temsilin bu veçhesi, Almancada temsil kelimesinin karşılıklarından biri olan ve “*başkası adına hazır, mevcut bulunmak*” anlamına gelen *Darstellen* kelimesiyle deyimlenir²⁷. Burada, temsil olunanla temsilci arasında benzerlik ilişkisi kurulması, başka bir deyişle, temsilcinin temsil olunanı yansıtmayı arar. Böylece, temsil olunan hakkındaki bilgilere, bizzat temsilciden hareketle doğrudan doğruya ulaşılması mümkün olur. Tam da bu özelliği sebebiyle, betimleyici temsil, yalnızca temsilin amacının bu bilgilere ulaşılmasından ibaret olduğu bağlamlarda yeterli olabilir ve temsilin sadece bir veçhesini oluşturur²⁸.

Anayasada “*temsilde adalet*” ifadesiyle kastedildiği düşünülen nisbî temsil, betimleyici temsilin bir örneğidir. TBMM’de hazır bulunacak temsilciler kümesi, orada hazır bulunamayacak seçmenler kümesinin siyasi eğilimlerinin matematiksel bir yansımaları oluşturur. Milletvekilleri, seçmenler kümesinin kendisini seçen parçasının

²⁵ Pitkin, **op. cit.**, s. 38-39.

²⁶ **Ibid.**, s. 55-59.

²⁷ **Ibid.**, s. 59.

²⁸ **Ibid.**, s. 80-81.

siyasi eğilimini betimler. Böylece, temsil olunanların siyasi görüşlerine ilişkin bilgiler, siyasi parti sisteminin elverdiği ölçüde TBMM'ye taşınır ve TBMM'deki değerlendirmelerde kullanılır.

Bu aşamada, Türkçedeki temsil kelimesiyle İngilizcedeki *representation* kelimesi arasındaki önemli bir farkı belirtmekte yarar vardır. *Representation* kelimesi, etimolojik açıdan, mevcut olan şeyin mevcut kılınan şeyle veya kişiyle benzerlik taşımasını gerektirmez. Buna karşılık, temsil kelimesinde, mevcut olan şey mevcut kılınan şeyin misli veya emsali olarak da anlaşılır. Yani temsil aynı zamanda bir benzerini, örneğini veya eşdeğerini göstermeyi de kapsar. Bu durum betimleyici temsile, yani temsilin farklı bir veçhesine işaret eder. Bu yüzden, Türkçedeki temsil kelimesinin, betimleyici temsili de göstermesi sebebiyle daha zengin olduğu söylenebilir.

Temsilin üçüncü veçhesi sembolik temsildir ve temsilcinin temsil olunan için taşıdığı anlama odaklanır. *Pitkin*'e göre, bir sembolün bir şeyi temsil etmesi, o şeyle sembol arasında, rasyonel bir temele dayanma zorunluluğu taşımayan bir bağlantının kurulmasıyla mümkündür²⁹. Temsilcinin temsil olunanı temsil ettiğinin söylenebilmesi için, üçüncü bir kişi ve/veya temsil olunanın bizzat kendisi tarafından böyle bir bağlantının kurulması, yani bunun kabul edilmesi veya buna inanılması gerekir³⁰.

Cumhurbaşkanının devlet başkanı sıfatı sebebiyle Türkiye Cumhuriyetini ve Türk milletinin birliğini temsil etmesi, Kraliçe *Elizabeth*'in İngiliz milletler topluluğunu temsil etmesi³¹ gibi, sembolik temsile karşılık gelir. Devlet başkanlığı sıfatı aracılığıyla, Cumhurbaşkanı ile Türkiye Cumhuriyeti ve Türk milletinin birliği düşüncesi arasında, insanların kabul ve inancına dayanan bir bağlantı kurulur. Koşut biçimde, yabancı devletlere gönderilen temsilcilerin Türkiye Cumhuriyetini temsil etmesi de sembolik temsilin bir örneğidir. Büyükelçi veya diğer görevlilerle Türkiye Cumhuriyeti arasında yukarıdakine benzer bir bağlantı vardır³².

²⁹ *Ibid.*, s. 95-97.

³⁰ *Ibid.*, s. 105-106.

³¹ Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, 4. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2001, s. 240.

³² Cumhurbaşkanının, yalnızca sembolik temsilin bir örneği olmadığı, aynı zamanda aktif bir lider olarak farklı yetki ve görevleri de yerine getirdiği ve sembolik temsilin ötesine taşıdığı bağlamlardan söz edilebilir. Örneğin, Türkiye'de 2017 Anayasa değişikliğinden sonra Cumhurbaşkanının görev

Temsilin son veçhesi, temsilin biçimsel boyutlarını, temsilcinin niteliklerini ve temsil olunanın kabul ve inançlarını tamamlayan ve bir etkinlik olarak temsilin içeriğine ışık tutan maddi anlamda temsildir. Maddi anlamda temsil, Almandada temsil kelimesinin karşılıklarından biri olan ve “*başkası adına eylemde bulunmak*” anlamına gelen *Vertreten* kelimesiyle deyimlenir³³. Buradaki temel soru, temsilcinin nasıl bir etkinlikte bulunduğu, yani ne yaptığıdır. Bu temel sorunun içinde, çokça tartışılmış başka bir soru daha bulunur: Temsilci kimin isteklerini, nasıl yerine getirir? Temsil olunana bağlı kalarak onun istediklerini mi yerine getirir; yoksa eyleminde özgür olup kendisinin temsil olunan için de faydalı olduğunu düşündüklerini mi gerçekleştirir³⁴?

Milletvekillerinin Türk milletinin tamamını temsil ettiğini açıklayan anayasal bağlam, temsilin bu veçhesine örnek teşkil eder. Temsil etkinliğinin gerçekleştirmesinde nereye bakılacağını gösterir. Bunu, TBMM’de hazır bulunamayan şeyin önce ne olmadığını, sonra da ne olduğunu açıklayarak yapar. Milletvekilleri, seçildikleri bölgenin veya kendilerini seçenlerin değil, bir bütün olarak milletin faydasına bakmak, bunu bulmak ve böylece milleti mecliste mevcut kılmak için oradadır³⁵. Dolayısıyla, burada maddi anlamda temsile ilişkin bir belirleme yapılır.

Temsilin 1982 Anayasasından örneklerle açıklanan dört veçhesi, temsil kavramının farklı bağlamlarda farklı anlamlar taşıyabildiğini gösterir. Temsilin her veçhesi her bağlamda her zaman görünür olmaz veya birden fazla veçhesiyle aynı bağlamda karşılaşılabilir. Bu çalışmada temsil kavramı bu veçheleri gözeterek biçimde kullanılacaktır. Bununla birlikte, temsilin farklı veçhelerinin bulunmasının, temsil kavramının soyut, belirsiz ve değişken bir yapıda olduğu anlamına gelmediğini söylemekte yarar vardır. Temsil kavramı, farklı veçhelere sahip olması sebebiyle karmaşıktır; ama somut, belirli ve yeknesak özelliktedir³⁶.

ve yetki alanının sembolik temsille sınırlanamayacak bir alana genişlediği söylenebilir. Bu konuya tekrar dönülecektir. Bkz. Birinci Bölüm, III-D-3, “1982 Anayasası” başlığı. Ancak, *Pitkin*’e göre bu durum, Cumhurbaşkanının aynı zamanda sembolik temsilin bir örneği olmaya devam etmesini engellemez. Bkz. Pitkin, **op. cit.**, s. 103.

³³ **Ibid.**, s. 59.

³⁴ **Ibid.**, s. 145.

³⁵ Aynı yönde bkz. Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 279. Bu tercihin çeşitli sonuçları aşağıda incelenecektir. Bkz. Birinci Bölüm, II-C-2, “İki Egemenlik: *Rousseau* ve *Sieyès*” başlığı.

³⁶ Pitkin, **op. cit.**, s. 8.

II. Verginin Anlamı

Vergi kelimesi, Türkçede “*verilen şey, borç, bahşiş*” anlamlarına gelen birgü kelimesine dayanır³⁷. Birgü kelimesi “*vermek*” anlamına gelen *bir-* fiiline *-gu* ekinin eklenmesiyle oluşmuş bir isimdir ve vergi kelimesiyle koşut biçimde türetilir³⁸. Vergi kelimesinin karşılığı olarak İngilizcede *tax* kelimesi kullanılır ve bu kelime Latince “*değer biçmek, kıymetini takdir etmek*” anlamına gelen³⁹ *taxare* fiiline dayanır. Fransızcada *vergi* kelimesi *impôt* kelimesiyle karşılanır ve bu kelime Latince “*koymak, yüklemek*” anlamına gelen⁴⁰ *impono* fiiline dayanır. Almanda *Steuer* kelimesi kullanılır ve bu kelimenin kökeninde “*desteklemek, katılmak*” anlamına gelen *Stiure* fiili yer alır⁴¹. Görüldüğü üzere vergi, İngilizcede ölçülen, Fransızcada konan, Almanda destekleyen, Türkçede ise verilen bir şeydir.

Temsil bahsinde açıklandığı üzere, günlük yaşamda kullanılan kelimeler, hukuk alanında farklı bir kalıba girer. Bu durumda, vergi kavramının hukuk alanındaki anlamını ayrıca bulmak gerekir. Bunun için, yukarıda yapıldığı gibi, öncelikle anayasa metninden yardım almak düşünülebilir.

1982 Anayasasının “*Temel Hak ve Ödevler*” başlıklı ikinci kısmının “*Siyasi Hak ve Ödevler*” başlıklı dördüncü bölümünde yer alan ve “*Vergi Ödevi*” başlığını taşıyan 73. maddesinde şunlar açıklanır: “(1) *Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. (2) Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. (3) Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. (4) Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir.*”

³⁷ Bu konuda kapsamlı bir çalışma için bkz. Yusuf Gedikli, “Türkçede Vergiyle İlgili Söz Ocakları ve Kökenleri”, **II. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildiri Kitabı**, Cilt I, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016, s. 11-20.

³⁸ **Ibid.**

³⁹ Traupman, **op. cit.**, s. 417.

⁴⁰ **Ibid.**, s. 213.

⁴¹ Maurice O’Connell Walshe, **A Concise German Etymological Dictionary**, Londra: Routledge, 1951, s. 218.

Buna göre, Anayasanın 73. maddesinde vergi kavramı için doğrudan bir tanımın verilmesi yerine, vergi ödevine ilişkin birtakım ilkelerin açıklanmasıyla yetinildiği söylenebilir⁴². Ancak vergi kavramı hakkında tamamen susulduğu da savunulamaz. Daha maddenin başlığında verginin bir ödev olduğu açıklanır. Verginin bir ödev olması, onun zorunlu olduğunu, yani hukuksal zor altında toplandığını ifade eder. Bununla birlikte, vergi yükümlüsü, idareyle arasında kurulan vergi hukuku ilişkisi içinde, birtakım haklara ve ödevlere sahip olan biridir⁴³. Dolayısıyla, verginin bir ödev olması, onun hukuksal zor altında toplandığını ifade ettiği kadar, vergi yükümlüsünün taşıdığı haklara da işaret eder.

Sonra, Anayasanın 73. maddesinin ilk fıkrasının ilk cümlesinde, verginin niçin bir ödev olduğu sorusu cevaplanır: Vergi kamu giderlerini karşılamak için toplanır. Kamu giderleriyle ne kastedildiğiye anayasada açıklanmaz⁴⁴. Hukuk öğretisinde, kamu giderleri –en yalın hâliyle– kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için yapılan harcamaları ifade edecek şekilde kullanılır⁴⁵. Kamu hizmetlerinin toplumun genel ihtiyaçlarını yerine getirmek amacıyla yürütüldüğü düşünüldüğünde, kamu giderlerinin toplumun genel ihtiyaçlarının karşılanması için yapılan harcamaları kapsadığı söylenebilir⁴⁶.

Öyleyse, yalnızca anayasa metninden hareketle, vergiyi kamu giderlerini karşılamak için yerine getirilmesi gereken bir ödev olarak açıklamak mümkündür. Bu açıklamayı geniş anlamda vergi şeklinde ifade etmek yerinde olur. Çünkü Anayasanın 73. maddesine bakıldığında, her ne kadar madde “*Vergi Ödevi*” başlığını taşısa da, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerden de söz edildiği, dolayısıyla verginin

⁴² Selim Kaneti / Esra Ekmekci / Gülsen Güneş / Mahmut Kaşıkçı, **Vergi Hukuku**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2019, s. 4.

⁴³ Muâlla Öncel / Ahmet Kumrulu / Nami Çağan / Cenker Göker, **Vergi Hukuku**, 28. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2019, s. 79.

⁴⁴ 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “*Tanımlar*” başlıklı üçüncü maddesinde kamu gideri şöyle açıklanır: “*Kanunlarına veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderler*”.

⁴⁵ Yusuf Karakoç, “Vergi Gelirlerinin Kamu Giderlerinin Karşılığı Olması İlkesi”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C. 21/2, 2015, s. 437-438.

⁴⁶ **Ibid.** Kamu giderlerinin tanımlanması hakkında farklı görüşler açısından karşı. Zeynep Müftüoğlu, **Kamu Harcamalarında Yetki, Sorumluluk ve Denetim**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2020, s. 58 vd. Verginin malî amacı dışındaki amaçları hakkında bkz. Nami Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1982, s. 99; Salih Turhan, **Vergi Teorisi ve Politikası**, 7. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2020, s. 28 vd.

kamu giderlerini karşılamak için yerine getirilmesi gereken tek malî yükümlülük olmadığı görülür. Resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler de kamu giderlerini karşılamak için yerine getirilmesi gereken birer ödevdir. Burada, farklı kelimelerle ifade edilen ve farklı özellikler taşıyan yükümlülükler vardır.

Resim, belirli bir hizmetin veya işin görülmesi için yetkili makamlarca verilen izin karşılığında ve hukuksal zor altında alınan bir paradır⁴⁷. Örneğin, Türk limanlarını kullanan bir gemi, uğradığı ilk limanda, tüm sağlık fonksiyonlarının yerinde olup olmadığını inceletme ve bunun karşılığı olarak belirli bir miktar para ödeme yükümlülüğü altındadır. Buna gemi sağlık resmi adı verilir⁴⁸.

Harç, idarenin belirli edimlerinden veya hizmetlerinden bireysel olarak yararlanmanın karşılığında ve hukuksal zor altında alınan bir paradır⁴⁹. Harcın söz konusu olabilmesi için, kamu hizmetinden elde edilen yararın tekil olarak da ortaya çıkması, diğer bir ifadeyle, kişilere kamu eliyle özel bir yarar sağlanması gerekir⁵⁰. Örneğin, bir gayrimenkulün mülkiyetini devralan, bu gayrimenkul için tapuda kendi adına tescil yapılmasının karşılığı olarak belirli bir miktar para ödemekle yükümlüdür. Bu tapu harcı adı verilen yükümlülüğün bir örneğidir⁵¹.

Benzeri malî yükümlülüklerse, toplumun genel ihtiyaçlarının değil, belirli grupların belirli ihtiyaçlarının finansmanını sağlamak üzere, yine hukuksal zor altında alınan parayı ifade eder⁵². Örneğin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına girmek için ödenen ücret ve yıllık üyelik için ödenen aidat bu kapsamdadır⁵³.

Vergiye vergi dışındaki malî yükümlülüklerden ayıran özellik, vergi ödevi ile vergiyle karşılanan kamu hizmetlerinden yararlanma arasında doğrudan bir ilişkinin bulunmamasıdır. Vergi kamu giderlerinin genel karşılığıyken, vergi dışındaki malî yükümlülükler kamu hizmetlerinden yararlanmanın özel karşılığıdır⁵⁴. Diğer bir

⁴⁷ Kaneti / Ekmekci / Güneş / Kaşıkçı, **op. cit.**, s. 7.

⁴⁸ Bkz. 6.11.1981 tarih ve 2548 sayılı Gemi Sağlık Resmi Kanunu.

⁴⁹ Kaneti / Ekmekci / Güneş / Kaşıkçı, **op. cit.**, s. 6.

⁵⁰ Bkz. AYM, E. 1986/20, K. 1987/9, T. 31.3.1987, R.G. 28.5.1987, 19473.

⁵¹ Bkz. 2.7.1964 tarih ve 492 sayılı Harçlar Kanunu, m. 57 vd.

⁵² Kaneti / Ekmekci / Güneş / Kaşıkçı, **op. cit.**, s. 9. Ayrıca bkz. Nihal Saban, **Vergi Hukuku**, 10. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2020, s. 10-11.

⁵³ Bkz. AYM, E. 1976/54, K. 1977/8, T. 3.2.1997, R.G. 8.5.1997, 15931.

⁵⁴ Yusuf Karakoç, “Anayasanın Vergi Ödevine İlişkin Hükmünün Değerlendirilmesi”, **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**, Ed. Feridun Yenisey, Gülsen Güneş ve Z. Ertunç Şirin, İstanbul: On

deyişle, vergi dışındaki malî yükümlülükler o yükümlülüğü yerine getirmesi gereken kişinin özel olarak elde ettiği bir şeyin karşılığıyken; vergi bir bütün olarak kamu hizmetlerinin tamamının maliyetini karşılamak içindir. Nitekim vergi yükümlüsü de, kamu hizmetlerinden yararlanma hakkını, vergi ödemekle yükümlü olduğu için değil, o devletin bir yurttaşı olduğu için taşır⁵⁵.

Bu çerçevede, geniş anlamda verginin yanında, vergiyi, onu vergi dışındaki malî yükümlülüklerden farklı kılan özelliğini de dâhil ederek açıklama ihtiyacı doğar. Hukuk öğretisinde, bu ihtiyacı giderecek şekilde, vergi toplumun genel ihtiyaçlarının karşılanması için özel kesimden kamu kesimine, hukuksal zor altında, karşılıksız ve kesin olarak yapılan parasal bir aktarım olarak açıklanır⁵⁶. Bu açıklamayı dar anlamda vergi veya özel anlamıyla vergi şeklinde ifade etmek mümkündür⁵⁷. Bu çalışmada vergi kavramı, aksi belirtilmedikçe, geniş anlamda kullanılacaktır.

İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 87. Karş. Miranda Stewart, **Tax and Government in the 21'st Century**, Cambridge: Cambridge University Press, 2022, s. 13.

⁵⁵ Turhan, **op. cit.**, s. 26.

⁵⁶ Kaneti / Ekmekci / Güneş / Kaşıkçı, **op. cit.**, s. 4.

⁵⁷ Burada yapılan ayrıma koşut bir belirleme, hukuk öğretisinde vergi hukukunun konusu bahsinde yapılır ve vergi hukukunun yalnızca dar anlamda vergiyi değil, geniş anlamda, hukuksal zora dayanan diğer kamu gelirlerini de kapsadığı ifade edilir. Bu konuda bkz. ve karş. Murat Batı, **Vergi Hukuku**, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 33-37; Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 5, 192-193; Kaneti / Ekmekci / Güneş / Kaşıkçı, **op. cit.**, s. 11; Yusuf Karakoç, **Genel Vergi Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2017, s. 51; Öncel / Kumrulu / Çağan / Göker, **op. cit.**, s. 3; Doğan Şenyüz / Mehmet Yüce / Adnan Gerçek, **Vergi Hukuku**, 13. Baskı, Bursa: Ekin Yayıncılık, 2022, s. 3.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEMSİLSİZ VERGİ OLMAZ İLKESİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ

“Olay çok basit: Ya siyaset kapıları ardına kadar açar ya da çok geçmeden ‘Demokrasiye katılım yoksa vergi de yok!’ şeklinde slogan atan öfkeli vatandaşlar içeri zorla girer.”¹

Rızasız vergi olmaz, temsilsiz vergi olmaz ve kanunsuz vergi olmaz. Bugün birbiriyle üst üste getirilen bu üç cümle, aynı anlama gelmez.

Verginin özünde bir paydaşlık ilişkisi vardır. Bu ilişki, vergiyle ilgili kararların yükümlülerin rızasına dayanması gerektiği fikrinin temelini oluşturur. Yurttaşlar, vergiyle ilgili kararların alındığı bağlama bu fikir etrafında katılmaya başlar. Bu bağlama sonra eklenen temsil, hem yönetenlerin hem yükümlülerin ihtiyacını karşılayacak bir araç olarak görülmesi sayesinde, zamanla rızaya ulaşmanın bir yolu olarak yerleşir. Yani, rıza temsilden eskidir. Kanunun egemenin buyruğu olmaktan çıkıp temsil faaliyetinin bir ürünü olmaya başlamasıysa, temsilin rızaya ulaşmanın bir yolu olarak benimsenmesinden sonra gerçekleşir. Kanunsuz vergiyle temsilsiz vergi zamanla eşleşir.

Aşağıda görüleceği üzere, vergiyle ilgili kararlar alınırken rızanın veya kanunun olduğu, ama temsilin olmadığı bağlamlar vardır. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin teorik çerçevesini çizebilmek için, bu üçünü birbiriyle ilgisinde, ama birbirinden ayırarak ele almak gerekir.

Bu bölümün konusu paydaşlığa dayanan rıza, rızanın yolu olarak temsil ve temsilin ürünü olarak kanun şeklinde özetlenebilecek çizginin, yukarıda açıklanan gereklilik doğrultusunda ortaya konmasıdır. Bunun için, öncelikle vergiye rızanın ilk belirtileri incelenecek (I), ardından vergilendirme yetkisinin sınırlanması olgusunun,

¹ David van Reybrouck, **Demokrasi Krizi**, Çev. Yusuf Sami Kamadan, İstanbul: Albaraka Yayınları, 2022, s. 152.

temsil faaliyetini vergiye rızanın merkezine nasıl yerleştirdiği değerlendirilecektir (II). Sonra, bu gelişmelerin Türkiye’deki yansımaları ele alınacak ve açıklanan çizginin Türkiye’deki serüveni Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri ekseninde incelenecektir (III).

I. Vergiye Rızanın İlk Belirtileri

Geniş anlamda vergi, devletten çok daha eski bir paydaşlık ilişkisine dayanır. Bu paydaşlık ilişkisi, bir insan topluluğuna dâhil olmayla ilgilidir. Tarih öncesi insan, bugünkü insandan çok farklı olmayacak şekilde, gıdaya erişmek ve dışarıdan gelecek tehditlere karşı korunmak için başka insanlarla birlikte yaşamak zorundadır. Ölenler için mezarlık inşa etmek veya savaşçıları tahılla beslemek gibi, bu birlikteliğin, ilişkinin kendisinden kaynaklanan birtakım ihtiyaç ve hedefleri vardır. Geniş anlamda verginin ortaya çıkışı, işte bu ortak ihtiyaç ve hedeflerle bağlantılıdır. Topluluğun paydaşları, bu hedefler etrafında birleşir ve bu ortak ihtiyaçların gerektirdiği koşulları yerine getirmek için kendine düşeni yapar. Yüz yüze ve kişisel ilişkilerle yürüyen topluluklarda, kime neyin düştüğüne ilişkin kararlar, bütün paydaşların katılımıyla ve herkesin iyiliğini gözetecek şekilde verilir. Dolayısıyla, geniş anlamda verginin temelinde zaten paydaşlık ilişkisinin getirdiği bir ortak karar alma pratiği, bir topluluk iradesi bulunur².

Bununla birlikte, paydaşların sayısı artıp topluluk genişledikçe kişisel ilişkilerin önemi azalır. Kalabalıklaşan topluluğun ihtiyaç ve hedefleri karmaşıklaşır. Ortak ihtiyaçların karşılanmasına ilişkin görevler uzlaşmaya dayanma özelliğini yitirir. Bu görevler, büyük ölçüde, gönüllülük esasına göre yerine getirilir. Ancak, zaman içinde kral etrafında kurumsallaşan bir devlet iktidarının yerleşmesiyle, gönüllülük esasının yerini zorlama almaya başlar. Uzlaşma arayışıyla topluluk içinde yürütülen tartışmalar, antik krallığın etkin bir biçimde işleyebilmesinin önünde engel

² Verginin kökeniyle ilgili olarak burada kısaca aktarılan bu yaklaşım için bkz. Csaba Szilovics, **On the Origins of Taxation – Ancient Roots of Tax Systems**, McGraw-Hill, 2022, s. 22-30. Çağdaş devlet düşüncesinde verginin antik topluluklardaki pratikten farklı bir anlam kazandığı yönünde bkz. ve karşı. Engin Topuzkanamış, “Yeniden Paylaşım, Vergilendirme ve Adalet”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 14, S. 1, 2011, s. 106-107. Asgari kamusalılık düşüncesiyle paydaşlık ilişkisini ele alan ve fakat vergiyle ilgili güncel anlayışın bu düşüncüyü belirli toplumsal sınıflar lehine görmezden geldiğini savunan bir yaklaşım için bkz. ve karşı. Mehmet Tevfik Özcan, “Vergilendirme, Politika ve Hukuk”, **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**, Ed. Feridun Yenisey, Gülsen Güneş ve Z. Ertunç Şirin, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 59-80.

olarak görülür ve karar alma pratiği yeniden örgütlenir. Paydaşlık ilişkisinin getirdiği ortak karar alma pratiği giderek kaybolur. Kralın keyfi iradesi ve şahsi çıkarları yeni pratiğe hâkim olur³.

Antik krallıktaki keyfilikten büsbütün bir kopuş anlamına gelmese de, kadim paydaşlık ilişkisinin getirdiği ortak karar alma pratiği, Antik demokrasi⁴ ve Antik Roma bağlamlarında yeniden canlanır. Fakat bu bağlamlar temsil düşüncesine yabancıdır ve vergiye rızanın belirtileri ancak yurttaşların doğrudan katılımında bulunabilir. Bu belirtiler, sürekli ve ortak zorunlulukların hâkim olduğu bir kamusal alan fikri siyasi iktidarın kralda toplanmasına yol açtığında kesintiye uğrar. Vergi kralın keyfi amaçlarının aracı hâline geldiğindeyse tekrar hatırlanır ve bu kez yeni bir temele oturur. Bu gelişmeler, aşağıda sırasıyla incelenecektir.

A. Antik Demokrasi

Antik demokrasi kadim paydaşlık ilişkisinin yeniden uygulama alanı bulmasına olanak sağlar. Antik demokraside devlet, sadece mal ve hizmetlerin aynı yerde yaşayan insanlarca değiş tokuşunun sağlandığı bir topluluk olarak değerlendirilmez. Devletin, bir pazar yaratmanın yanında, herkesin aile ve akrabaları içinde iyi yaşamasını, tam ve doyurucu bir yaşam sürmesini mümkün kılmak için kurulduğu düşünülür⁵. Böyle bir yaşamın gerçekleşebilmesininse, devletin ahlâkî açıdan en iyiye yönelmesiyle mümkün olduğu savunulur⁶. Böylece, kamusal yaşam ahlâkî bir temelden hareketle kurgulanır ve yurttaşın devletin bir parçası olarak ahlâkî açıdan değerli görülen eylemlerde bulunması beklenir. Yurttaşın kendisinin de dâhil olduğu bir topluluğun genel ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü olması gerektiği fikriyle böyle bir bağlamda karşılaşılır. Bu kavrayış antik krallıklara göre önemli bir

³ Szilovics, **op. cit.**, s. 22-30.

⁴ Antik Yunan dünyasının yedi yüz elliye yakın kent devletinden oluştuğu bilinir. Ancak bu kent devletlerinin arasında yönetim biçimi açısından tam bir birlik bulunduğu söz edilemez. Bu nedenle, antik demokrasi öbeğiyle bir Antik Yunan demokrasisi değil; Atina, Samos ve Sirakuza gibi farklı kent devletlerinin yönetim biçimi kastedilir. Bu kent devletleri içinde demokrasinin en olgunlaşmış örneğinin Atina kent devletinde olduğu söylenir. Bkz. Robert A. Dahl, **Demokrasi Üzerine**, Çev. Betül Kadioğlu, 6. Baskı, Ankara: Phoenix Yayınevi, 2021, s. 20. Antik demokrasi hakkında yeterli bilgiye ulaşılabilen kaynaklar büyük ölçüde Atina kent devletine ilişkindir. Dolayısıyla, bu çalışmada antik demokrasiyle ilgili belirlemeler, Atina kent devletinden hareketle yapılmaktadır. Bu konuda kapsamlı açıklamalar için bkz. Oktay Uygun, **Demokrasi**, 4. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020, s. 9-11.

⁵ Aristoteles, **Politika**, Çev. Mete Tunçay, 3. Baskı, İstanbul: Remzi Kitabevi, 1990, Üçüncü Kitap, 9. Bölüm, s. 84-5.

⁶ Berke Özenç, **Hukuk Devleti**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2020, s. 22.

gelişmedir ve vergiyle ilgili çağdaş düşüncenin esaslı bir kısmını oluşturmaya bugün de devam eder.

1. Kamusal Alanın Maliyeti

Geniş anlamda vergi, kamu giderlerini karşılamak için yerine getirilmesi gereken bir ödev olarak açıklanmıştı. Kamu giderlerininse, toplumun genel ihtiyaçlarının karşılanması için yapılan harcamaları kapsadığı söylenmişti. Öyleyse, antik demokraside vergiyi aramak için kamusal ihtiyaçların nasıl karşılandığına bakmak doğru bir yol olabilir. Bunun için de öncelikle Atina kent devletinin kamusal ihtiyaçlarının neler olduğu sorulabilir.

Atina kent devletinde, kamu giderlerinin önemli bir bölümü, devletin iç güvenliğinin sağlanması ve dış tehditlerden korunması ihtiyacını gidermekte kullanılır. Hem savaşların yapılabilmesi için, hem de savaşların yol açtığı yıkımın onarılabilmesi için büyük harcamalar yapılır. Barış dönemindeyse, devletlerarası ilişkilerin yürütülmesi için diğer devletlere temsilciler gönderilir⁷. Dolayısıyla, askeri harcamaların yanında, benzer bir kamusal ihtiyacı karşılamak amacıyla diplomatik harcamalar da yapılır⁸.

Kamu giderlerinin önemli diğer bir bölümüyse, kamusal alanın işleyişine ilişkin ihtiyaçlara ayrılır. Filozof *Hannah Arendt*'in ortaya koyduğu üzere, antik demokraside, yurttaşların özgürlüğünü gerçekleştirdiği yer kamusal alandır⁹. Özel alana, insanın hayatta kalmak için ihtiyaç duyduğu zorunluluklar hâkimken; kamusal alanda insan toplumsal yaşama aktif olarak katılır ve özgürce eylemde bulunur. Antik demokraside, bir insan ancak kendisini zorunlulukların hâkim olduğu özel alandan kamusal alana çıkarmakla tam anlamıyla yurttaş olabilir¹⁰. Bu çerçevede, kamusal alanın örgütlenmesinde ve fiziksel yapılanmasında yurttaşların özel alana ait olmayan birtakım ihtiyaçları ön plânda tutulur. Dini törenlerin yapılması için tapınak, ticari ve

⁷ Aristoteles, **Atinalıların Devleti**, Çev. Ari Çokona, 9. Baskı, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2020, s. 61, 71.

⁸ A. Michael Andreades, **A History of Greek Public Finance**, Cambridge: Harvard University Press, 1933, s. 226.

⁹ Hannah Arendt, **İnsanlık Durumu**, Çev. Bahadır Sina Şener, 9. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2018, s. 67-68.

¹⁰ Karş. **Ibid.**

sosyal karşılaşmaların gerçekleşmesi için *agora*, demokratik yönetim biçiminin gerektirdiği görevlerin yerine getirilmesi için meclis ve mahkeme binaları, fiziksel eğitim faaliyetleri için *gymnasium*, kültürel etkinlikler için tiyatro binası gibi birçok farklı kamu yapısı kullanılır. Kamu yapılarının inşası, işlevini sürdürecekt şekilde düzenlenmesi, tamiri ve temizliği gibi ihtiyaçların giderilmesi için büyük harcamalar yapılır. Bunun yanında, bu yapılarda gerçekleştirilen, meclis çalışmalarına katılmak gibi birtakım görevleri yerine getiren yurttaşlara, bunun karşılığında belirli bir miktar para ödenir ve bu da bir finansman gerektirir¹¹.

Atina kent devletinde, yukarıda kısaca tarif edilen kamusal ihtiyaçların karşılanmasında, genellikle dört yola başvurulduğu görülür: (i) Kamu kölelerinin çalıştırılması; (ii) birlik kentlerinden, (iii) yurttaşlardan ve (iv) diğer kişilerden toplanan paraların kullanılması.

i. Atina kent devletinde, kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere çalıştırılan iki bine yakın kamu kölesi vardır¹². Özel alanda köle, genellikle önemli bir beceri gerektirmeyen ve alçaltıcı bulunan birtakım işlerde çalıştırılır. Ancak kamu köleleri bakımından durum farklıdır. Kamu köleleri, yolların tamiri ve temizliği gibi vasıfsız olduğu düşünülen birtakım işlerin yanında, polisliğe benzer görevlerde ve hatta kamu parasının yönetimiyle ilgili birtakım muhasebe işlerinde de kullanılır¹³. Kamusal alanda, *agorada* güvenliği sağlayan veya alışverişte kullanılacak yabancı bir paranın geçerliğini onaylayan, tapınakta döküm memurluğu veya rahiplik yapan kamu kölelerine rastlamak mümkündür¹⁴.

ii. Atina kent devletinde kamusal ihtiyaçları karşılayanın diğer bir yoluysa, birlik kentlerinden elde edilen gelirlerin kullanılmasıdır. Bu gelirler arasında birlik kentlerinden toplanan paranın önemli bir payı vardır. Atina kent devleti, Anadolu'nun batı kıyılarındaki üç yüze yakın kent devletinden oluşan *Attika-Delos* birliğinin bir parçasıdır. Birliğin temel amacı, dış tehlikelere karşı birlik kentleriyle ortak bir

¹¹ Andreades, *op. cit.*, s. 212 vd.; Mogens Herman Hansen, *Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford: Blackwell Publishers, 1992, s. 123 vd.; Deniz Kundakçı, "Atina Demokrasisinin Zayıf Karnı: Leitourgia, Sykophantes ve Ostrakismos Uygulamaları", *FLSF Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 13, 2018, s. 247.

¹² Paulin Ismard, *Democracy's Slaves: A Political History of Ancient Greece*, Çev. Jane Marie Todd, Cambridge: Harvard University Press, 2017, s. 2.

¹³ Andreades, *op. cit.*, s. 250-251.

¹⁴ Ismard, *op. cit.*, s. 2-3.

savunma yürütülmesini sağlamaktır. Bu doğrultuda, birlik antlaşmasına göre, birlik kentleri donanmaya gemi ve asker göndermek veya bunun yerine birliğe bir miktar para ödemekle yükümlüdür. Yükümlülüğün miktarı, birlik kentlerinin topraklarının büyüklüğüne göre belirlenir. Elde edilen gelirlerin bir kısmı doğrudan Atina hazinesine aktarıldıktan sonra, kalan kısmı Atinalı on memur tarafından idare edilir. Diğer birlik kentlerinin hesapları kontrol etme hakkı vardır, ama bir uyuşmazlık çıktığında Atina'daki mahkemeye gidilir. Dolayısıyla, birliğin malî işleyişine ilişkin temel yetkilerin Atina kent devletinde olduğu söylenebilir. Nitekim birliğin amacı zamanla geri plana itilmiş ve hâlihazırda Atina'nın kontrolünde bulunan gelirler bütünüyle Atina için kullanılır olmuştur. Atina zayıfladığında gelirlerin azalması ve yeniden güç kazandığında gelirlerin artması olgusunun, yükümlülüğün, birlik amacından ziyade, Atina kent devletinin kurduğu bir tahakküme dayandığını gösterdiği söylenebilir¹⁵.

iii. Yurttaşlardan toplanan paraların da, kamu gelirleri arasında önemli bir payı vardır. Özellikle Atina kent devletinin güçten düştüğü dönemlerde, birlik kentlerinden elde edilemeyen gelirlerden kaynaklanan açığı kapatmak için yurttaşların yükümlülüklerinin artırıldığını söylemek mümkündür¹⁶. Bu kapsamda, para cezaları, *agorada* gerçekleştirilen bazı ticari faaliyetlerden satış fiyatının belirli bir yüzdesi miktarınca toplanan paylar ve kent kapısında alınan gümrük ödemeleri gibi düzenli biçimde elde edilen gelirler sayılabilir¹⁷.

Düzenli gelirlerle karşılanamayacak kamusal ihtiyaçlar söz konusu olduğunda, yine yurttaşların katkısına başvurulur. Atina kent devletinde yurttaşlar büyük çiftlik sahipleri, atlılar, bir çift öküze sahip olan çiftçiler ve yarıcılar olmak üzere dört farklı vergi sınıfına ayrılır¹⁸. Bu vergi sınıfları yurttaşların elde ettiği tarımsal gelirin büyüklüğüne göre belirlenir. Kamusal bir ihtiyaç doğduğunda, sahip olduğu zenginliğin büyüklüğüne göre, yurttaşlardan bu ihtiyacı karşılaması istenir¹⁹. Bu tarzdaki taleplerin başında *eisphora* ve *liturgia* gelir.

¹⁵ Hülya Boyana, "Vergi Listelerine Göre Attika-Delos Deniz Birliği ve İoania ile İlişkileri", **Tarih İncelemeleri Dergisi**, C. XXI/1, 2006, s. 26-28, 45.

¹⁶ Kundakçı, **op. cit.**, s. 245.

¹⁷ Andreades, **op. cit.**, s. 296 vd.; Josiah Ober, **Mass and Elite in Democratic Athens**, Princeton: Princeton University Press, 1989, s. 199; Turhan, **op. cit.**, s. 5.

¹⁸ Aristoteles, **Atinalıların Devleti**, s. 8-9.

¹⁹ Nihat Falay, "Litürji: Kamu Mallarının/Hizmetlerinin/Harcamalarının Tarihsel ve Antik Bir Kökeni ve Gelişimi", **Maliye Çalışmaları Dergisi**, S. 64, 2020, s. 58-9.

Eisphora savaş finansmanı gibi olağanüstü ihtiyaçların ortaya çıkması durumunda, belirli bir miktarda malı olan yurttaşlardan istenen bir bedeldir²⁰. Fakat antik demokraside savaşın olağanüstü bir durum olmadığını teslim etmek gerekir. O kadar ki, savaş finansmanının devletin öncelikleri arasında baskın geldiği ve kamu giderlerinin yalnızca savaş finansmanına özgülendiği uzun savaş dönemlerine rastlamak mümkündür²¹. Nitekim *eisphora* zamanla kalıcı hâle gelmiş ve düzenli bir yükümlülük olmuştur²².

Liturgia ise belirli kamusal harcamaların varlıklı yurttaşlar tarafından üstlenilmesi anlamına gelir²³. Bu harcamaların bir kısmı kamusal alanın işleyişine ilişkin ihtiyaçlarla ilgiliyken, diğer bir kısmı devletin savunması için gerekli olan donanmanın oluşturulmasıyla ilgilidir. Dini ayinlerin, festivallerin ve sergilenecek tiyatro oyunlarının masraflarının üstlenilmesi ilk grupta yer alır. Bu tür yükümlülüklerin sayısı yüzü aşar²⁴. Diğer gruptaysa, donanmaya her yıl bir gemi verilmesini gerektiren *trierarşi* gibi *liturgialar* yer alır²⁵.

Liturgianın temel özelliği bir erdem olarak kabul edilmesidir. Bunun anlamı şudur: Varlıklı bir yurttaşın, kamusal harcamaları, yükümlülük olarak gördüğü için değil, erdemli biri olarak kendisine düşen bu olduğu için üstlendiği düşünülür. Diğer bir deyişle, erdemli birine yakışan, kamusal harcamaları üstlenmesidir. Bu anlayışın açık bir örneği *Aristoteles*'in "*Nikomakhos'a Etik*" kitabında bulunabilir. *Aristoteles* kamusal harcamaları üstlenen bir kişide cömertlik erdeminden fazlasını görür. Harcamaların büyüklüğü sebebiyle bu erdeme "*ihtişam*" adını verir ve bu kişiyi "*muhteşem*" diye nitelendirir²⁶. Muhteşem bir kişi, hangi büyük harcamanın nereye yapılması gerektiğini bilen ve bu harcamayı yapan biridir. Kimi zaman bir savaş

²⁰ Andreades, *op. cit.*, s. 326 vd.; Vincent Gabrielsen, "Finance and Taxes", *A Companion to Ancient Greek Government*, Ed. Hans Beck, Sussex: Wiley-Blackwell, 2013, s. 342; Hansen, *op. cit.*, s. 99-100; Carl Hampus Lyttkens, *Economic Analysis of Institutional Change in Ancient Greece*, Oxford: Routledge, 2013, s. 105; Ober, *op. cit.*, s. 199.

²¹ Aristoteles, *Atinalıların Devleti*, s. 35.

²² Hansen, *op. cit.*, s. 111; Lyttkens, *op. cit.*, s. 105.

²³ Hansen, *op. cit.*, s. 110; Falay, *op. cit.*, s. 53.

²⁴ Gabrielsen, *op. cit.*, s. 343; Lyttkens, *op. cit.*, s. 102.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Aristoteles, *Nikomakhos'a Etik*, Çev. Saffet Babür, 6. Baskı, Ankara: BilgeSu, 2015, s. 74, 1122a-15. Metnin İngilizce tercümesinde sırasıyla *magnificence* ve *magnificent* kelimeleri kullanılmıştır. Bkz. Aristotle, *Nicomachean Ethics*, Çev. Roger Crisp, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, s. 65, 1122a-15.

gemisini finanse eder, kimi zamansa parasını bir şölenin gerçekleşmesine harcar. Bununla birlikte, bu kişinin *Aristoteles*'in kastettiği anlamda erdemli biri olabilmesi için, bu harcamaları zenginliğini göstermek ve böylece hayranlık kazanmak için değil, devletin bir parçası olarak değerli bir eylemde bulunmak için yapması beklenir²⁷.

Liturgianın bir erdem olarak kabul edilmesinden iki sonuç çıkarılabilir: Birincisi, varlıklı yurttaşların, sahip olduklarının fazlasını kamusal işlerde kullanmasının, farklı sınıflar arasındaki adaletsizliğin düzeltilmesine hizmet ettiği söylenebilir²⁸. İkincisi, kamusal harcamaların üstlenilmesinde gönüllülük esasının uygulandığı savunulabilir. Oysa gerçekte iki çıkarımın da tam tersi olmuştur. Birincisi gerçekleşmemiştir; çünkü varlıklı yurttaşlar bu harcamaları siyasi güce ve şöhrete ulaşmak için kullanmış²⁹ ve bu durum adaletsizliğin pekişmesine yol açmıştır. İkincisi gerçekleşmemiştir; çünkü başta gönüllü olan üstlenmeler zamanla bir ödeve dönüşmüştür³⁰. Bu dönüşümde, *liturgiayı* yerine getirmeyen yurttaşların siyasi davalarla ve malını kaybetme riskiyle karşı karşıya bırakılmasının etkisi vardır³¹.

Liturgianın bir ödeve dönüşmekle zorunluluk karakterini taşımaya başladığı söylenebilirse de, bazı durumlarda yurttaşların harcama yapmaktan kurtulması olanaklıdır. Yükümlü yurttaş muaf tutulmayı isteyebilir veya *antidosis* adı verilen servet değişimi yoluna başvurabilir. *Liturgiadan* muafiyet üç durumda mümkün olabilir: Aynı kişi daha önce aynı yükümlülüğü üstlenmişse, üstlendiği başka bir *liturgia* yükümlülüğü için kendisine tanınan süre dolmamışsa veya bu yükümlülüğü üstlenecek yaşta değilse. *Antidosis* içinse yurttaş, kendisinden beklenen kamusal harcamaları ağır bulursa, masrafları üstlenmesi için başka birini önerir. İsmi önerilen ya bunu kabul eder, ya da kendisinin daha varlıklı olmadığını göstermek için, onu öne süren kişiyle servetinin değiştirilmesini ister³².

²⁷ Aristoteles, *Nikomakhos'a Etik*, s. 76, 1123a-25.

²⁸ Ober, *op. cit.*, s. 199.

²⁹ Falay, *op. cit.*, s. 70; Kundakçı, *op. cit.*, s. 244.

³⁰ Falay, *op. cit.*, s. 63; Lyttkens, *op. cit.*, s. 111; Ober, *op. cit.*, s. 199.

³¹ Lyttkens, *op. cit.*, s. 104.

³² Aristoteles, *Atinalıların Devleti*, s. 64; Gabrielsen, *op. cit.*, s. 343. Atina kent devleti, yurttaşların malvarlığını kontrol edebilecek bir bürokrasiyi tam anlamıyla oluşturamamıştır. Bu yüzden sistem, bir yurttaşın servetinin başka bir yurttaş tarafından değerlendirilmesine dayanır. Bkz. Hansen, *op. cit.*, s. 111.

iv. Son olarak, yurttaş olmayanlardan elde edilen gelirlerin de kamu gelirleri arasında önemli bir payı olduğunu söylemek gerekir. Yurttaş olmayanlar kelle vergisi ve gelir vergisi gibi çeşitli yükümlülüklerle tâbi tutulur³³. Fuhuş yaparak özgürlüğünü kaybedenlerden veya azat edilmiş olsa bile kölelerden belirli miktarda para ödemesi istenir³⁴. Özellikle *liturgiada* görülen yurttaş olma, varlıklı olma ve erdemli olma tarzındaki bağlantılara, yurttaş olmayanlardan elde edilen gelirlerde rastlanmaz. Bu bağlantıların kurulduğu yükümlülüklerin aynı zamanda onursal bir paye getirdiği düşünüldüğünden, kimi yabancıların yurttaşlarla aynı şekilde yükümlü tutulmak için para ödediği bile görülür³⁵.

Bu çerçevede, antik demokraside vergiyi aramak, arayanı kamu kölelerinin emeğine ve birlik kentlerinden, yurttaşlardan ve diğer kişilerden elde edilen gelirlere götürür. Vergi geniş anlamıyla, yani kamu giderlerini karşılamak için yerine getirilmesi gereken bir ödev olarak ele alındığında, kamu kölelerinin emeğinin kamusal ihtiyaçları karşılamak için kullanıldığı ve bu yüzden geniş anlamda verginin kapsamına girdiği söylenebilir. Kamu kölesi bu ödevi parasıyla değil, bedeniyle yerine getirir. Aynı gerekçeyle, birlik kentlerinden ve yurttaş olmayanlardan elde edilen gelirler de geniş anlamda vergi olarak nitelendirilebilir. Buna karşılık, yurttaşlardan elde edilen gelirlerin özel bir durumu vardır. Düzenli gelirler arasında sayılan gümrük ödemeleri ve bazı ticari faaliyetlerden alınan paylar geniş anlamda verginin kapsamına girer. Ama düzensiz gelirler arasında sayılan *eisphora* ve *liturgia* uygulamalarında bir çizgi çekmek gerekir. Bunlar, ancak gönüllü olmaktan çıktığı ve bir zorunluluk hâline geldiği ölçüde geniş anlamda vergi olarak kabul edilebilir.

Burada, verginin kralın bir buyruğu olarak değil, devletin bir parçası olmanın getirdiği ahlâki bir yükümlülük olarak temellendirilmesi, vergiyle ilgili çağdaş düşüncenin oluşması açısından önemli bir kavrayıştır. Kamu kölelerinin bedensel emeği ve birlik kentlerinin ve yurttaş olmayanların malî katkısı için böyle bir belirleme yapılamaz. Bunlarda yükümlülük antik krallıktaki kralın buyruğundan farksızdır. Ama zamanla yurttaşlar için bir ödev dönüşen ve böylece vergi karakterini bütünüyle kazanan *liturgia* için aksini söylemek mümkündür. Çünkü *liturgianın* temelinde, yurttaşın, kendisinin de dâhil olduğu bir topluluğun genel ihtiyaçlarını karşılamak

³³ Turhan, **op. cit.**, s. 5.

³⁴ Gabrielsen, **op. cit.**, 338-40; Lyttkens, **op. cit.**, s. 106.

³⁵ Gabrielsen, **op. cit.**, 343.

amacıyla ödeme yapması gerektiği fikri yatar. Aşağıda görüleceği üzere, verginin amacıyla temsilsiz vergi olmaz ilkesinin ortaya çıkması arasında sıkı bir bağ vardır. Yurttaşın neden vergi verdiği sorusuna bulduğu bir cevap, onu verginin nasıl konacağına ilişkin birtakım sonuçlara götürür. Çağdaş düşüncede bu soruya verilen yanıtın nüvesi, antik demokrasideki bu kavrayışta bulunabilir.

Atina kent devletinde yaklaşık üç yüz bin kişinin yaşadığı ve bunlardan yalnızca otuz bin kadarının yurttaş statüsüne sahip olduğu tahmin edilir³⁶. Kadınlar, köleler ve yabancılar yurttaş değildir. *Liturgia* uygulamasına tâbi olan yurttaşların sayısının üç yüz ila bin iki yüz arasında olduğundan söz edilir³⁷. *Trierarşi* gibi donanmayı ilgilendiren *liturgialarda* bu sayının dört binleri bulduğu söylenir³⁸. Bu durumda, yurttaşların en az yüzde biri ve en çok yüzde 13.33 kadarı yükümlüdür. Bu oran, Atina kent devletinde yaşayan her bin kişide en az bir kişiye ve en çok on üç kişiye tekabül eder. Bu kişilere, kamusal ihtiyaçların düzenli gelirlerle karşılanamayacak olduğu durumlarda, örneğin birlik devletlerinden yeterli gelir elde edilemediğinde başvurulur. Üstelik bu yöndeki talepler başta bir ödev olarak değil, varlıklı yurttaşların övgüyle ve onursal payeyle teşvik edilmesi tarzında ortaya çıkar. Tüm bunlar, diğer kamu gelirlerine kıyasla, yurttaşların kamusal harcamalara katılımının ikinci planda kaldığını ve vergi niteliğini daha sonra kazandığını destekler. Bununla birlikte, *eisphora* ve *liturgia* yükümlülüklerinin konusunu oluşturan işler, yurttaşların küçük bir kısmı dışında, Atina kent devletinde yaşayan herkesin malî gücünün ötesinde büyük masraflar gerektirir³⁹. Dolayısıyla, yurttaşların katkısını da azımsamamak lâzımdır.

2. Kura ve Rotasyon

Antik demokraside yasama işlevini halk meclisi *Ekklesia*, yürütme işlevini *Bule* meclisi ve yargı işlevini halk mahkemeleri yerine getirir⁴⁰. Demokratik yönetimin

³⁶ Yurttaşların sayısına ilişkin kapsamlı açıklama için bkz. Uygun, **Demokrasi**, s. 9.

³⁷ Lyttkens, **op. cit.**, s. 103.

³⁸ **Ibid.**

³⁹ John K. Davies, **Wealth and the Power of Wealth in Classical Athens**, New York: Arno Press, 1981, s. 9.

⁴⁰ Atina kent devletinde demokratik yönetim biçimi zaman içinde önemli değişikliklere uğramıştır. Demokratik yönetimin temelleri *Solon* döneminde atılır; *Peisistratos*'un tiranlığıyla bu dönem sona erer; *Kleisthenes* yeniden demokratik yönetimi getirir; *Ephialtes* döneminde demagoglara alan açılır ve demokrasi zayıflar; Dört Yüzler iktidarında demokrasi yeniden kurulur; ardından Otuzlar

işleyişi iki önemli prensibe dayanır: Bunlardan ilki rotasyon prensibidir. Rotasyon prensibi, her yurttaşın dönüşümlü şekilde yönetilen veya yöneten rollerinden birini üstlenmesini ifade eder. Demokratik yönetim, yarın yerinde olunacak birine bugün itaat edilmesiyle sağlanır. İkincisi kura prensibidir. Devlet yönetimine ilişkin görevlerin neredeyse tamamı kurayla dağıtılır. Kura prensibi, rotasyon prensibiyle bağlantılı şekilde gerekçelendirilir. Yurttaşlardan her biri nasılsa bir gün yönetici rolünü üstleneceğinden, bu görevlere getirilme sırasının şansa bırakılması yerinde bulunur. Göreve ilişkin yeterliklerin değerlendirilmesine dayanan bir seçim usûlünde profesyonelleşmenin baskın geleceği ve bunun rotasyonu engelleyeceği düşünülür⁴¹.

Bu çerçevede, siyasi yaşamda temsil antik demokrasiye yabancıdır. Demokratik yönetimin işleyişi için yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerinde yurttaşların bizzat bulunması esastır. Yurttaşın devletin yönetimine katılması, kamusal alandaki özgürlüğünden ayrı düşünülmez. Demokratik yönetime katılmanın getirdiği eşitlik, yurttaşlığın temeli olarak kabul edilir. Çünkü yurttaşın halk meclisinde, *Bule* meclisinde veya mahkemede kendine düşeni yapmaması durumunda devletin anılan işlevlerini yerine getirmesi mümkün olmaz⁴².

Siyaset bilimci *Bernard Manin*, antik demokraside kura prensibinin uygulanmasıyla, iktidarın değil, iktidarı elde etme ihtimalinin eşit dağıtıldığını savunur. Kura prensibinin kalkış noktası olan yurttaşların eşitliği düşüncesi, devlet yönetimine ilişkin görevler yeteneğe veya çabaya göre dağıtılmadığından bir fırsat eşitliği getirmez. Yurttaşların tamamına eşit pay verilmediği, kimi yöneten rolünü, kimiye yönetilen rolünü üstlendiği için sonuç bakımından bir eşitlik de söz konusu

yönetimi ve Onlar yönetimi yine tiranlıklar getirir. *Aristoteles* “*Atinalıların Devleti*” isimli eserinde önce bu tarihsel dönemi tasvir eder. Ardından, bu açıklanan dönemden sonra, sürgün demokratların dönüşüyle kurulan demokratik yönetimin işleyişini detaylıca açıklar. Bkz. *Aristoteles*, **Atinalıların Devleti**, s. 46-47. *Mogens Herman Hansen*, *Aristoteles’in “Atinalıların Devleti”* isimli eserini de dâhil ederek, demokrasinin kurumlarına ilişkin kaynakların kronolojik olarak eşit olarak dağıtılmadığını, ama ağırlık merkezinin milattan önce dördüncü yüzyılın ikinci yarısında ve özellikle de 355-322 yıllarında olduğunu tespit eder. Bkz. *Hansen*, **op. cit.**, s. 20. *Oktay Uygun* ise Atina kent devletindeki demokratik kurumlara ilişkin açıklamalarını milattan önce 403-322 yılları arasına tarihlendirir. Bkz. *Uygun*, **Demokrasi**, s. 21-2. Dolayısıyla, bu kısımda yapılan değerlendirmelerle genel bir çerçeve çizmenin hedeflendiğini ve bu değerlendirmelerin açıklanan dönemlerle sınırlı olduğunu vurgulamak gerekir.

⁴¹ Bernard Manin, **The Principles of Representative Government**, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, s. 28-32. İstisnai olarak kura yerine seçimle belirlenen görevlere de rastlanır. Su çeşmeleri sorumlusu, askeri hazine saymanları ve diğer askeri makamlar seçimle belirlenir. Bkz. *Aristoteles*, **Atinalıların Devleti**, s. 49.

⁴² *Uygun*, **Demokrasi**, s. 81-83.

olmaz. Yurttaşların eşitliği, iktidarı doğrudan kullanan daha küçük bir yurttaşlar grubunda yer almak açısından eşit bir ihtimale sahip olunması anlamına gelir⁴³.

Bununla birlikte, her yurttaşın her görev için eşit ihtimale sahip olduğu söylenemez. Eşit ihtimal eşit olanlar arasındadır. Eşit olanların tespitiye mülkiyet ölçüsüne göre yapılır. Yurttaşların büyük çiftlik sahipleri, atlılar, bir çift öküze sahip olan çiftçiler ve yarıcılar olmak üzere dört farklı vergi sınıfına ayrıldığı söylenmişti. Yarıcılar sınıfı halk meclisine ve mahkemeye katılabilir, ama *Bule* meclisinde görev alamaz. Diğer üç sınıfa mensup olanlarsa *Bule* meclisinde de görev alabilir⁴⁴.

Devletin malî işleyişine ilişkin yetkilerin çoğu, büyük çiftlik sahiplerinin, atlıların ve bir çift öküze sahip olan çiftçilerin oluşturduğu *Bule* meclisindedir. *Bule* meclisi her gün toplanır, bir gün ve bir gece için kurayla bir *epistates*, yani başkan belirler. Yürütmenin başı bir gün ve bir gece süreyle o kişi olur ve hazinenin anahtarını taşır. Sonra, büyük çiftlik sahipleri arasından, her biri bir kabileden olmak üzere, toplamda on sayman belirlenir. Bu saymanlar *Athena* heykelini, kutsal emanetleri ve toplanmış kamu gelirlerini meclis huzurunda teslim alır. Sonra on *poletes* belirlenir. Bu kişilere *poletes*, yani satıcı denmesinin sebebi, kamu gelirlerini iltizam yöntemiyle mültezimlere meclis huzurunda satmalarıdır. *Poletes*ler, o meclis döneminde kimin kaç kez vergi ödeyeceğini, on ayrı ilân tahtasına yazar. Sonra on *arkhon* belirlenir. Varlıklı yurttaşlar arasından belirli kamusal harcamaları kimin üstleneceğini *arkhon*lar belirler. *Liturgia* muafiyetine veya *antidosis* yoluna ilişkin yetkileri *arkhon*lar kullanır. Sonra on *apodektes* belirlenir. Bu kişiler, meclis döneminin ilk gününde, kamu gelirlerini ilgili makamlar arasında dağıtır. Bölüşürülen miktarlar bir ilân tahtasına kaydedilip, mecliste görünür bir yere asılır. Son olarak on *logistos* belirlenir. Bu kişilerse, kamu görevlilerinin hesap verdiği denetçilerdir ve kamusal harcamaların denetimini üstlenirler⁴⁵.

Büyük ölçüde yürütme organı niteliği taşıdığı düşünülse de, *Bule* meclisinin, yargı işlevine karşılık gelen yetkileri de vardır ve bunlardan bazıları yine devletin malî işleyişine ilişkindir. Örneğin, *apodektes*lerin dağıttığı parayla ilgili bir yolsuzluk söz

⁴³ Manin, *op. cit.*, s. 39-41.

⁴⁴ Çiftçilerin meclise katılmasının, aslında onları zorlayan bir durum oluşturduğu söylenir. Çünkü tarladaki işlerini bırakıp mecliste çalışmaları, aksi halde ceza ödemeleri gerekir. Bkz. Aristoteles, *Atinalıların Devleti*, s. 9.

⁴⁵ *Ibid.*, s. 50-64. Ayrıca bkz. Gabrielsen, *op. cit.*, 336; Lyttkens, *op. cit.*, s. 100-101.

konusuysa, buna ilişkin iddialar *Bule* meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Koşut biçimde, *Bule* meclisi, kamu maliyesine ilişkin görevlerde yer alan memurları yargılama yetkisine sahiptir⁴⁶.

Bununla birlikte, az da olsa, halk meclisinin de devletin malî işleyişine ilişkin yetkiler kullandığına rastlanabilir. *Strategos* adında, halk meclisinde oylama yöntemiyle seçilen askeri görevliler bunun göstergesidir. Seçilen görevlilerden bir tanesi *symmoria*'dan sorumludur. *Symmoria* yukarıda açıklanan *eisphora* uygulamasının sistemli hâle gelmesinin bir sonucudur ve savaş masraflarını karşılamak üzere, her kabileden belirli sayıda kişinin yer aldığı bir heyeti ifade eder. Seçilen görevli, masrafları üstleneceklerin listesini hazırlar ve bu listeye yapılan itirazları mahkemeye götürür⁴⁷.

Özetle, hazinenin anahtarı yürütmenin günöbirlik başkanı olan *epistateste*, kamuya ait olan para saymanlardadır. İlgili meclis döneminde toplanacak kamu gelirlerini ve bu gelirleri toplayacak mültezimleri *poletesler* tayin eder. *Liturgiya* ilişkin belirlemeleri *arkhonlar*, *symmoriaya* ilişkin belirlemeleriye *strategos* yapar. Toplanmış kamu gelirlerinin nereye harcanacağını *apodektesler* açıklar ve *logistoslar* denetler. Öyleyse, devletin malî işleyişine ilişkin temel yetkilerin büyük ölçüde *Bule* meclisinde olduğu ve anılan yetkileri doğrudan kullanan daha küçük bir yurttaşlar grubunda olma ihtimali açısından eşitliğin, yalnızca üst vergi sınıflarında bulunanlar arasında olduğu söylenebilir.

Antik demokraside kamusal alanın yurttaşların özgürlüğünü gerçekleştirdiği yer olduğu söylenmişti. Atina kent devletinde, kamusal alanın örgütlenmesi, işleyişi, güvenliği ve dış tehlikelere karşı korunması kamu giderlerinin dayandığı temel kamusal ihtiyaçlardır. Kamusal alan, yurttaşların çok küçük bir kısmının yadsınamayacak katkısıyla birlikte, ekseriyetle özgürlüğünü gerçekleştirme olanağına sahip olmayanlarca finanse edilir. Diğer bir deyişle, büyük ölçüde yurttaş olmayanlardan elde edilen geniş anlamda vergiyle, yine büyük ölçüde yurttaşların kamusal ihtiyaçları karşılanır.

⁴⁶ Aristoteles, **Atinalıların Devleti**, s. 52-54. *Bule* Meclisinin bu konudaki kararları kesin değildir, mahkemede temyiz edilebilir. Herhangi bir yurttaş da mahkemeye başvurarak kamu maliyesine ilişkin görevlerde yer alan memurları yasalara saygısızlıkla suçlayabilir.

⁴⁷ **Ibid.**, s. 69. Karş. Hansen, **op. cit.**, s. 113.

Sonra, gelirlerin kim tarafından, nasıl toplanacağına ve nereye, nasıl harcanacağına ilişkin kararlar, üst vergi sınıflarında bulunan yurttaşlar arasından kurayla belirlenen kişilerden müteşekkil kurumlarda alınır ve bu kararların denetimi yine bu kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilir. Dolayısıyla, büyük ölçüde yurttaş olmayanlardan elde edilen gelirlere ilişkin temel yetkileri, yalnızca yurttaşların varlıklı bir kesimi kullanır.

Bu kısa betimleme, antik demokraside vergiyle temsil arasında bir bağ kurulmadığını gösterir. Diplomatik harcamalardan hareketle, temsille yalnızca diplomatik düzeyde karşılaşıldığı söylenebilir. Atina kent devletinden yabancı bir devlete gönderilen bir temsilci, temsilin sadece sembolik veçhesini taşır. Temsilci karar almaz; alınmış bir karara uyar, kararın muhatabına ulaşmasına aracılık eder. Buna karşılık, antik demokraside karar almada temsil yoktur. Çünkü temsil gerçekte veya tam anlamıyla mevcut olmayan bir şeyin, bir anlamda mevcut kılınmasını ifade eder⁴⁸. Böyle bir duruma antik demokrasinin kurumları olan halk meclisinde, *Bule* meclisinde ve halk mahkemelerinde⁴⁹ rastlanmaz. Bu kurumlarda yurttaşlar kura prensibine göre bizzat kendileri görev alırlar, başka bir şeyi mevcut kılmaz veya temsil etmezler. Kura prensibine dayanan, iktidarı doğrudan kullanan daha küçük bir yurttaşlar grubunda olma ihtimali açısından eşitlik, verilen kararların demokratik meşruiyetini sağlamaya yeter. Temsile ihtiyaç duyulmaz. Bununla birlikte, anılan eşitlik ancak mülkiyet ölçüsüne göre eşit olanlar arasında işlediğinden, karar almada üst vergi sınıflarının etkisinin daha fazla olduğu da yadsınamaz. Bu durum, yalnızca karar almaya katılımın doğrudan, ama sınırlı olduğunu gösterir; temsile ilişkin tespiti değiştirmez.

⁴⁸ Pitkin, **op. cit.**, s. 9.

⁴⁹ Halk mahkemelerinde yargıçlar yurttaşlar arasından kurayla belirlenir. Yüzlerce yargıçtan oluşan mahkemenin görev alanı genellikle vatana ihanet, rüşvet ve şeref payesi verilmesinin denetlenmesi gibi siyasi konularla ilgilidir. Her yurttaş kamu adına dava açabilir. Yargılamalar kamu adına yapılır. Dolayısıyla, buradaki yargılama faaliyetiyle kamunun mevcut kılındığı düşünülebilir. Bununla birlikte, halk mahkemelerinde bir temsil faaliyeti yürütüldüğü söylenemez. Yurttaşların katılımı doğrudandır ve temsil faaliyetinin gerçekleşebileceği bir bağlam oluşmamıştır. Halk mahkemeleriyle ilgili kapsamlı açıklamalar için bkz. Uygun, **Demokrasi**, s. 33-39.

B. Antik Roma

Vergi ve temsil kavramları, henüz birbiriyle bağlantısı doğrudan doğruya kurulmasa da, tarihsel açıdan Roma devletinde yan yana gelmeye başlar. Bunda Roma devletinin iki temel karakteristiğinin rolü vardır. Bunlardan ilki, Batı hukuk çevresinin tekâmülünü ciddi ölçüde etkileyen, yazıya geçirilmiş maddi kurallara ve usûl kurallarına dayalı bir hukuk sisteminin varlığıdır. Roma hukuku, ekonomik ve siyasi yaşama yurttaşların katılmasını sağlayan ve böylece hem birbirleriyle ilişkilerinde hem de kamusal faaliyetlerinde yurttaşları koruyan kurallar getirir.

İkincisi, Avrupa'dan Kuzey Afrika'ya ve Orta Doğu'nun bazı bölgelerine kadar genişleyen ve bu topraklarda yaşayanları kontrol altında tutmayı hedefleyen bir fetih politikasının bulunmasıdır. Roma devleti, bir yandan ganimet ve savaş esirleri sayesinde ekonomik kazanç elde ederken, diğer yandan devşirdiği siyasi güç vasıtasıyla devletin işgal veya saldırı tehditlerinden korunmasını sağlar. Ekonomik ve siyasi çıkarlarını fetih politikası etrafında gerçekleştirir ve devlet hazinesinin olağan işleyişini bu politikayla sürekli kılar. Bu sayede, antik demokraside yurttaşlıkla vergi arasında kurulan bağ, Roma devletinde verginin amacı etrafında yeni bir anlam kazanır ve vergiyle ilgili kararların alınmasında temsile giden tarihsel süreçte yeni bir merhale eklenir.

1. Halk Meclislerinin İşlevi

Roma tarihi, devletin siyasi örgütlenmesindeki birtakım değişimleri belirgin kılmak amacıyla, krallık dönemi, cumhuriyet dönemi, ilk imparatorluk dönemi ve son imparatorluk dönemi olmak üzere dört farklı dönemde incelenir⁵⁰. Devletin siyasi örgütlenmesi, yürütme organı niteliğindeki *magistratus*, danışma meclisi niteliğindeki *senatus* ve yasamaya ilişkin konuların karara bağlandığı halk meclisleri olmak üzere üç unsurdan müteşekkildir. Bu üç unsurun birbiriyle ilişkileneceği tarzı, dört farklı dönemin karakteristiğini belirler. İlk üç dönemde, anılan üç unsur uyumlu ve düzenli

⁵⁰ Bülent Tahiroğlu / Belgin Erdoğan, **Roma Hukuku Dersleri**, 8. Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 2012, s. 2; Ziya Umur, **Roma Hukuku Ders Notları**, 3. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 1999, s. 5-6.

bir biçimde çalışırken, son imparatorluk döneminde bir mutlakîyet rejimi benimsenir⁵¹.

Modern siyasi düşüncenin gelişmesine katkısı bakımından, anılan üç unsurun cumhuriyet dönemindeki ilişkilenme tarzı özel bir önem taşır. Cumhuriyet döneminde, *magistratus*lar halk meclisleri tarafından seçilerek göreve getirilir. Bu *magistratus*lar arasında, devlet iktidarını fiilen kullanabilme yetkisi anlamına gelen⁵² *imperium* yetkisine sahip olan *magistratus*lar olduğu gibi; bu yetkiye sahip olmayan, ama devlet hazinesini idare eden *quaestor*lar ile vergilerin nasıl toplanacağını belirleyen⁵³ ve topluluğun malî işleyişini denetleyen *censor*lar da vardır. Danışma meclisi niteliğindeki *senatus*, çoğunlukla görev süresi dolan *magistratus*lardan oluşur. Varlıklı olmayan, sıradan bir yurttaşın *magistratus* olması veya *senatusta* bulunması zordur, çünkü genellikle varlıklı yurttaşlar bu görevlere gelmeyi başarabilir⁵⁴.

Roma hukukunda *universitas*, tek bir birlik olarak telakki edilen insan topluluklarını ifade eder⁵⁵. *Civitas* böyle bir topluluktur ve bir kentin sınırları içinde, hukuken teşkilatlanmış, özgür yurttaşlardan oluşan bir devlet topluluğunu deyimler⁵⁶. *Civitas*ın amacı, aile veya kabile gibi başka topluluklardakine koşut biçimde, belirli kurallar dâhilinde bir arada yaşamak ve gerekirse dış tehlikelere karşı topluluğu savunmaktır⁵⁷. Bu amaç bir paydaşlık ilişkisini ortaya koyar. Bununla birlikte, *civitas*ı anılan diğer topluluklardan ayıran özelliği, onu oluşturan kişilerin belirli bir hukuki örgütlenme içinde siyasi yaşama doğrudan doğruya katılmasıdır⁵⁸. Yukarıda açıklanan üç unsurun ve o üç unsur arasında bilhassa halk meclislerinin işlevi tam olarak burada

⁵¹ Tahiroğlu / Erdoğan, *op. cit.*, s. 2-3.

⁵² Ziya Umur, *Roma Hukuku Lügatı*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını, 1975, s. 83.

⁵³ Roma'da vergiler, Atina kent devletindeki gibi, iltizam usûlüne göre toplanır. Bkz. Claude Nicolet, *The World of the Citizen in Republican Rome*, Çev. P. S. Falla, Londra: Batsford Academic and Educational, 1980, s. 171 vd. Bununla birlikte, Roma'nın iltizam uygulaması Antik Yunan'a kıyasla daha gelişmiştir. Vergi toplama işini görmek amacıyla kurulmuş şirketler, *censor*ların düzenlediği açık artırmalarda yarışır ve en iyi teklifi veren şirket vergi toplama işini alır. Bu hususta kapsamlı bir inceleme için bkz. Pervin Somer / Fulya İlçin Gönenç, "Roma Hukukunda Vergi Toplama Şirketleri (*Societas Publicanorum* veya *Societas Vectigalis*)", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Mehmet Somer'in Anısına Armağan, C. 12, S. 1-3, 2006, s. 717-730.

⁵⁴ Tahiroğlu / Erdoğan, *op. cit.*, s. 5-12.

⁵⁵ Umur, *Roma Hukuku Lügatı*, s. 213.

⁵⁶ *Ibid.*, s. 37.

⁵⁷ Tahiroğlu / Erdoğan, *op. cit.*, s. 2; Umur, *Roma Hukuku Ders Notları*, s. 7-8.

⁵⁸ *Ibid.* Ayrıca *civitas*ı oluşturan yurttaşlar hakkında kapsamlı bir inceleme için bkz. Bengi Sermet Sayın-Korkmaz, *Roma Hukukunda Civis (Vatandaş) Kavramı*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2022, s. 17 vd.

ortaya çıkar. Yurttaşların *magistratus* olacak veya *senatusta* bulunacak kadar varlıklı olmayan çoğunluğu, siyasi yaşama, büyük ölçüde, halk meclislerinin toplantıları aracılığıyla katılır.

*Civitas*a dokunan bir konu, *universitas*a dokunur ve o devletteki özgür yurttaşların hepsini ilgilendirir. Roma dünyasının *civitas*ı, tıpkı Yunan dünyasının *polis*i gibi, belirli kişilerin –çoğunlukla özgür ve yetişkin erkeklerin– yurttaş olarak kabul edildiği bir yapıdadır⁵⁹. Dolayısıyla, *universitas*a dokunanın, yalnızca yurttaş statüsüne sahip olanları etkilediği söylenebilir. Böyle bir konunun görüşülmesi için, kent meydanlarında toplantılar yapılır ve bu toplantılara yurttaşlar üç hafta önceden çağrılır⁶⁰. Halk meclisleri kendiliğinden toplanamaz, yalnızca *imperium* yetkisine sahip *magistratus* tarafından toplantıya çağrılabilir⁶¹. Çağrının yapılmasında alenîlik büyük önem taşır. Çağrının alenî olması sayesinde, kimse toplantıya katılmak konusunda bilgisizliğini ve katılmaması durumunda katlanacağı sonuçların adaletsizliğini öne süremez⁶².

Bu çerçevede, cumhuriyet döneminde halk meclislerinin, siyasi kararların alınmasına rıza gösterilmesi fikrinin nüvesini taşıdığı söylenebilir. Çünkü toplantıya katılanlar, orada verilen bir karara razı olmakla *civitas*a, dolayısıyla orada bulunmayan başkalarına da dokunan bir eylemde bulunmuş olur. Diğer bir deyişle, halk meclisleri, toplantıda bulunmayan kişilerin üstünde etki doğuracak bir kararın verilmesini olanaklı hâle getirir.

Buna karşılık, toplantıya katılanların buradaki etkinliğinin muhtevasını oluşturan eylemleri çok sınırlıdır. Toplantıya çağırın *magistratus* bir kanun tasarısı hazırlar ve bu tasarısını katılanlara takdim eder. Tasarı müzakere edilmez, yurttaşlardan sadece tasarıya onay vermesi veya tasarıyı reddetmesi beklenir. Yurttaşlar, şu cümlelerin yazıldığı iki levhadan birini kullanarak oy verir: “*istediğin gibi olsun*” veya “*eskisi gibi kalsın*”⁶³.

⁵⁹ Dahl, **Demokrasi Üzerine**, s. 21.

⁶⁰ Umur, **Roma Hukuku Ders Notları**, s. 27.

⁶¹ **Ibid.**, s. 25; Tahiroğlu / Erdoğmuş, **op. cit.**, s. 15.

⁶² Gaines Post, “A Romano-Canonical Maxim, ‘Quod Omnes Tangit’ in Bracton”, **Traditio**, C. 4, 1946, s. 221.

⁶³ Tahiroğlu / Erdoğmuş, **op. cit.**, s. 15.

Halk meclislerinin, siyasi kararların alınmasına rıza gösterilmesi fikrinin nüvesini taşıdığı savunulabilirse de, temsili bir yönetim biçimi getirdiği söylenemez. Çünkü yurttaşların siyasi yaşama katılımı doğrudandır. Roma devletinde, seçilmiş temsilcilerden oluşan temsili bir yönetim biçiminin uygulanması hiçbir zaman söz konusu olmaz⁶⁴. Halk meclislerinin işlevi, toplantıya katılanların karara gösterdiği rızanın katılmayanlara teşmil edilmesini sağlamaktır. Toplantıda bulunmayanlar, seçtikleri temsilcileri toplantıya göndermiş değildir. Toplantıya katılmanın mahiyeti, katılanların razı olduğu karara katılmayanların da uymasını sağlamaktan ibarettir. Dolayısıyla, buradan temsili bir yönetim biçimi çıkarılamaz.

Cumhuriyet döneminin karakteri, *magistratus*lar arasında bir kişinin sınırsız yetkilerle donatılmasıyla, yerini ilk imparatorluk dönemine bırakır. İmparatorlukla birlikte genişleyen devlet topraklarında, halkın artık bir araya gelmesi imkânsız olduğundan, halk meclisleri zamanla işlevini yitirir ve *magistratus*ları seçme ve kanunları onaylama gibi yetkilerini kaybeder. Kanunların onaylanmasına ilişkin yetkiyi, tavsiye niteliğindeki kararlarıyla *senatus* kullanır. Ancak zamanla *senatus*un etkisi de ortadan kalkar ve son imparatorluk döneminin mutlakıyet rejimine ulaşılır⁶⁵.

2. Olağanüstü Hâlin Maliyeti

Cumhuriyet döneminde Roma devletinin kamu gelirlerini dört ana grupta toplamak mümkündür: Devletin sahip olduğu arazilerden elde edilen kira gelirleri, verilen kamusal imtiyazların karşılığında sağlanan gelirler, ticari faaliyetlerden alınan liman resmi, azatlık vergisi ve gümrük vergisi gibi birtakım düzensiz gelirler ve fethedilen yerlerden toplanan ganimetler ve ödemeler. Bu dört ana grup arasında özellikle sonuncusu, devlet hazinesinin sürdürülmesinde önemli bir paya sahiptir. Olağanüstü bir durum olmadığı müddetçe, devlet hazinesi fethedilen yerlerden elde edilen gelirlerle dolup taşar⁶⁶.

⁶⁴ Dahl, **Demokrasi Üzerine**, s. 22.

⁶⁵ Tahiroğlu / Erdoğmuş, **op. cit.**, s. 25-31; Umur, **Roma Hukuku Ders Notları**, s. 44-67.

⁶⁶ Roscoe Pulliam, “Roma Devletinde Vergilendirme”, Çev. Duygu Özer-Sarıtaş ve Mehmet Mert Özyıldırım, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C. 28, S. 1, 2022, s. 627-628; Sayın-Korkmaz, **op. cit.**, s. 224-230; Pervin Somer, “Roma Hukukunda Vergilendirme”, **Prof. Dr. Ergun Önen’e Armağan**, İstanbul: Alkım Yayınevi, 2003, s. 700 vd.

Bununla birlikte, Roma devletinde de kamusal ihtiyaçları karşılamak amacıyla kamu kölelerinin emeğinden faydalanılır. Devletin genişlemeci karakterini gösterir biçimde, kamu köleleri, büyük ölçüde, özgürlüğünü yitirmiş savaş esirlerinden oluşur. Savaş esirlerinin Roma yurttaşlarının tamamına veya belirli bir bölgede yaşayan yurttaşlara ait olduğu kabul edilir ve bu kişiler çeşitli kamusal işlerde çalıştırılır. Kamu kölelerinin hâkim, memur veya rahip yardımcılığı gibi görevlere getirildikleri görülür⁶⁷.

Bu çerçevede, Roma devletinde kamu giderlerini karşılamak, dolayısıyla kamusal ihtiyaçları temin etmek için, yurttaşlara çok az başvurulduğu söylenebilir. Antik demokrasiye koşut biçimde, kamusal ihtiyaçların maliyeti, büyük ölçüde, yurttaşların değil, devletin hâkimiyet alanındaki diğer kişilerin üstündedir. Olağan dönemde, yurttaşların hazineye katkısı devletin sahip olduğu bir araziye kullanması, bir imtiyazdan faydalanması veya belirli ticari faaliyetlerde bulunması ölçüsündedir. Yurttaşlara ancak savaş veya işgal tehdidi gibi fevkalâde bir durum, yani bir olağanüstü hâl ortaya çıktığında ve savaş veya savunmayı finanse etmek için hazinede yeterli para bulunmadığında gidilir. Böyle bir durumda, her yurttaştan, *tributum* adı altında, belirli bir miktar para ödemesi istenir⁶⁸.

Tributum “kabile, grup” anlamına gelen⁶⁹ *tribus* kelimesinden türetilir ve “kabileye, gruba göre” toplanacak bir katkıyı deyimler⁷⁰. Bu katkı, en başta antik demokrasideki *liturgia* uygulamasına benzer şekilde ortaya çıkar, sonra askerlik hizmetinde bulunmakla yükümlü erkek yurttaşların hepsinden aynı miktarda alınan bir kelle vergisi olarak uygulanır, daha sonra yükümlünün tüm malvarlığının kamuya geçirilmesi tarzında tatbik edilir ve zamanla daha adil ve sistemli bir yapıya kavuşur. Yurttaşların, Atina kent devletindeki vergi sınıflarına benzer biçimde, sahip oldukları arazinin veya servetin büyüklüğüne göre *tribus*lara ayrılması böyle bir yapının kurulmasıyla ilgilidir. Yurttaşlardan toplanacak *tributum*un miktarı bağlı bulundukları *tribusa* göre belirlenir. Üst *tribus*larda yer alan yurttaşlardan daha yüksek miktarda

⁶⁷ Franco Luciani, “Public Slaves in Rome: ‘Privileged’ or Not?”, *The Classical Quarterly*, C. 70, S. 1, s. 1 vd.

⁶⁸ Nicolet, *op. cit.*, s. 152-3, 169-170; Duygu Özer-Sarıtaş, *Cumhuriyet Dönemi Roma Vergi Sistemi*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 70-71; Pulliam, *op. cit.*, s. 627; Somer, *op. cit.*, s. 700-701.

⁶⁹ Traupman, *op. cit.*, s. 430.

⁷⁰ Nicolet, *op. cit.*, s. 157.

katkı beklenirken, alt grupta bulunan yurttaşlara muafiyet tanınır. Kimin hangi *tribusta* olduğuyse düzenli aralıklarla yapılan nüfus sayımlarında tespit edilen servet değerlemelerine dayandırılır⁷¹.

Roma devletinin bir yurttaşı, kamu gelirleri yeterli olduğu ve hazine iyi yönetildiği müddetçe *tributumla* karşılaşmayacağını, kendisine yalnızca ihtiyaç duyulduğunda başvurulacağını bilir⁷². Yurttaş açısından bu ihtiyacın iki yönü vardır: Eğer olağanüstü hâl bertaraf edilir, yani savaş veya işgal tehdidi ortadan kaldırılırsa, devlet hazinesine yeni gelirler sağlanır. Böylece kamu gelirlerinin olağan işleyişi sürer ve düzen bozulmaz. Söz gelimi, *tributumla* finanse edilen bir savaş Roma devletinin muvaffakiyetiyle sonuçlanırsa, yurttaş katlandığı yükümlülüğün karşılığını müreffeh durumunu korumak ve hatta geliştirmek suretiyle geri alır. Böyle bir savaş kaybedildiğindeyse, *civitas* ortadan kalkar ve yurttaş *civitasın* özgür bir yurttaşı değil, başka bir devletin esiri durumuna düşer. Dolayısıyla, olağanüstü hâlin getirdiği fayda ve maliyet riski, sonuçlarını yurttaşın özgürlüğü üstünde doğurur. Yurttaş maliyetine katlanıp olağanüstü hâlden kurtulursa iyi bir yaşam sürmeye devam edebilir, kurtulamazsa her şeyini yitirebilir⁷³.

Bu anlayışın açık bir örneğiyle Cicero'nun "*Yükümlülükler Üzerine*" kitabında karşılaşılır. Cicero kitap boyunca, ahlâki açıdan doğru olduğunu düşündüğü eylemler arasında, hangi eylemin diğerlerine kıyasla daha doğru olduğu sorusuna yanıt arar ve devlete ilişkin yükümlülükleri yerine getirecek eylemlerin ahlâki açıdan öncelikli olduğunu açıklar⁷⁴. Çünkü ona göre devletin temel işlevi herkesin özgürlüğünün ve malvarlığının korunmasıdır⁷⁵. Vergi yükümlülüğünü de bu bağlamda ele alır ve şunları söyler: "*Atalarımız, hazine tüketildiğinden ve daimi savaşımlardan ötürü vergi koymak zorunda kalmıştı ancak bu, uzun süre önlem almadan gerçekleşmemesi gereken bir şeydir, dolayısıyla bunun olmaması için her şey yapılmalıdır. Ancak bir devlet vergi koymak zorundaydısa [...] ve vatandaşlar da kendilerini güvence altına almak istiyorsa, herkesin zorunluluğa boyun eğmesi gerektiğini anlaması için her şey yapılmalıdır.*"⁷⁶

⁷¹ *Ibid.*, s.155-157; Özer-Sarıtaş, *op. cit.*, 64-65; Sayın-Korkmaz, *op. cit.*, s. 226-8.

⁷² Nicolet, *op. cit.*, s. 150.

⁷³ Karş. *ibid.*, s. 186.

⁷⁴ Cicero, *Yükümlülükler Üzerine*, Çev. Cengiz Çevik, 9. Baskı, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2022, para. I-161, s. 69.

⁷⁵ *Ibid.*, para. II-78, s. 104. Cicero'nun özel mülkiyetin korunmasını siyasi iktidarın sınırları açısından nasıl ele aldığına ilişkin bir değerlendirme için bkz. Özenç, *op. cit.*, s. 82-84.

⁷⁶ Cicero, *op. cit.*, para. II-74, s. 102-103.

Öyleyse, yurttaşların vergilendirilmemesi kuraldır. Fakat kimi zaman istisnai koşullar bunun tersini zorunlu kılabilir. Bundan kaçınmak için yapılması gereken ne varsa yapıldıktan sonra, yurttaşların vergilendirilmesi hâlâ elzemse, bu durumun herkese açıklanması gerekir. Burada “*herkesin zorunluluğa boyun eğmesi gerektiğini anlaması*” ifadesi özellikle dikkate şayandır. Zorunluluk bir olağanüstü hâldir ve bir paydaşlık ilişkisi getirir. Herkesin bu zorunluluğu tanınması ve bunun getirdiklerine katlanması gerektiğini idrak etmesi sağlanmalıdır. Yurttaşların *magistratus* olacak veya *senatusta* bulunacak kadar varlıklı olmayan çoğunluğunun *civitas*a halk meclisleri aracılığıyla katıldığı hatırlandığında, vergiyle ilgili kararlara gösterilen rızanın adresinin de halk meclisleri olduğu bir nazariye olarak savunulabilir. Çünkü “*boyun eğilecek*” bir karara gösterilecek rızanın herkese teşmil edilmesi ancak halk meclislerinde mümkün olabilir.

Bu nazariye çok cazip görünse de, olağanüstü hâlin varlığı ve bunun için yurttaşlara düşen yükümlülüklerin ne olduğu hakkındaki kararın verilmesinde nihai yetki yurttaşlarda değildir. Yurttaşların yargısına zayıf bir önem atfedilir, çünkü devletin varlığının bu karara bağlı olduğu düşünülür⁷⁷. Nitekim halk meclislerinde yurttaşların eylem kapasitesi sınırlı tutulur ve pratikte kararın verilmesi sırasında *senatus*un tutumunun daha çok dikkate alındığı görülür⁷⁸. *Magistratus* vergi açısından üstün bir yetkiye sahiptir. Halk meclislerinde istemediği bir sonucun doğacağını gören *magistratus*, toplantıyı dilediği zamanda nihayete erdirebilir, verilen kararı reddedebilir veya hükümsüz kılabilir⁷⁹. Son kararı *magistratus* verir ve diğer kişilerin bu karara uymama gibi bir seçeneği bulunmaz. Bu durumda, vergiyle ilgili kararların alınmasında yurttaşların etkisi, ancak dikkate alındıkları kadardır.

Bu kısımdaki açıklamaları, olağanüstü hâlin varlığının ve bunun için yurttaşlara düşen yükümlülüklerin anlaşılmasıyla sınırlı şekilde düşünmek gerekir. Antik demokraside *liturgia* uygulamasının, ahlâki bir temelden hareketle, yurttaşın kendisinin de dâhil olduğu bir topluluğun genel ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü

⁷⁷ Nicolet, *op. cit.*, s. 164-165.

⁷⁸ Halk meclisleri ancak *magistratus* toplantıya çağırdığında toplanabilir. Oysa *senatus* hep görevdedir. *Magistratus* yıllık olarak göreve gelirken, *senatusta* görev yapanların görevleri ömür boyu devam eder. Bu durum *senatusu* pratikte daha güçlü kılar. Bu hususta bkz. Özenç, *op. cit.*, s. 71.

⁷⁹ *Ibid.*, s. 70.

olduğu fikrini getirdiği söylenmişti. Roma devletinde merhaleye yalnızca bir basamak daha eklenir. Vergiye amacından dolayı rıza gösterilmesi, benzer bir temelden hareketle, ama özellikle olağanüstü hâlin maliyeti etrafında ilerler.

3. Usûl Kuralları

Roma hukuku, ekonomik ve siyasi yaşamı düzenleyen kurallarla, yurttaşların hem birbirleriyle ilişkilerinde hem de kamusal faaliyetlerinde korunmasını amaçlar. Bu amaçla, medeni hukuk, borçlar hukuku, eşya hukuku ve miras hukuku gibi farklı sahalarda yurttaşlar arasındaki hukuki ilişkilerin esaslarını belirleyen maddi kurallar getirir. Bu maddi kuralların, hukukun uygulanması sırasında gerçeğe dönüşmesiye usûl kuralları sayesinde olur⁸⁰. Usûl kuralları, yargılama sırasında tarafların hak ve yükümlülüklerini ortaya koymayı ve belirli ölçüler içinde adil bir kararın verilmesini temin etmeyi hedefler⁸¹. Bunlar arasında özellikle iki kural, Ortaçağdan itibaren, devletin siyasi yaşamını tanzim eden kuralların gerçekleşmesi hedefine doğru genişlemeye başlar ve vergiyle ilgili kararların alınmasına rıza gösterilmesi gerektiği fikrinin yerleşmesinde rol oynar. Bu başlıkta bu iki kuralın kısa tarifiyle yetinilecektir. Bunların Ortaçağ düşüncesinde nasıl kullanıldığı ve bu kullanımların ne gibi sonuçlar doğurduğuyse sonraki kısmın konusudur.

Birincisi *quod omnes tangit debet ab omnibus approbari* kuralıdır. Türkçeye “Herkesi etkileyen, herkes tarafından onaylanmalıdır” olarak aktarılabilir⁸². *Tangit* kelimesi, Latince “dokunmak” anlamına gelen⁸³ *tangere* kelimesinden türetilir ve herkese *dokunan* bir şeyin herkes tarafından onaylanması gerektiğini vurgular. Kısaca *quod omnes tangit* veya *q.o.t.* şeklinde kullanılır. Buna göre, bir mahkemede hakkında karar verilecek herkese mahkeme önünde kendini savunması için imkân sunulmalı ve herkesten ancak tam bir savunma yapıldıktan sonra mahkemenin kararına rıza göstermesi beklenmelidir. Bunun için, öncelikle bütün ilgililerin mahkemeye çağırılması ve konu hakkında bilgilendirilmesi gerekir. İlgililerin hepsinin, duruşma için belirlenen zamanda, bizzat veya temsilcileri aracılığıyla mahkemede hazır

⁸⁰ Umur, **Roma Hukuku Ders Notları**, s. 217 vd.

⁸¹ Bu hedefin, yalnızca yurttaşların birbirleriyle ilişkilerini düzenleyen kurallarla sınırlı olmadığı, kamuyu ilgilendiren konularda da gözetildiği görülür. Kamu yararını temele alan *actiones populares* bunun göstergesidir. Bu konuda kapsamlı açıklamalar için bkz. **ibid.**, s. 264-265.

⁸² Koçhisarlıoğlu / Söğütü, **op. cit.**, s. 71.

⁸³ Traupman, **op. cit.**, s. 416.

bulunmaları istenir. Bununla birlikte, *quod omnes tangit* mahkemenin bir karara varması için bütün ilgililerin muhakkak mahkemeye gelmesini zorunlu kılmaz. İlgililerin mahkemeye gelebilmesi için yeterli çaba gösterildikten sonra, çağrıldığı hâlde gelmeyen ve geçerli bir mazeret de sunmayanların mahkemenin kararına muvafakat verdiği kabul edilir⁸⁴.

İkincisi *plena potestas* kuralıdır. Türkçeye “tam yetki” olarak aktarılabılır⁸⁵. Roma usûl hukukunda bu yetkiye sahip olan bir kişinin, başka bir kişi adına bir davada taraf olabileceği, itiraz edebileceği, erteleme isteyebileceği, tanık gösterebileceği, delil sunabileceği ve yargıcın reddini talep edebileceği kabul edilir. Diğer bir deyişle, bu yetkiye sahip olan bir kişi, yargıcın başka bir kişi hakkındaki kararını vermesi aşamasına kadar, o kişiyi korumak için yapabileceği her şeyi yapar. *Plena potestas*, yargılama faaliyeti açısından, bu yetkiye sahip olan kişinin mahkemede yaptıklarından sonra, hakkında karar verilen kişinin bu karara uyacağına ilişkin bir güvence sağlar. Sonuçta bu kişi sanki oradaymış ve mahkemede bizzat bulunuyormuş gibi olur. Tarif edilen ilişkiyi bir temsil ilişkisi ve *plena potestas* sahip olan kişiyi bir temsilci yapan tam olarak budur⁸⁶.

Görüldüğü üzere, ne *quod omnes tangit* kuralının ne *plena potestas* kuralının kamuyu ilgilendiren konularla tam bir teması vardır. Ait oldukları bağlam, büyük ölçüde, özel hukuk bağlamıdır. Yurttaşların devlet içindeki siyasi yaşamını tanzim etme hedefi taşımazlar. Roma hukukunun bu kurallarını gün yüzüne çıkaracak ve yeni bir bağlamda tarihsel etkisine kavuşturacak gelişmelerin yaşanması Ortaçağı bulur. On

⁸⁴ Post, “A Romano-Canonical Maxim, ‘Quod Omnes Tangit’ in Bracton”, s. 207-208. Bunun, modern hukuktaki “*dava arkadaşlığı*” kavramıyla açıklanabilecek bir örneği, ortak vesayet kurumunda görülebilir. Roma medeni hukukunda baba hâkimiyeti altında bulunmayan ergenlik çağına ulaşmamış Roma yurttaşlarının ve kadınların üstünde vesayet kurulması mümkündür. Vasilerin sayısının birden fazla olduğu ve vesayetin bölünmesinin mümkün olmadığı bir durumda, ortak vasilelere karşı bir dava açıldığında, hepsinin mahkemeye çağrılması zorunludur. Detaylı açıklamalar için bkz. *ibid.*, s. 200.

⁸⁵ *Potestas* kelimesi bir kişinin başka bir kişinin üstünde icra ettiği hâkimiyeti ifade eder. Bkz. Umur, **Roma Hukuku Lügatı**, s. 161. Loughlin bu kelimeyi iktidar kavramının karşılığı olarak kullanır. Bkz. Loughlin, *op. cit.*, s. 30, 97-98. Manin bu kavramın Latincesini *pleni potentiarii* olarak aktarır ve İngilizceye “*with full powers*” şeklinde çevirir. Bkz. Manin, *op. cit.*, s. 88. Aynı yönde bkz. Jane Mansbridge, “The Evolution of Political Representation in Liberal Democracies”, **The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies**, Ed. Robert Rohrschneider ve Jacques Thomassen, Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 21. Karş. Koçhisarlıoğlu / Söğütü, *op. cit.*, s. 97.

⁸⁶ Gaines Post, **Studies in Medieval Legal Thought**, Princeton: Princeton University Press, 1964, s. 95-102.

ikinci yüzyılda, İtalya'nın kuzeyinde, Roma hukukunun temel kaynaklarından *Digesta*'nın⁸⁷ kayıp parçaları bir araya getirilir ve Roma hukuku yeniden doğar⁸⁸.

C. Ortaçağ

Roma devleti istilâ, kıtlık ve siyasi karışıklıklarla zayıfladıktan ve yıkıldıktan sonra Avrupa'da merkezi nitelikteki siyasi iktidar bölünür ve yerini yüzyıllar boyunca farklı şekillerde sürecektir feodal toplum ilişkilerine bırakır. Feodal toplum, farklılıkları törpülenmiş bir ideal tip olarak, genellikle kapalı tarım ekonomisine dayalı küçük kentlerde kurulmuş sosyal ve ekonomik ilişkileri temele alan bir toplum şeklinde açıklanabilir. Bu ilişkilerin nasıl kurulduğunu geniş anlamda vergilerle açıklamak mümkündür. Buna göre, devletin zayıf kaldığı ve merkezi gücün ulaşamadığı yerlerde, başta vergilerin toplanması olmak üzere, yönetim yetkilerini kullanmaya başlayan toprak sahipleri –senyörler ve *vassalları*– ortaya çıkar. Sonra, devletin artan harcamaları sebebiyle keyfi ve ağır vergiler altında ezilen köylüler –*serfler*– bu topraklarda çalışmak zorunda bırakılır⁸⁹.

Feodal toplumdaki sosyal ve ekonomik ilişkileri belirleyen ana unsur insanların toprakla hukuki bağıdır. Toprak sahipliği, bir kişiye o toprağın üstünde yaşayanları yönetme yetkisi verir. Bu yetki feodal iktidarın özünü oluşturur. Senyör işlenecek toprağı ve güvenliğini sağlar. Buna karşılık, *serfler* senyörün yönetimine itaat eder, sadakat gösterir, bağlı kılındığı toprakta çalışır ve senyöre ödeme yapar. Senyör kurduğu bu düzeni bozanları cezalandırabilir ve mallarına el koyabilir. Her senyör yönetme yetkisini, *vassalı* olduğu bir üstteki senyörden alır. *Vassal* kendisine verilen toprakta üretim faaliyetinin düzenini sağlar ve gerektiğinde senyörüne askeri veya maddi yardım temin eder. Bu ilişki yalnızca ilgili senyör ve *vassalı* arasında olduğundan, toprak sahipleri arasında genel bir hiyerarşiden ziyade, bir tür ağ yapısı oluşur. Bu ağ yapısı içindeki en üst senyör ise kraldır ve eşitler arasında birincidir.

⁸⁷ *Digesta* hakkında bkz. Koçhisarlıoğlu / Söğütü, **op. cit.**, s. 7 vd.; Tahiroğlu / Erdoğmuş, **op. cit.**, s. 90 vd.; Umut, **Roma Hukuku Ders Notları**, s. 110 vd.

⁸⁸ R. C. van Caenegem, **Özel Hukuk Tarihi**, Çev. Ali Acar, Caner Birdal, İbrahim Doğan Takavut, O. Vahdet İşsevenler ve Zeynep Arslan, İstanbul: Pinhan, 2022, s. 80-81; Koçhisarlıoğlu / Söğütü, **op. cit.**, s. 8-9; Tahiroğlu / Erdoğmuş, **op. cit.**, s. 99.

⁸⁹ Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 12. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2009, s. 67-69; Uygun, **Devlet Teorisi**, s. 163-165.

Kral da diğer senyörler gibi kendisine bağlı olanların güvenliğini sağlar ve onlardan gelir elde eder⁹⁰.

Feodal toplumda kilise en büyük toprak sahiplerinden biridir ve dolayısıyla feodal iktidarın bir parçasıdır. Kilise de toprağı ve güvenliğini temin eder, kendisine bağlı olanlardan gelir sağlar, düzeni bozanı cezalandırır ve mallarına el koyar. Bununla birlikte, eğitim tekeline ve kişileri aforoz etme yetkisine sahip olması, kilisenin diğer tüm toprak sahiplerinin üstünde siyasi etkide bulunabilmesine olanak sağlar. Üstelik kilise bu yetkilerinin kökenini ilahi yasaya dayandırır. Bu sebeple, kilise yalnızca feodal iktidarın bir parçası olmakla kalmaz, aynı zamanda iktidarın tanrısal kaynaklı olduğuna ilişkin teokratik iktidar anlayışının bir görünümünü sunar⁹¹.

Bu çerçevede, kralın üstün bir konumda olduğu söylenebilir, ama en üst siyasi iktidar anlamında egemenliğe sahip olduğu söylenemez. Siyasi iktidar senyörler, kral ve kilise arasında bölünmüş durumdadır. Kralın, istediğı bir konuda, yukarıdan aşağı ve tek taraflı bir şekilde karar vermesi ve uygulaması mümkün değildir. Kraldan, yukarıda açıklanan ağ yapısı içinde, kendisine bağlı senyörleri de kuşatan bir örf ve âdet düzenine uygun davranması, karar verirken onların durumunu da gözetmesi beklenir. Sonra, kralın kilisenin iktidar alanına giren konular hakkında bir karar vermesi de çoğu zaman mümkün olmaz. Kilise yönetimine ilişkin belirli meselelerin kilise konseyinde görüşölüp tartışılması veya kilise mallarının kullanılmasında Papa'nın rızasının aranması gibi, kralın saygı göstermesi beklenen bir örf ve âdet düzeni kilise açısından da söz konusudur. Kralın iktidarı mutlak değildir ve hakkında karar verdiği kişilerin karşı koymayacağı şekilde eylemde bulunması esastır⁹².

İki önemli tarihsel olgu, feodal toplumdaki sosyal ve ekonomik ilişkilerin değişmesini ve böylece siyasi iktidarın yeniden kral etrafında merkezileşmesini getirir. Birinci olgu iktidarın tanrısal kaynaklı olduğuna ilişkin teokratik iktidar anlayışının, yerini dünyevi iktidar anlayışına bırakmaya başlamasıdır (1). İkinci olguysa feodal

⁹⁰ Mehmet Ali Ağaoğulları / Levent Köker, **İmparatorluktan Tanrı Devletine**, 8. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2017, s. 180 vd.; Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, s. 70-71; Uygun, **Devlet Teorisi**, s. 166-167.

⁹¹ Uygun, **Devlet Teorisi**, s. 168.

⁹² Richard H. Helmholz, "Magna Carta and the *ius commune*", **University of Chicago Law Review**, S. 66/2, 1999, s. 322-323; Susan Reynolds, **Fiefs and Vassals: The Medieval Evidence Reinterpreted**, Oxford: Clarendon Press, 2001, s. 61.

toplumun dayandığı malî sistemin krize girmesidir (2). Bu iki olgu arasında bir öncelik-sonralık veya neden-sonuç ilişkisinin kurulması güçtür. Kesin olan, bunların olgusal olarak birlikte gerçekleştiğidir. Bu olgusal birliktelikle eşzamanlı olarak Roma devletindeki olağanüstü hâlin maliyeti düşüncesinin ve Roma hukukunun yukarıda açıklanan kurallarının da Ortaçağa taşındığı görülür.

1. Dünyevi İktidar

İktidarın tanrısal kaynaklı olduğuna ilişkin teokratik iktidar anlayışının yerini dünyevi iktidar anlayışına bırakmaya başlaması olgusunun, kapsadığı tarihsel alan on sekizinci yüzyıla kadar sürse de, Ortaçağ düşüncesinde on üçüncü yüzyıldan itibaren tartışıldığı söylenebilir. On üçüncü yüzyılda *Aristoteles*'in çalışmalarının yeniden keşfedilmesiyle *Aquinolu Thomas*, *Ockhamlı William* ve *Padovalı Marsilius* başta olmak üzere, Ortaçağ düşünürleri iktidarın kaynağına ilişkin yeni belirlemeler yapar ve dünyevi iktidar anlayışının temellerini atar. İlahi olan ve dünyevi olan birbirinden ayrıldığında, kilisenin yalnızca inanç konularıyla ilgili bir kurum olduğu fikri yaygınlık kazanır ve dünyevi konulardaki siyasi etkisi azalmaya başlar⁹³.

Bu dönüşümün açık bir örneği *Ockhamlı William*'ın düşüncesinde izlenebilir. Ortaçağ düşüncesinde özellikle mantık, fizik ve siyaset konularında büyük bir değişimin öncüsü olan *Ockhamlı William* kilisenin siyaset alanında sahip olduğu iktidara sınır getirmekten yana görüşler ortaya koyar⁹⁴. Bu görüşleri sebebiyle Papa'nın etki alanından kaçıp Bavyera kralının himayesine sığınır ve aforoz edilir⁹⁵. *Ockhamlı William*'ın siyaset konusundaki eserlerinde ortaya koyduğu fikirler, çağdaşı düşünürlerce de tartışılan iktidarın dünyevileşmesi olgusu etrafında şekillenir. Fakat *Ockhamlı William*'ın bu olguyu doğrudan doğruya geniş anlamda vergiyle ilgili bir bağlamdan hareketle yürütmesi ayrı bir dikkati gerekli kılar⁹⁶. Böyle bir bağlam, kralın

⁹³ Loughlin, **op. cit.**, s. 39-40.

⁹⁴ Betül Çotuksöken / Saffet Babür, **Metinlerle Ortaçağda Felsefe**, 4. Baskı, Ankara: BilgeSu, 2019, s. 241-247.

⁹⁵ Ian Smith, "William of Ockham: Defending the Church, Condemning the Pope", **Philosophy Now**, C. 56, 2006, s. 10-11.

⁹⁶ *Aquinolu Thomas*'ın özel mülkiyet ve kamu yararı ilişkisi hakkındaki fikirleri de böyle bir bağlamda değerlendirilebilir. *Aquinolu Thomas*'a göre, bir malın sahibi o malı kendi ihtiyaçları için kullanabilir. Ancak mülkü olmayan biri, durumu bunu yapmasını zorunlu kıldığında, başka birinin malını kullanma hakkına sahiptir. Benzer şekilde, kral da tüm halkın ihtiyacı için başka birinin malını kullanabilir. Bu konuda kapsamlı bir inceleme için bkz. Allen Calhoun, **Tax Law, Religion and Justice**, New York: Routledge, 2021, s. 93 vd.

Papa'nın iradesine karşı bile olsa kilisenin mallarını alıp alamayacağı sorununu ele aldığı *An princeps* başlıklı metninde görülebilir⁹⁷.

Ockhamlı William, *An princeps*'te kilisenin kralın talebine ilişkin itirazlarına temel teşkil eden yaygın bir kabulü tartışmaya açar. Ortaçağ düşüncesinde kilise mallarının kullanılmasında Papa'nın rızasının aranması kısaca şu şekilde temellendirilir: Kilisenin ve kilise çalışanlarının kilise mallarının üstünde tam bir hâkimiyeti yoktur, çünkü yoksulların bu malların mülkiyetine ortak olduğu ve ihtiyaç duyduklarında bu mallardan faydalanabileceği düşünülür. Diğer bir deyişle, kilise gerçekte yoksulların hakkı olan mallara bir tür bekçilik eder. Bu bekçiliğin temeli ilahi yasada karşılık bulur ve malların hangi amaçlarla kullanılacağı kilisenin uhdesinde olur. Dolayısıyla, kilisenin rıza göstermediği bir yükümlülüğün, kilise mallarından karşılanması mümkün değildir⁹⁸.

Ockhamlı William yukarıdaki temellendirmeye iki açıdan eleştiri getirir: İlk olarak, kilisenin kilise mallarının üstündeki hâkimiyeti ilahi yasadan değil, dünyevi ilişkilerden kaynaklanır. *Ockhamlı William*'a göre, cennetten dünyaya düşmeden önce siyasi iktidar ve mülkiyet ilişkileri söz konusu değildir. İnsanlar, dünyaya düştükten sonra dünyevi şeylere el koyma ve bunları yönetecek kişileri belirleme faaliyetlerine girişmiştir. Bu faaliyetlerde bulunma gücü, en başta, belirli kişilere değil, insanların tamamına verilmiştir. Dolayısıyla, mülkiyet ve iktidar ilişkilerini belirleyenler insanlardır. Kilise malları da kiliseye kral veya krala tâbi olanlar tarafından verilir. Bu malların kullanılmasında Papa'nın rızasının aranması, ilahi bir gereklilik değil, dünyevi iktidarın kiliseye tanıdığı bir imtiyaz olarak ortaya çıkar⁹⁹.

⁹⁷ Metnin başlığının tamamı "*An princeps pro suo succursu, scilicet guerra, possit recipere bona ecclesiarum, etiam invito papa*" şeklindedir. Siyaset bilimci Cary J. Nederman tarafından İngilizceye "*Whether a ruler can accept the property of churches for his own needs, namely, in case of war, even against the wishes of the pope*" şeklinde çevrilmiştir. Bkz. William of Ockham, "*Whether a Ruler Can Accept the Property of Churches for His Own Needs, Namely, in Case of War, Even against the Wishes of the Pope*", **Medieval Political Theory – A Reader: The Quest for the Body Politic, 1100-1400**, Ed. Cary J. Nederman ve Kate Langdon Forhan, Londra: Routledge, 1993, s. 207-220. Buna göre, metnin başlığı Türkçeye "*Prensin, papanın iradesine karşı bile olsa, kendisine yardım için, yani savaş için kiliselerin mallarını alıp alamayacağı üstüne*" şeklinde çevrilebilir.

⁹⁸ Cary J. Nederman, "Royal Taxation and the English Church: The Origins of William of Ockham's *An princeps*", **The Journal of Ecclesiastical History**, C. 37, S. 3, s. 381-382.

⁹⁹ Arthur Stephen McGrade, **The Political Thought of William of Ockham**, Cambridge: Cambridge University Press, 1974, s. 105-106; Nederman, **op. cit.**, s. 383.

İkincisi, kralın kilise mallarına ilişkin talebi ülkenin ve halkın tamamının ihtiyacını karşılamaya yöneliktir. Ülkenin savaşa girmesi böyle bir ihtiyacın ortaya çıkmasına sebep olur. Kilise, mallarını yalnızca ihtiyacı olanlara verecektir. Kralın ihtiyacı, ülkeye ve halkın tamamına genişletilebileceği için yönettiği herkesin ihtiyacından daha üstündür. Bu yüzden, kral ihtiyaç duyduğunda kilise gerekli yardımı sunmak zorundadır. Böyle bir durumda, kendisine verilen imtiyaza dayanarak Papa'nın rıza göstermekten imtina etmesi adil olmaz, çünkü bir topluluğun tamamının iyiliğine engel olan bir imtiyaz adalet temelinden yoksun olur. Bu sebeple, kilise mallarının kullanılmasında Papa'nın rıza verme yetkisi sınırlıdır ve bu rıza olmasa bile kral ihtiyaç duyduğunda kilise mallarından faydalanabilir¹⁰⁰.

Bu çerçevede *Ockhamlı William*'ın şu cümlelerinde açıkça görülebilir: “[...] nasıl ‘herkesi etkileyen şey herkes tarafından onaylanmalı’ysa, herkesi etkileyen şey de herkes tarafından korunmalıdır. Ancak krallığa ve yasalarına karşı bir saldırı, ülkedeki herkesi, din adamı olsun olmasın, etkiler. Bu nedenle, krallığı ve yasalarını savunmak için herkes yardım etmek zorundadır.”¹⁰¹

Ockhamlı William'ın, *An Princeps*'te yaptığı bu önemli belirlemelerle, vergiyle ilgili kararların alınmasında rıza aranmasına giden tarihsel seyrin gelişmesine iki açıdan katkıda bulunduğu söylenebilir: İlk olarak, yukarıda açıklanan Roma usûl hukuku kurallarının Ortaçağ düşüncesine taşınmasının bir örneğini sunar. Bu doğrultuda, önce kilisenin kilise malları üstündeki hâkimiyetinin mutlak olmadığını gösterir. Kilise bu malları yalnızca ihtiyacı olanlar adına elinde bulundurur. Sonra, savaş söz konusu olduğunda, kralın ihtiyacının gerçekte ülkenin ve halkın tamamının ihtiyacı olduğunu, yani *quod omnes tangit* niteliğinde olduğunu ortaya koyar¹⁰². Bu niteliği sebebiyle, Papa'ya tanınan imtiyazın sınırlı olduğunu, yani *plena potestas*ının olmadığını öne sürer.

¹⁰⁰ Nederman, *op. cit.*, s. 384-388.

¹⁰¹ William of Ockham, *op. cit.*, s. 211.

¹⁰² Bununla birlikte, *Ockhamlı William*, *quod omnes tangit* kuralını alınan kararlara rıza yoluyla siyasi meşruiyet kazandıran bir vasıta olarak değerlendirmez. *Ockhamlı William*'a göre, insanların karar almaya katılımı yalnızca ilk karar bakımından ve tek seferliktir. Buradaki rıza krallığın kuruluşuna, belki de cennetten dünyaya düştükten sonraki ilk paylaşıma ilişkindir. Bu konuda kapsamlı açıklamalar için bkz. McGrade, *op. cit.*, s. 106-108.

İkinci katkısıysa, yine yukarıda Roma devletiyle ilgisinde açıklanan olağanüstü hâlin maliyeti düşüncesinin bir benzerini, bu kez Ortaçağ düşüncesinde kralın vergi talebini temellendirmek amacıyla tartışmasıdır. *Ockhamlı William* kralın ihtiyacını fevkalâde bir durum olan savaşla temellendirir ve vergi ödeyeceklerden beklediği rızayı buna dayandırır. Böylelikle, siyasi iktidarın yeniden merkezileşmesini getiren iki olgudan biri olan iktidarın dünyevileşmesini, ikinci olguyla ilişkili olan olağanüstü hâlin maliyeti düşüncesiyle irtibatlandırır.

2. Vergi Devleti

Feodal toplumun bölünmüş yapısı içinde, gelirler ve giderler de bölünmüştür. Örneğin, *serfler* bağlı olduğu senyöre belirli bir süre askerlik hizmeti sunmak zorundadır; ancak orduya her zaman ihtiyaç duyulmadığından, bunun yerine *scutage* adında belirli bir miktar para ödemeleri gerekir. Böylece senyörün savaş durumunda asker kiralamak için her zaman parası olur¹⁰³. Sonra, eşitler arasında birinci olan kral, senyörlerden, *scutage* yükümlülüğüne ilâve olarak, kendisine ait mülklerden elde ettikleri gelirlerin belirli bir kısmını talep eder¹⁰⁴. Benzer şekilde, kilise de kilise mallarından elde edilen gelirlerin ve ürünlerin belirli bir miktarının kiliseye verilmesini zorunlu tutar. Din görevlilerinden, onlar için tahsis edilen toprakların, yapılan atamaların veya gerçekleştirdikleri kimi ziyaretlerin karşılığı olarak farklı miktarlarda para ödemeleri beklenir. Bu talepler muhakkak yerine getirilir, çünkü aksi bir durumda kilise aforoz yetkisini kullanabilir¹⁰⁵.

Öte yandan, feodal toplumda senyörün, kralın veya kilisenin elde ettiği gelirler kamu geliri değildir ve geniş anlamda vergi niteliği taşımaz. Siyasi iktidar yukarıda açıklanan kişisel ilişkilerden kaynaklanır ve toprak sahipliğine dayanan yönetme yetkisinin, kişilerin malvarlığına dâhil olduğu kabul edilir¹⁰⁶. Bu durumda tam bir vergilendirme yetkisinden söz edilemez, çünkü böylesi bir kişisel ilişkiler ağında kamusal ihtiyaçları görmek zorlaşır. *Serfler*in ihtiyacı güvenliktir. Senyörlerin ve kralın ihtiyacı bu güvenliği sağlayacak maliyetin kendilerine bağlı kişilerce

¹⁰³ Özlem Genç, **Orta Çağ Avrupası: Sosyal, Kültürel ve Ekonomik Hayat**, İstanbul: Kronik, 2022, s. 113.

¹⁰⁴ Turhan, **op. cit.**, s. 10.

¹⁰⁵ Genç, **op. cit.**, s. 131-133.

¹⁰⁶ Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, s. 74; Uygun, **Devlet Teorisi**, s. 167-168.

üstlenilmesini temin etmek ve bu gücün getirdiği faydaları olabildiğince sürdürmektir. Kilisedeyse toplumsal dayanışma görüntüsü içinde teokratik iktidarı koruma hedefi ön plândadır. Bu çerçevede, toplanan paranın amacı kralın kızının düğününü veya kilisenin kutsal gördüğü bir seferi finanse etmek olabilir. Dolayısıyla, özel gelirler ve giderler ile kamu gelirleri ve giderleri arasında tam bir ayırım yapılamaz¹⁰⁷.

Dar anlamda vergi, toplumun genel ihtiyaçlarının karşılanması için özel kesimden kamu kesimine, hukuksal zor altında, karşılıksız ve kesin olarak yapılan parasal bir aktarımdır¹⁰⁸. Öyleyse, özel ve kamusal arasındaki ayırımın, dar anlamda vergiden söz edilebilmesinin bir ön koşulu olduğu söylenebilir. Fakat feodal toplumda böyle bir ayırımla karşılaşılmaz. Bu ayırımın yapılması, iktisatçı ve siyaset bilimci *Joseph Alois Schumpeter* tarafından “*vergi devleti*” olarak tarif edilen ve devletin finansmanında birincil kaynağı vergilerin oluşturduğu bir düzenin ortaya çıkmasıyla birlikte mümkün olur¹⁰⁹.

Vergi devletinin nasıl ortaya çıktığını kavramak için, önce başka bir olguyu daha açıklamak gerekir. Feodal toplum yapısının dayandığı küçük kentlerin, on ikinci yüzyıldan itibaren yeni bir tacir kesiminin hâkimiyeti altına girdiği görülür. Tacir kesiminin bu hâkimiyeti sağlaması, siyasi iktidar sahipleriyle, yani senyörlerle, kiliseyle ve kralla kurduğu çeşitli ilişkiler sayesinde gerçekleşir. Tacirler toprak veya bir tür soyluluk belgesi satın alarak öncelikle senyörlerin arasına karışmaya başlar. Senyörler de tacirlerin ekonomik faaliyetlerinin parçası olur veya doğrudan kendileri ticarete atılır. Bazı senyörlerin, bu faaliyetlere dâhil olmasa bile, güvenliği sağlayarak veya köprü ve yollar inşa edip bunları maliyetini aşmayacak ücretlerle tacirlere kullandırarak tacirlerin belirli bölgelerde faaliyet yürütmesini desteklediğine rastlanır¹¹⁰.

¹⁰⁷ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 13-14.

¹⁰⁸ Kaneti / Ekmekci / Güneş / Kaşıkçı, **op. cit.**, s. 4.

¹⁰⁹ Joseph Alois Schumpeter, “The Crisis of the Tax State”, **The Economics and Sociology of Capitalism**, Ed. Richard Swedberg, Princeton: Princeton University Press, 1991, s. 99-140. *Schumpeter*’in “*vergi devleti*” kavramına ilişkin kapsamlı açıklamalar için bkz. Coşkun Can Aktan, **Vergi Devleti – Açgözlü ve Savurgan**, İstanbul: Divan Kitap, 2021, s. 73 vd.; Richard Abel Musgrave, “Schumpeter’s Crisis of the Tax State: An Essay in Fiscal Sociology”, **Journal of Evolutionary Economics**, C. 2, 1992, s. 90-93.

¹¹⁰ Jacques le Goff, **Ortaçağ Tüccarları ve Bankerleri**, Çev. Oğuz Adanır, Ankara: Doğu Batı Yayınları, 2018, s. 22-27, 51-54.

Kilise de tacir kesimiyle irtibat hâlinededir ve uhdesindeki topraklardan elde edilen birtakım ürünlerin satılması için tacirlerden yararlanır. Anlaştığı tacirler dışındaki kişilerden alışveriş yapanları aforoz ettiği bile olur¹¹¹. Bununla birlikte, kiliseyle tacirler arasındaki asıl irtibat, zamanla süreklilik kazanan borç ilişkileriyle kurulur. Papa tacirlerden düzenli denebilecek sıklıkta borç alır ve karşılığında tacirleri belirli yükümlülüklerden muaf tutar, aziz ilân eder ve yaptıkları işi kutsallaştırır¹¹².

Kilisenin idealindeki tacir görüntüsü, yaşadığı kentin sınırları içinde hareket eden ve o kentte yaşayan diğer kişilerin de ortak yararına hizmet eden erdemli birini işaret eder¹¹³. Oysa feodal toplumun kendi kendine yettiği düşünülen küçük ve kapalı kentleri tacir kesimine zamanla dar gelmeye başlar. Feodal toplumun sınırlı ölçeği sıkışıklık yaratır ve hem büyük ölçekli hem de güvenli bir pazara ihtiyaç duyan tacirler kralın iktidarını maddi açıdan desteklemeye başlar¹¹⁴. *Schumpeter*'in “*vergi devleti*” olarak tarif ettiği düzenin ortaya çıkması, ancak tacir kesiminin, iktidar sahipleri arasında öncelikle kralı destekleyen bu yeni konumuyla birlikte mümkün olur.

Schumpeter'e göre, feodal toplumun çözünmesindeki itici unsur, malî sistemin toplumsal değişimden kaynaklanan kaçınılmaz bir krize girmesidir. Bu değişim, *vassallık* statüsünün fiilen miras yoluyla devredilmesinin olağanlaşması sonucunda yaşanır. Senyörlerle *vassalları* arasındaki bağlar zayıflar ve her senyör kendini toprağının bağımsız bir sahibi olarak görmeye başlar. Yukarıda açıklanan ağ yapısı böylece bozulur ve sosyal ve ekonomik ilişkiler feodal örgütlenmenin dışına taşınır. Bu koşullar, ordunun maliyetini kendisine bağlı senyörlerden elde ettiği parçalı, düzensiz ve görece küçük çaplı gelirlerle karşılayan kralın büsbütün iflasını getirir. Kral çareyi keyfi bir biçimde vergileri artırmakta ve gelecekteki gelirlerini öne çekmekte, yani borç almakta bulur. Bu durumu sadece kendi kişisel meselesi değil, herkesi ilgilendiren bir zorunluluk olarak açıklar ve kendisine para verenleri bu açıklamayla razı etmeye çalışır¹¹⁵.

Kralın borç almak için başvurduğu yer, daha önce Papa'nın başvurduğu yerle aynıdır. Savaşın maliyetini, krala bağlı senyörlerden ve kilise mallarından elde edilen

¹¹¹ *Ibid.*, s. 33-34.

¹¹² *Ibid.*, s. 72-73, 101.

¹¹³ *Ibid.*, s. 109.

¹¹⁴ Uygun, *Devlet Teorisi*, s. 200-201.

¹¹⁵ Schumpeter, *op. cit.*, s. 105-106.

düzensiz gelirlerin yanında, krala borç vermek suretiyle büyük ölçüde tacir kesimi üstlenir. Bunun ilk örneklerine on ikinci yüzyılda Venedik'te rastlanır. Askeri amaçlarla acil paraya ihtiyaç duyan Venedik hükümeti, belediye bonoları çıkararak yurttaşlardan zorunlu kredi toplar ve bu bonoların paraya çevrilmesine izin verir¹¹⁶. Bu uygulamalar İtalya'da o kadar ileri bir aşamaya taşınır ki, kraliyet hazinesinin kullanılmasının borç veren tacirlere bırakıldığı dönemler yaşanır¹¹⁷.

Schumpeter'e göre, bu gelişmeler kamusal alanla özel alan arasında bir kırılma yaratır. Senyörlerin özel alanında kişisel bir ekonomisinin olduğu kabul edilir, ama artık ortak zorunlulukların hâkim olduğu bir kamusal alan söz konusudur. İşte modern anlamda devlet kamusal alandaki bu ortak zorunluluktan doğar¹¹⁸. Kralın iktidarı, ortak zorunlulukla temellendirilen kralın vergilendirme yetkisi sayesinde devletin iktidarına dönüşür. Diğer bir deyişle, kralın vergilendirme yetkisi, devletin ilk belirtisi olarak ortaya çıkar¹¹⁹.

Vergilendirme yetkisi, egemenliğin malî yönüyle bağlantılıdır ve devlet olmanın temelinde yer alır¹²⁰. Malî egemenlik, devletin malî işleyişine ilişkin konularda en üst iktidarı ifade eder. Bu durumda, malî egemenliğin kapsamına, vergilendirme yetkisi, para basma yetkisi ve borç alma yetkisi gibi, bir ülkedeki malî yetkilerin tamamı dâhil edilebilir. Vergi devletinin işaret ettiği düzen, bunlar arasından, vergilendirme yetkisinin birinci sırada geldiği bir düzendir. Kamusal ihtiyaçlar, büyük ölçüde vergilerden karşılanır. Borçlanma ikinci sıradadır ve zaten gelecekteki vergileri öne çekmek anlamına gelir. Her ikisinin gelip dayandığı yerse, kamusal alandaki ortak zorunluluktur.

¹¹⁶ David Graeber, **Borç – İlk 5000 Yıl**, Çev. Muammer Pehlivan, 3. Baskı, İstanbul: Everest Yayınları, 2022, s. 353.

¹¹⁷ Goff, **op. cit.**, s. 71-74.

¹¹⁸ Schumpeter, **op. cit.**, s. 106-107. Böylece, *Hannah Arendt*'in antik demokraside yurttaşların özgürlüğünü gerçekleştirdiği yer olarak tarif ettiği kamusal alan, *Schumpeter*'in feodal toplum düzeninin çözünmesine ilişkin tasvirinde farklı bir bağlam kazanır. *Arendt* insanın hayatta kalmak için ihtiyaç duyduğu zorunlulukları özel alana atfederken, *Schumpeter* kamusal alanı ortak zorunluluklarla açıklar. Bu karşılaştırma, kamusal alanın maliyeti düşüncesinin de Ortaçağ'da farklı bir boyut kazandığını gösterir niteliktedir. Kamusal alanın maliyeti antik demokraside özgürlüğün, Ortaçağ'da zorunluluğun getirdiklerine ilişkindir.

¹¹⁹ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 3-4.

¹²⁰ Wolfgang Schön, "National Sovereignty and Taxation", **Elgar Encyclopedia of International Economic Law**, Ed. Thomas Cottier ve Krista Nadakavukaren Schefer, Cheltenham: Edward Elgar, 2017, s. 507.

Ortak zorunluluk fikri, Roma usûl hukukundaki *quod omnes tangit* kuralının yeniden önem kazanmasında etkili olur¹²¹. Roma hukukunun canlanması, feodal toplumun bölünmüş yapısının hâkim olduğu dönemin kapanmasıyla eşzamanlı gerçekleşir ve olağanüstü hâlin maliyeti düşüncesine dayanarak vergilendirme yetkisini kullanan merkezi bir iktidar fikrini desteklemekte kullanılır¹²². Savaş veya işgal tehdidi gibi fevkalâde bir durum ortaya çıktığında, böyle bir durumu ortadan kaldırma yetkisi ve sorumluluğu ülkenin en yüksek yöneticisi olan krala aittir. Kral bu yetkisini kullanmak ve sorumluluğunu yerine getirmek amacıyla, kendisine bağlı kişilerden para toplayabilir veya mallarını isteyebilir. Aksi takdirde, ülkesinde yaşayan herkesin canının ve malının tehlike altına gireceğini söyler. Diğer bir deyişle, olağanüstü hâl bir *quod omnes tangit*dir, yani herkese dokunur. Bu yüzden de herkes tarafından onaylanması gerekir.

3. *Magna Carta Libertatum*

Olağanüstü hâlin maliyeti düşüncesini dirilterek ve tacir kesiminin maddi desteğini alarak vergilendirme yetkisine dayanan merkezi bir iktidarı kurmayı başaran kralın karşısına, bu iktidarı feodal toplumun sınırları içinde tutmayı amaçlayan senyörler ve din görevlileri çıkar. Feodal toplumda iktidar sahiplerinin konumlandığı ağ yapısı, *vassallık* statüsünün değişmesiyle ve tacir kesiminin güçlenmesiyle bozulduğu için, senyörler kendilerini yukarıda açıklanan kişisel ilişkilerini yitirmiş hâlde bulur. Koşut biçimde, dünyevi iktidar anlayışının yerleşmeye başlamasının bir sonucu olarak kilisenin benzer imtiyazları da son bulur. Önceden eşitler arasında birinci olan kralın, artık en üst siyasi iktidara, dolayısıyla senyörleri ve kiliseyi aşan bir güce sahip olması, senyörlerin ve kilisenin kendilerinden elde edilecek gelirler üstündeki etki alanını kaybetmesine neden olur. Diğer bir deyişle, kralın saygı göstermesi beklenen örf ve âdet düzeni içinde senyörlerin ve kilisenin sahip olduğu imtiyazlar büyük ölçüde ortadan kalkar. On üçüncü yüzyılın başında İngiltere’de “*Büyük Özgürlükler Şartı*” anlamına gelen *Magna Carta Libertatum* işte böyle bir bağlamda, senyörlerin ve din görevlilerinin önceden sahip olduklarını geri istemesinin bir sonucu olarak ortaya çıkar. Senyörler ve din görevlileri, kaybettiği topraklar

¹²¹ Post, *Studies in Medieval Legal Thought*, s. 112-114.

¹²² Brian Tierney, “Medieval Canon Law and Western Constitutionalism”, *The Catholic Historical Review*, C. 52/1, 1966, s. 4.

sebebiyle azalan gelirleri ve Fransa'yla girdiği savaş sebebiyle artan giderleri dengelemek için vergilendirme yetkisini keyfi biçimde kullanmaya başlayan *Kral John*'un karşısına dikilir¹²³.

İngiltere'deki bu gelişmenin benzerini on üçüncü yüzyılda Macaristan'da Altın Ferman'da, İtalya'da Melfi Anayasalarında, Almanya'da *Sachsenspiegel*'de, İskoçya'da *Regiam Majestatem*'de¹²⁴ ve on dördüncü yüzyılda İsveç'te Özgürlük Mektubu'nda bulmak mümkündür¹²⁵. Bunlar arasında *Magna Carta Libertatum* sonraki yüzyıllarda önemli bir sembole dönüşmüş ve parlamenter sistemin gelişmesine katkıda bulunmuştur¹²⁶. Parlamenter sistemin gelişmesi bir sonraki bölümün konusudur. Ancak, vergiyle ilgili kararların alınmasına rıza gösterilmesinin belirtilerini taşıması sebebiyle, *Magna Carta Libertatum* Ortaçağın düşünce dünyasının bir ürünüdür ve burada incelenmesi daha uygundur.

Magna Carta Libertatum'un 1215 tarihli ilk metninin 12. maddesi¹²⁷ verginin amacına ilişkin bir sınırlama getirir: “*Kendimiz için kurtuluş akçesi, büyük oğlumuzun şövalye olması ve ‘yalnızca bir kere’ büyük kızımızın evlenmesi sebepleriyle toplananlar dışında krallığımızda genel onaylama [commune consilium/common counsel] olmadan hiçbir vergi veya yardım toplanamayacaktır. Bu sebeplerle de ancak makul bir yardım toplanabilir.*”¹²⁸ Buna göre kral, geleneksel olarak yerleşmiş

¹²³ Bu konuda kapsamlı açıklamalar için bkz. Çiğdem Dürüşken, **Magna Charta seu Magna Charta Libertatum**, 2. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları, 2021, s. 7-13; Sevtap Metin, **Magna Carta ve Sened-i İttifak'tan Bugüne**, 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021, s. 46-55; Bernard H. Siegan, **Economic Liberties and the Constitution**, 2. Baskı, New Jersey: Transaction Publishers, 2009, s. 3-4; Salih Taşdöğen, “Temsilsiz Vergi Olmaz İlkesi Bağlamında Magna Carta'ya Farklı Bir Bakış”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S. 40, 2021, s. 124 vd.; Hakan Üzeltürk, “Vergilerin Kanuniliği–Kanunların Meşruluğu: Yüzyılların Serüveni”, **Kriz Ortamında Vergi Politikalarının Değerlendirilmesi**, Ankara: Gazi Üniversitesi Maliye-Vergi Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, s. 117-120; Hakan Üzeltürk, “Vergi Tarihinin Ayak İzleri: Magna Carta Libertatum”, **Legal Mali Hukuk Dergisi**, C. 11, S. 128, 2015, s. 19 vd.; H. V. Wiseman, “Magna Carta Efsânesi”, Çev. Münci Kapani, **Ankara Hukuk Fakültesi 40. Yıl Armağanı**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1966, s. 465.

¹²⁴ Helmholz, **op. cit.**, s. 363-365; Metin, **op. cit.**, s. 169.

¹²⁵ Katarina Fast Lappalainen / Peter Melz / Mauro Zamboni, “Sweden”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 634-635.

¹²⁶ *Magna Carta Libertatum*'un sembole dönüşmesi hakkında bkz. John Barker, **The Reinvention of Magna Carta 1216–1616**, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 442 vd.

¹²⁷ Asıl metinde madde düzenine rastlanmaz, maddeler okuma kolaylığı sağlamak amacıyla sonradan eklenir. Bkz. Dürüşken, **op. cit.**, s. 13.

¹²⁸ *Magna Carta Libertatum*'un ilgili maddelerinin Latince metni ve İngilizce karşılığı için bkz. James Clark Holt, **Magna Carta**, 3. Baskı, Ed. George Garnett ve John Hudson, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, s. 382-383. Türkçe karşılığı için bkz. Ersan İlal, “Magna Carta”, **İstanbul Hukuk Mecmuası**, C. 34/1-4, 1968, s. 216-217. Karş. Dürüşken, **op. cit.**, 27.

üç gerekçe dışında, bu yönde ortak bir karar alınmadıkça, vergilendirme yetkisini kullanmayacağını ilân eder¹²⁹.

14. maddeyse bu ortak kararın alınmasında belirli bir usûlün gözetilmesini kayıt altına alır: “‘Yukarıda belirtilen üç istisna dışında’ bir yardım veya vergi kararlaştırırken gerekli genel onaylamayı alabilmek için başpiskopos, piskopos, rahip, kont ve büyük baronları adlarına göndereceğimiz mektuplarla çağıracağız. Bizimle dolaysız olarak toprak ilişkisi olan herkese, şerifler ve diğer memurlarımız aracılığıyla, belirli bir günde ‘en az kırk gün mühlet vererek’ belirli bir yerde toplanmak için bir çağrıda bulunacağız. Bütün çağrı mektuplarında, çağırının sebebi bulunacaktır. Böyle bir çağrı çıkartılınca, o gün için kararlaştırılan iş mevcudun iradesine [*consilium illorum qui presentes fuerint/counsel of those present*] uygun olarak yapılacak, çağırılan herkesin gelmiş olması aranmayacaktır.”¹³⁰

İki madde bir arada, senyörlerin ve din görevlilerinin, vergiyi ancak belirli bir amaçla ve belirli bir usûle göre konması durumunda kabul edeceğini dile getirir. Verginin amacını ve bu amacın makul olup olmadığını belirleyense usûlün kendisidir. *Commune consilium* usûlüyle uygun bulunan bir vergi, kralın vergilendirme yetkisini kullanmasını hukuka uygun hâle getirir. Diğer bir deyişle, *commune consilium* usûlü kralın vergilendirme yetkisini kullanmasına meşruiyet kazandırır. Bu sebeple, *Magna Carta Libertatum*, senyörlerden ve din görevlilerinden toplanacak gelirlerin meşru olduğunun savunulabilmesi için, buna uygun bir usûlün şart olduğunun kral tarafından anlaşıldığını gösterir.

Usûlün adlandırılmasında seçilen *consilium* kelimesi dikkate şayandır. Latince *consilium* “danışma, üstünde düşünme, tavsiyede bulunma, plan yapma, taktik geliştirme, ölçme” gibi anlamlara gelir¹³¹. Öyleyse, metnin lâfzında bir kesinlik olmasa da, vergilendirme konusunda nihai kararı kralın vereceği söylenebilir¹³². Kral, bu usûlü işletmek suretiyle, toplantıya katılanları vereceği karara rıza göstermeye

¹²⁹ 12. madde kralın vergi konusunda senyörlerle ve din görevlileriyle ilişkisini düzenlerken, 15. madde de benzer bir açıklamayı, bu kez onay vurgusu yapmaksızın, diğer senyörler için tekrar eder: “Gelecekte kimsenin, kendi hür adamlarından, kendi kurtuluş akçesi, büyük oğlunun şövalye olması ve büyük kızının ‘bir kere’ evlendirme masrafları dışında bir sebeple yardım toplamasına müsaade etmeyeceğiz. Bu sebeplerle de ancak makul bir yardım toplanabilir.” Bkz. İlal, *op. cit.*, s. 217.

¹³⁰ Holt, *op. cit.*, s. 382-384; İlal, *op. cit.*, s. 217.

¹³¹ Traupman, *op. cit.*, s. 117.

¹³² Metin, *op. cit.*, s. 171-172. Karş. Taşdöğen, *op. cit.*, s. 134.

yönlendirir¹³³. Buna karşılık, toplantıya çağrılanlar da verginin amacına uygun kullanılacağından emin olmak için baskı yaratmaya çalışır. Bu kişilerin kralın kararına etkisi, Roma halk meclislerindeki yurttaşların *magistratusun* kararına etkisi gibi, ancak kral tarafından dikkate alındıkları ölçüdedir. Fakat toplantıya katılanların kimliği bu konuda fark yaratabilir. Örneğin, soyluların lider olarak öne çıktığı toplantılarda, böyle bir yükümlülüğün konmasına ihtiyaç olmadığı bile öne sürülebilir¹³⁴.

Magna Carta Libertatum'u inceleyenlerin bir bölümü¹³⁵ onun temsilsiz vergi olmaz ilkesiyle bağlantılı olduğunu kabul ederken, diğer bir bölümü¹³⁶ böyle bir yorumun yanıltıcı olduğunu savunur ve *Magna Carta Libertatum*'un temsilsiz vergi olmaz ilkesiyle bağlantısını kurmaz. Hangi yaklaşımın ağır bastığını söylemek için, *Magna Carta Libertatum*'un lâfzını ve uygulama safhasını ayrı ayrı değerlendirmek yerinde olur.

Lâfzına bakıldığında *Magna Carta Libertatum*'da temsile yer verildiğini savunmaya imkân yoktur. Toplantıya katılanlar başkası adına değil, kendi adına oradadır. Temsil edilen başka kişiler yoktur. Temsil kavramının Latince kökenine ilişkin yukarıdaki açıklamalar hatırlanarak söylendiğinde, *re-present* olan bir şey söz konusu değildir. 14. maddenin metninde açıkça dile getirildiği üzere, kararlaştırılan iş *presentes*'in, yani orada olanın iradesine uygun olarak gerçekleştirilir. Mevcudun iradesi esastır, mevcut kılınan bir şeyden bahsedilemez.

Bununla birlikte, aynı cümlemin devamında yer alan “*çağırılan herkesin gelmiş olması[nın] aranmayaca[ğı]*”¹³⁷ şeklindeki düzenleme, burada verilecek karara, davet edilen ve toplantıya katılmayan kişilerin de muvafakat ettiğinin kabul edileceği

¹³³ Post, *Studies in Medieval Legal Thought*, s. 231.

¹³⁴ *Ibid.*, s. 156-157.

¹³⁵ Bu yönde açıklamalar için bkz. Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 13; Mehmet Semih Gemalmaz, **Devlet, Birey ve Özgürlük**, 2. Baskı, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2012, s. 52; Gülsen Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, 3. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 36; Kemal Gözler, “İngiltere’de Parlâmento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Mali Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme”, **Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan**, C. I, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2009, s. 367; Üzeltürk, “Vergilerin Kanuniliği–Kanunların Meşruluğu: Yüzyılların Serüveni”, s. 120; Öncel / Kumrulu / Çağan / Göker, **op. cit.**, s. 9; Siegan, **op. cit.**, s. 4. Ayrıca bkz. ve karşı. Ahmet Kumrulu, “Vergi Hukukunun Birtakım Anayasal Temelleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 36, S. 1, 1979, s. 148.

¹³⁶ Bu yönde açıklamalar için bkz. Katherine Cousins / Dominic de Cogan, “United Kingdom”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 706; Metin, **op. cit.**, s. 136-137; Taşdoğan, **op. cit.**, s. 132-138; Wiseman, **op. cit.**, s. 465-467.

¹³⁷ *Ibid.*

anlamına gelir. Başka bir ifadeyle, toplantıya katılanların gösterdiği rıza, toplantıya katılmayanlara doğru genişletilir. Böylece, Roma halk meclislerinin işlevinin bir benzerini, Ortaçağda *commune consilium* usûlünde görmek mümkün olur. Bu durumda, *Magna Carta Libertatum*'un, lâfzı itibariyle temsilsiz vergi olmaz ilkesiyle bağlantısı olmasa da, rızasız vergi olmayacağını düzenlediği söylenebilir. Bu düzenlemenin getirdiği, vergiyle ilgili kararların alınmasına rıza gösterilmesi gerektiği fikrinin, vergi devletinin kurulmasıyla en üst siyasi iktidara sahip olan krala kabul ettirilmesidir.

Magna Carta Libertatum'un uygulama safhasıysa, metinde yapılan değişikliklere göre iki ayrı dönemde ele alınabilir. 1215 tarihli ilk metnin ilânından kısa bir zaman sonra *Kral John* ölür ve yerine *III. Henry* geçer. Metin 1216, 1217 ve 1225 yıllarında bazı değişikliklerle yeniden ilân edilir ve 1237 yılında teyit edilir¹³⁸. İlk metinde yer alan ve yukarıda açıklanan maddelere sonraki sürümlerde yer verilmez¹³⁹. *Kral John* döneminde vergiyle ilgili kararların alınmasına rıza gösterilmesi gerektiği metinde vardır ama uygulamada yoktur. *III. Henry* dönemindeyse metinde yoktur ama uygulamada vardır. *III. Henry* başta *scutage* yükümlülüğü için olmak üzere, vergi verecek kişinin rızasının alınması gerektiği fikrini sürdürür¹⁴⁰. İşte bu ikinci dönemde *commune consilium* usûlünün gerçekleşmesinde temsile başvurulduğu görülür. 1254 yılında krala bağlı senyörlerin seçtikleri şövalyeler, 1264 yılındaysa şehirlerden gönderilen belirli kişiler, kendilerini gönderen kişilerin veya yerlerin adına *commune consilium* usûlüne katılmaya başlar¹⁴¹. 1274 yılında *I. Edward* tahta geçtikten sonra bu durum iyice pekişir. Bu çerçevede, uygulama safhasının ileri aşamalarında temsilden söz etmek mümkün olabilir. Ancak, bu durumun *Magna Carta Libertatum*'u temsilsiz vergi olmaz ilkesiyle irtibatlandırmaya yetip yetmeyeceği yine tartışmaya açıktır.

Magna Carta Libertatum'da Roma hukukunun etkisinin olup olmadığı ve etkisi varsa bunun ne ölçüde olduğu gibi hususlar da tartışmalıdır¹⁴². Bununla birlikte, İngiliz hukuku ve Roma hukuku arasındaki farklılıkları yadsımadan da, *Magna Carta*

¹³⁸ Gemalmaz, *op. cit.*, s. 52.

¹³⁹ Holt, *op. cit.*, s. 257.

¹⁴⁰ *Ibid.*, s. 229-230.

¹⁴¹ Gözler, “İngiltere’de Parlâmento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiği Üzerine Bir Deneme”, s. 368; G. Mosca, “Magna Carta’dan 20’inci Asra Kadar İngiliz Anayasa Hareketleri”, Çev. Mukbil Özyörük, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 5, 1948, s. 38; Taşdoğan, *op. cit.*, s. 136.

¹⁴² Bu tartışmalarla ilgili kapsamlı açıklamalar için bkz. Metin, *op. cit.*, s. 163-177.

Libertatum'un Roma hukukunun etkisinin daha kuvvetli olduğu Avrupa ülkelerindeki çağdaşı belgelerle benzer bir anlayışı yansıttığı söylenebilir¹⁴³. Bunda, hem *Kral John* hem de *III. Henry* döneminde, ortak zorunluluk gibi olağanüstü hâlin maliyeti düşüncesini anımsatan kavramların dolaşıma girmesinin rolü vardır¹⁴⁴. *I. Edward* döneminde bu durum daha da belirginleşir ve kraliyet belgelerinde ilk kez doğrudan *quod omnes tangit* kuralına atıf yapıldığı görülür¹⁴⁵. Böylece *commune consilium* usûlü, tarihsel açıdan, Roma usûl hukukunun yukarıda açıklanan kurallarıyla yan yana gelmeye başlar.

Tarihçi *Gaines Post*, karar alma sırasında temsile bu dönemde başvurulmasının Roma usûl hukukundaki *quod omnes tangit* kuralıyla bağlantılı olduğunu ve bu bağlantının *plena potestas* kuralını da Ortaçağ düşüncesinde yeniden dolaşıma soktuğunu savunur. Kralın uyruklarının sayısı ve serveti hakkındaki bilgisi sınırlıdır. Bu konuları ancak vergilendireceği kişilere veya bu kişileri tanıyanlara sorarak öğrenebilir. *Post*'a göre, herkese dokunan ve vergi koymayı zorunlu kılan bir durumla karşılaşan kral, hem kimden, neyi ne kadar toplayabileceğini öğrenmek, hem de bunu tam bir uyum ve hız içinde gerçekleştirebilmek için *plena potestas*a sahip olan, yani kendisini gönderenler adına eylemde bulunmaya tam yetkili olan kişilerle bir araya gelme ihtiyacı duyar. Bu kişilerle görüşen kral, bu toplantılarda vergi koymayı zorunlu kılan durumun ne olduğunu sebepleriyle birlikte ortaya koyar ve kimden, neyi ne kadar toplayabileceğini görmüş olur¹⁴⁶.

Post'un bu nazariyesinde de görüldüğü gibi, Ortaçağ düşüncesinde bu iki kural ait oldukları Roma usûl hukuku bağlamından tamamen farklı bir bağlamda yan yana gelir¹⁴⁷. Genel itibariyle yurttaşlar arasındaki hukuki ilişkilerin gerçekleşme usûlüne ilişkin düzenlemeler getiren bu kurallar, siyasi iktidarın tekrar merkezileşmesinde yeni bir bağlama taşınır. *Plena potestas* bu yeni bağlamında *quod omnes tangit* kuralını tamamlar ve temsille rıza arasında bir bağlantı kurulmasını sağlar. Çünkü herkese dokunan bir şeyin gerçekleşmesi herkesin rızasını gerektirir ve *plena potestas* herkese

¹⁴³ Helmholz, *op. cit.*, s. 365.

¹⁴⁴ Post, "A Romano-Canonical Maxim, 'Quod Omnes Tangit' in Bracton", s. 213.

¹⁴⁵ *Ibid.*, s. 198.

¹⁴⁶ Post, *Studies in Medieval Legal Thought*, s. 114-116.

¹⁴⁷ Caenegem, *op. cit.*, s. 116.

yayılabilen bir rızayı temsil yoluyla mümkün kılar. Böylece temsil, kral tarafından, rızaya ulaşmanın bir yolu olarak kullanılabilir hâle gelir¹⁴⁸.

D. Ara Sonuç: Amaç ve Süreç Arasında

Vergide temsil, vergiyle ilgili kararların alınmasında temsildir. Dolayısıyla, temsilin bağlamı alelade bir bağlam değil, vergiyle ilgili kararların alındığı ve uygulandığı bir bağlamdır. Antik demokraside bu özellikte bir bağlam vardır, ama temsil bu bağlama yabancıdır. Devlet yönetimine hâkim prensipler kura ve rotasyondur. Antik Roma'da da bu özellikte bir bağlam vardır, ama yine temsile rastlanmaz. Yurttaşların siyasi yaşama katılımı doğrudandır. Bununla birlikte, siyasi kararları demokratik olarak nitelendirebilmeyi antik demokrasiden, siyasi kararlara rıza gösterilmesi fikrini Antik Roma'dan başlatmak mümkündür. Antik demokrasi, vergiyle ilgili kararların alınmasını demokratik olarak nitelendirebilmek için temsilden başka imkânların olduğunu gösterirken; Antik Roma, siyasi kararlara gösterilen rızanın temsilden daha eski olduğunu ortaya koyar. Diğer bir deyişle, demokratik vergilendirme rızadan ve rıza da temsilden önce gelir.

Sürekli ve ortak zorunlulukların hâkim olduğu bir kamusal alan fikri ortaya çıkıncaya kadar, verginin olağanüstü bir finansman yöntemi olduğu düşüncesi etkisini sürdürür. Bu zamana kadar, bir verginin meşru olup olmadığının tespit edilmesindeki ölçüt verginin amacıdır. Bu amaç, antik demokrasideki gibi kamusal alanın maliyeti, Antik Roma'daki gibi olağanüstü hâlin maliyeti veya bunların bir karışımı olabilir. Kralın, sadece ortak zorunlulukların karşılanması için gerekli olması durumunda vergi toplaması beklenir. Bu çerçevede, vergi, vergi yükümlüsünün parçası olduğu daha büyük bir düzenin, faydası o kişiye dönecek şekilde işlemlerini sağlar. Herkesin faydasına olan, vergi yükümlüsünün de faydasıdır. Bu kısma kadar yapılan açıklamalar, verginin amacıyla ilgili böyle bir düşüncenin oluşmasıyla yakından bağlantılıdır. Antik demokrasideki kamusal alanın maliyeti veya Antik Roma'daki olağanüstü hâlin maliyeti düşünceleri bu tarz bir paydaşlık ilişkisini anımsatır.

¹⁴⁸ Manin, *op. cit.*, s. 87-88.

Mezkûr özellikleri taşıyan bir kamusal alan fikri, bölünmüş siyasi iktidarı tekrar kendisinde toplayan kralın mutlak egemenliğini getirdiğinde ve kral vergilendirme yetkisini bu egemenliğin bir unsuru olarak kullanmaya başladığında, paydaşlık ilişkisi bozulur. Kralın vergilendirme yetkisini kullanması, antik krallıkları anımsatırcasına, keyfi buyruklarla gerçekleştirmeye başladığında, keyfi verginin haksız olduğunu düşünen soylular, vergiyle ilgili kararların alınmasında ve uygulamasında yeniden söz sahibi olmak ister. Ortak zorunlulukların vergi konmasını gerekli kılıp kılmadığı gözetilmeden, vergi yalnızca kralın keyfi bir amacının aracı hâline geldiğinde, bu kez rıza talebinin yükseldiği görülür. Bu talep, bir kararın bu talebe uygun şekilde alınmasının kralın keyfi hükümlerini frenleyeceği düşüncesini de içerir. Diğer bir deyişle, rıza talebinin, verginin amacının görülmesine veya *Cicero*'nun yukarıda açıklanan ifadesiyle “*herkesin zorunluluğa boyun eğmesi gerektiğini anlaması[na]*”¹⁴⁹ hizmet edeceği düşünülür. Soyluların krala söylediği kısaca şudur: “*Ödeyeceğimiz vergi, ancak biz bunu ödemeye razıysak meşrudur.*” Temsil başta yine yoktur. Roma hukukunun canlanması ve hem kralın hem de rıza göstermesi gereken kişilerin ihtiyacını karşılayacak bir araç olarak görülmesi sayesinde, temsil rızaya ulaşmanın bir yolu olarak zamanla yerleşir.

Bununla birlikte, vergiyle ilgili kararların alınmasına rıza gösterilmesi gerektiği fikri, henüz, kişilerin malvarlığı değerlerine yapılan her türden müdahaleye önceden izin vermesi gerektiği şeklinde anlaşılamaz. Vergilendirme yetkisi yine kralın buyruğuyla kullanılır. Bu buyruğa itiraz etmek çoğu zaman mümkün olmadığı gibi, uymak zorunda olanların bunu uygun bulup bulmadığı da önem taşımaz. Kral uyumlu ve hızlı bir sonuç alabilmek için, temsile dayanan rızayı bir araç olarak kullanır. Vergilendirmenin, başlı başına, mülkiyet hakkına dokunan bir şey olduğu fikri daha kabul görmemiştir. Bu ancak, kralın vergilendirme yetkisinin gerçekten sınırlanmasıyla, daha sonra mümkün olacaktır.

¹⁴⁹ Cicero, **op. cit.**, para. II-74, s. 102-103.

II. Vergilendirme Yetkisinin Sınırlanması

Vergilendirme yetkisi ve siyasi iktidar arasında çift yönlü bir ilişki vardır¹⁵⁰. Vergi bir devletin işleyebilmesi için gerekli görülse bile, devleti yönetenler vergilendirme yetkisini keyfi bir biçimde kötüye kullandığında, siyasi iktidara karşı hoşnutsuzluğun fitilini ateşleyebilir ve bu durum devrimlerle sonuçlanabilir. Keyfi ve adaletsiz bir vergilendirme, yükümlüler açısından gerçek bir ekonomik zorluk oluşturduğu için, teorik açıklamalara ihtiyaç duyulmaksızın, çoğunlukla gündelik nedenlerle somut tepkilere neden olabilir ve bu tepkiler kolaylıkla siyasi iktidara yöneltilebilir¹⁵¹. Temel sorunlar ekonomik, sosyal veya dini olsa bile, keyfi ve adaletsiz bir vergilendirme hoşnutsuzluğun odak noktası hâline gelebilir¹⁵². Öte yandan, devrimlerle siyasi iktidarı ele geçiren yeni yönetimler de öncelikle bu iktidarlarının finansmanını sağlamayı hedefler ve bunu vergilendirme yetkisini düzenleyerek gerçekleştirirler¹⁵³. On yedinci ve on sekizinci yüzyılda yaşanan gelişmeler, vergilendirme yetkisi ve siyasi iktidar arasındaki bu çift yönlü ilişkiyi belirgin kılar. Bu dönemde gerçekleşen üç modern devrim, temsilin kralın rızaya ulaşmak için kullandığı bir araç olmaktan çıkmasına neden olur¹⁵⁴. Kralın mutlak vergilendirme yetkisine meydan okunur ve bu meydan okuma çeşitli bağlamlarda farklı sonuçlara yol açar¹⁵⁵.

Bu devrimlerin ilki, on yedinci yüzyılda gerçekleşen İngiliz Devrimidir (A). İngiliz Devrimi, kralın siyasi iktidarının yerini parlamentonun siyasi iktidarının almasını sağlar ve vergilendirme yetkisinin yükümlülerin parlamentoda temsilini içerecek şekilde kullanılmasını kurumsal hâle getirir. Böylece, siyasi iktidarın

¹⁵⁰ Peter Essers, “General Report on History and Taxation: The Dialectical Relationship between Taxation and the Political Balance of Power”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 3.

¹⁵¹ Chantal Stebbings, “‘No Taxation without Representation’: The Relationship between Taxes and Revolutions”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 44-45.

¹⁵² Stebbings, **op. cit.**, s. 48. Bu durumun çağdaş bir izdüşümü için bkz. Gizem Kapucu, “Arap Baharı Örneğinde Temsil, Demokrasi, Vergi Üçgeni”, **XI. Genç Vergi Hukukçuları Sempozyumu Bildiri Kitabı**, Ed. Oytun Canyaş, Ertuğrul Akçaoğlu, Ezgi Sevinçhan Kurun ve Yudum Özçelik, Ankara: Yetkin Yayınları, 2023, s. 295-336.

¹⁵³ Essers, **op. cit.**, s. 3.

¹⁵⁴ Manin, **op. cit.**, s. 83-84.

¹⁵⁵ Wolfgang Schön, “Fiscal Challenges to Democracy”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 105; Wolfgang Schön, **Taxation and Democracy**, Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance Working Paper, 2018/13, 2018, s. 4-7.

görevleri kurumsal olarak belirlenir ve sınırlanır¹⁵⁶. İkincisi, on sekizinci yüzyılda gerçekleşen Amerikan Devrimidir (B). İngiliz Devriminde, vergilendirmenin, başlı başına, mülkiyet hakkına dokunan bir şey olduğu fikri görece geri plandadır. Amerikan Devrimi, bu fikri farklı bir şekilde dolaşıma sokar ve temsilsiz vergi olmaz ilkesini bağımsızlık mücadelesinde “*bir toplanma çılgılığı*”na dönüştürür¹⁵⁷. Mülkiyet hakkı başta olmak üzere, vergilendirme yetkisiyle insan hakları düşüncesi arasında bağlantı kurulmasını ve daha önce İngiliz hukukunda kendilerine tanınan hakların bütün insanların hakları olarak ilân edilmesini sağlar. Üçüncüsü, on sekizinci yüzyılda gerçekleşen Fransız Devrimidir (C). Fransız Devrimi, Amerikan Devriminin getirdiği düşüncelerin bütün dünyaya yayılmasını olanaklı kılar. Amerikan Devrimi, İngiliz hukukundan beri var olan kurumları insan hakları düşüncesiyle tamamlarken; Fransız Devrimi insan hakları düşüncesinden hareketle buna uygun kurumlar inşa eder ve siyasi iktidarın insanlardan kaynaklanmasını, bu iktidarın kullanılmasında görev alan temsilcilerin sorumluluğunun olmasını ve bireylerin özgürlük alanının güvence altına alınmasını hedefler. Üç modern devrim, aşağıda vergilendirme yetkisinin sınırlanmasıyla ilgisinde detaylı şekilde açıklanacağı üzere, devrime yol açan tarihsel koşulların tersini isteme, diğer bir deyişle, bu koşullardan kurtulma çabasını içerir¹⁵⁸.

A. İngiliz Devrimi

İngiliz Devrimi, temsil yetkisinin parlamento etrafında kurumsallaşmasını ve parlamentonun vergiyle ilgili kararların esas adresi olarak belirlenmesini sağlamlaştırır (1). Parlamentonun siyasi iktidarı, zamanla sınırsız ve mutlak nitelikte bir temsil yetkisinden, vergi, mülkiyet ve rıza arasındaki bağlantılara dayanan sınırlı bir temsil yetkisine doğru ilerler (2).

¹⁵⁶ Georg Jellinek, **İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi Üzerine – Modern Anayasa Tarihine Bir Katkı**, Çev. Rezzan İtişgen Dülger ve Muzaffer Dülger, İstanbul: Pinhan, 2017, s. 76-79.

¹⁵⁷ Thomas M. Cooley, **A Treatise on the Law of Taxation**, Clark: The Lawbook Exchange, 2003, s. 44-45. Benzer yönde bkz. Stebbings, **op. cit.**, s. 55.

¹⁵⁸ Jellinek, **op. cit.**, s. 113-115.

1. Parlamentonun Siyasi İktidarı

Tarihçi *Christopher Hill*, modern İngiltere'nin on yedinci yüzyılda şekillendiğini ve bu yüzyılın İngiltere için bir “devrim çağı” olduğunu söyler¹⁵⁹. Bu çağ Kral *James*'in tahta geçmesiyle başlar. Vergi devletinin oluşumundan bu yana, kralın vergilendirme yetkisini kullanarak faaliyetlerini yürütmesi esastır. *Magna Carta Libertatum*'dan itibaren, kral tahta geçtiğinde parlamentoyu toplantıya çağırır ve saltanatı boyunca alacağı vergileri kararlaştırır. Ancak parlamentonun belirlediği sınırlara genellikle uymaz. *James* de kendinden önceki krallar gibi parlamentonun onaylamadığı vergiler koyar ve tartışmalara sebep olur¹⁶⁰.

1605 tarihli *Bate* davası önemli bir dönüm noktasıdır. *James* frenküzümleri için ilave bir gümrük vergisi getirir. *Bate* bu vergiyi ödemeyi reddeder. Mahkeme yükümlülüğün hukuka uygun olduğunu söyler ve *Bate*'i haksız bulur. Yükümlülüğün hukuka uygun olmasının altında, feodal toprak sahipliği düşüncesinde temellerini bulan, kralın uyruklarını mallarıyla birlikte yönetme yetkisinin olduğu düşüncesi yatar. Bu dava 1610 yılında Avam Kamarası'nın gündemine taşınır. Avam Kamarası, bu yükümlülüğün uyrukların mülkiyetinin tamamen mahvına yol açacak şekilde yaygınlaştırılabilme tehlikesini getirdiğini ve bunun parlamento onayı olmadan yapılmasının doğru olmadığını *James*'e bildirir. Ama tartışmalar bir sonuca ulaşmadan *James* parlamentoyu dağıtır¹⁶¹.

1625 yılında *Charles* tahta geçtiğinde, Avam Kamarası gümrük vergilerini toplama yetkisini bütün saltanatı boyunca değil, yalnızca bir yıllığına vermeyi tasarlar. Buna fırsat olmadan *Charles* parlamentoyu dağıtır ve bu vergileri parlamentonun onayı olmadan toplar. Girdiği savaşların maliyetini karşılamak için gümrük vergileri yetersiz gelmeye başladığında *Charles*'in üç farklı yola başvurduğu görülür: Başta, uyruklarından zorla borç alır. Sonra, gemi parası adında, kraliyet donanmasının ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla normalde kıyı bölgelerinin tâbi olduğu ve yalnızca savaş zamanında getirilen bir yükümlülüğü sürekli hâle getirir ve diğer bölgelere

¹⁵⁹ Christopher Hill, *İngiltere'de Devrim Çağı 1603-1714*, Çev. Uygur Kocabaşoğlu, 3. Baskı, İstanbul: İletişim, 2021, s. 13-15. Aynı yönde bkz. Mosca, *op. cit.*, s. 42.

¹⁶⁰ Hill, *op. cit.*, s. 69.

¹⁶¹ Hill, *op. cit.*, s. 70; Loughlin, *op. cit.*, s. 219-220.

genişletir¹⁶². Daha sonra, tacirlere kimi imtiyazlar vererek ekonomide tekeller oluşturur ve bunun karşılığında tacirlerden para alır. Zorunlu borçlar ve gemi parası, adı konmamış olsa da, geniş anlamda vergi niteliğindedir. Tekellerin ekonomiye getirdiği zararlar mülk sahiplerinden misliyle çıktığı için, bunlar da mülk sahiplerinin üstündeki malî yükü dolaylı olarak artırır¹⁶³.

Bu konudaki şikâyetler 1628 yılında Haklar Dilekçesi (*Petition of Rights*) isimli belgeyle *Charles*'a sunulur. Dilekçe, kimsenin hediye, borç, yardım, vergi veya bunlara benzer bir malî yükümlülüğü parlamentonun onayı olmadan yapmaya veya vermeye zorlanmamasını talep eder¹⁶⁴. Dilekçe, bir yasa veya yasa tasarısı değildir. Yeni bir talep de getirmez. Yalnızca mülk sahiplerinin mevcut özgürlüklerinin teyidini isteyen bir metindir. Bu niteliği sebebiyle hedefine ulaşamaz. *Charles* parlamentodan ödenek alabilmek için dilekçeyi kabul eder görünür, ancak daha sonra dilekçede kralın uyruklarını mallarıyla birlikte yönetme yetkisinin sınırlanmadığını öne sürerek parlamentonun onayı olmadan vergi toplamaya devam eder. 1629 yılında Avam Kamarası parlamentonun onayı olmadan vergi koyanları ve ödeyenleri devletin baş düşmanı ilân eder ve *Charles* parlamentoyu yine dağıtır¹⁶⁵.

Charles döneminde 1637 tarihli *John Hampden* davası yine önemli bir dönüm noktasıdır. Aynı zamanda bir siyasetçi olan *Hampden* kendisinden istenen gemi parasını ödemeyi reddeder. Mahkeme yükümlülüğün hukuka uygun olduğunu söyler ve *Hampden*'ı haksız bulur. Dava *Hampden*'ın aleyhine de sonuçlansa, siyasi açıdan önem arz eder. Kralın uyruklarını mallarıyla birlikte yönetme yetkisine sahip olduğuna itiraz edilmez. Ama kralın parlamentonun onayı olmadan vergi toplayabileceği bir kere söylenirse, bunun İngiliz halkını köleden farksız kılacağı düşüncesi siyasi taraftar toplamaya başlar. Parlamentonun ne zaman toplanacağına ve dağıtılacağına karar verme yetkisi krala ait olduğu için bu düşüncenin parlamentoya yansması zaman alır. 1640 yılında parlamento toplandığında, gemi parasını ve *Hampden* davasındaki

¹⁶² Cousins / de Cogan, **op. cit.**, s. 706.

¹⁶³ Hill, **op. cit.**, s. 24-26, 49-50. Ayrıca bkz. Essers, **op. cit.**, s. 12; Schön, "Fiscal Challenges to Democracy", s. 105; Stebbings, **op. cit.**, s. 49.

¹⁶⁴ Gemalmaz, **op. cit.**, s. 134-135; Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 39-40; Mosca, **op. cit.**, s. 45.

¹⁶⁵ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 17-18; Hill, **op. cit.**, 75-76.

kararın hukuksuz olduğunu ilân eder ve parlamentonun kral çağırmasa da toplanacağına ilişkin bir yasa kabul ederek kendisini kalıcı hâle getirir¹⁶⁶.

Bu yasaya kadar, kralın parlamentonun ne zaman toplanacağına ve dağıtılacağına karar verme yetkisi sınırlanmadığı için en üst siyasi iktidarın hâlâ krala ait olduğu söylenebilir. Bunu *Charles*'ın şu sözlerinde açıkça görmek mümkündür: “*Parlamentolar toplanırken, çalışırken ve dağıtılırken tamamen benim irademe tabidir. Bu nedenle onların semeresini iyi veya kötü bulmama göre devam ederler veya etmezler.*”¹⁶⁷ Bu yasayla birlikte, kralın bu yetkisi elinden alınır ve parlamento kraldan bağımsız olarak toplanabilir hâle gelir.

Feodal toplumdan hatırlanacağı üzere, kilise de siyasi iktidarın önemli bir odağıdır. On ikinci yüzyılda vergilendirme yetkisine dayanarak merkezi bir siyasi iktidarı yeniden kurmayı başaran kralın, on yedinci yüzyıla kadar kilisenin gücünü de bu iktidarını pekiştirecek şekilde kullandığı söylenebilir. *Charles* döneminde kilise vergi vermeyi reddetmenin günah olduğu, ağır veya haksız bir vergiye bile boyun eğmek gerektiği şeklinde vaazlar verir¹⁶⁸. Dolayısıyla, on yedinci yüzyılda, parlamentonun keyfi vergilere ilişkin duyarlılığının karşısında, kralın ve gölgesindeki kilisenin yer aldığı söylenebilir.

1642 yılında başlayıp 1651 yılında sona eren ve büyük ölçüde saltanat yanlılarıyla parlamento yanlıları arasında seyreden iç savaş dönemi ile 1649 yılında *Charles*'ın idamıyla başlayan ve 1660 yılında *II. Charles*'ın tahta geçmesiyle sona eren kralsız (*interregnum*) dönemde, yani genel olarak 1642 ile 1660 yılları arasında yaşanan gelişmeler kral, parlamento ve kilise arasındaki ilişkilerin büsbütün değişmesine yol açar. Bu dönemde feodal tasarruflar tamamen kaldırılır ve kralın sahip olduğu araziler büyük ölçüde elden çıkarılır. Bu durum, kralın uyruklarıyla arasındaki kişisel ilişkilerden kaynaklanan otoritesinin geri dönüşsüz biçimde son bulmasına ve kralın siyasi iktidarın merkezi olmaktan uzaklaşmasına neden olur. Parlamento yanlılarının zaferi sonucunda *Charles*'ın idamı ve parlamentonun kendi düzenli

¹⁶⁶ Cousins / de Cogan, **op. cit.**, s. 707; Hill, **op. cit.**, s. 77-78, 145-146. *John Hampden* davasının kapsamlı bir incelemesi için bkz. Michael J. Braddick, “Case of Ship-Money (R v Hampden) (1637): Prerogative Discretion in Emergency Conditions”, **Landmark Cases in Revenue Law**, Ed. John Snape ve Dominic de Cogan, Oxford: Hart Publishing, 2019, s. 33 vd.

¹⁶⁷ Hill, **op. cit.**, s. 98.

¹⁶⁸ **Ibid.**, s. 102-103, 120.

ordusuyla birlikte sürdürdüğü askeri himaye rejimi (*protectorate*) insanların zihninde önemli bir değişimi getirir. Kral çağırmasa da parlamento toplanabilir, ama ortada bir kral olmadığında da parlamentonun siyasi iktidara sahip olabileceği ilk kez görülür. Parlamentosunun yaklaşık yirmi yıl boyunca en üst siyasi iktidara sahip olması, etkili ve güçlü bir yönetimin parlamentoyla da mümkün olduğunu gösterir¹⁶⁹.

Bu dönemde, parlamentonun siyasi iktidarının İngiltere halkını temsil etmesinden kaynakladığı düşüncesi ön plândadır. Ordu halkın özgürlüklerini savunmak üzere parlamento tarafından göreve çağrıldığını ilân eder¹⁷⁰. Bunun gerisinde bu dönemdeki eşitlikçi tartışmalar yer alır. 1646 yılından itibaren bir grup eşitlikçi (*levellers*) parlamentonun siyasi iktidarının teorik olarak yalnızca bu iktidarın halktan geldiği kabul edilirse meşru olabileceğini savunur. Eğer siyasi iktidar halktan geliyorsa, parlamentonun halkı temsil etmesi gerekir. Bu yenilikçi görüşlerin gündeme taşınmasında önemli bir kırılma noktası *Putney* tartışmalarıdır. Eşitlikçiler bir anayasa tasarısı hazırlar ve bu tasarı ordu konseyinde görüşülür. Tartışmaların önemli bir kısmı seçme hakkıyla ilgilidir. Bu tartışmalar sırasında eşitlikçilerin sözcüsü Albay *Rainborough*'un şu cümleleri dikkat çekicidir: “İngiltere’deki en yoksulun bile en büyükmiş gibi yaşayacak bir hayatı vardır ve dolayısıyla [...] bir yönetim altında yaşayacak herkes, önce kendi rızasıyla kendini o yönetimin emrine vermelidir.”¹⁷¹ Yine *Rainborough* şunu söyler: “Tanrının yasasında bir lordun yirmi kişiyi, bir beyefendinin iki kişiyi seçeceği veya yoksul bir adamın kimseyi seçemeyeceği hakkında herhangi bir şey görmüyorum.”¹⁷² *Putney* tartışmalarında, bu savlara cevaben, seçme hakkını yaygınlaştırmanın, hâlihazırda seçme hakkına sahip olanların mülkiyetini olumsuz etkileyeceği savunulur. Bu itirazlar karşısında eşitlikçiler parlamentonun yapısını hedefledikleri şekilde değiştiremez, ancak düşünceleri zamanla kalıcı hâle gelir ve ekonomik açıdan bağımsız ve mülk sahibi olan kişilerin seçme hakkına sahip olması gerektiği kabul görmeye başlar¹⁷³.

Bu değişimde, iç savaşın maliyetini karşılayabilmek için parlamentonun yeni vergiler koymasının da etkili olduğu söylenebilir. Yeni vergiler arasında harcama vergilerine de yer verilir. Harcama vergileri, bir malın satılması veya bir hizmetin

¹⁶⁹ *Ibid.*, s. 279-280.

¹⁷⁰ *Ibid.*, s. 167.

¹⁷¹ Hill, *op. cit.*, s. 168-169; Manin, *op. cit.*, s. 84.

¹⁷² Hill, *op. cit.*, s. 219.

¹⁷³ Hill, *op. cit.*, s. 166-169, 222; Manin, *op. cit.*, s. 84.

tedarik edilmesi üstünden alınan ve mal veya hizmetin nihai tüketicisi tarafından karşılanan vergileri ifade eder¹⁷⁴. Bu vergiler gelirin tüketim amacıyla kullanılması aşamasında alındığından¹⁷⁵ mülk sahibi olmayı gerektirmez. Böylece halkın yoksul çoğunluğu da, mülk sahipleriyle beraber vergi yükünü taşımaya başlar. Bu gelişme hiçbir zaman tersine dönmez, çünkü parlamentoyu oluşturan mülk sahipleri harcama vergilerinden vazgeçilmesine karar verirse, bu kararın kendi aleyhine olacağını öngörür. Diğer bir ifadeyle, vergi yükünü yoksullarla paylaşmazsa, kendi payının daha fazla olacağını bilir. Böylece, artık halkın daha geniş bir kesimi vergilendirilir ve bu durum seçme hakkının da genişletilmesi gerektiği düşüncesinin destek görmesine önemli bir temel sağlar¹⁷⁶.

Kralsız dönem 1660 yılında *II. Charles*'ın tahta çıkmasıyla sona erer. Ancak önceki kralların tahta çıkmasından önemli bir farklılık söz konusudur. İlk kez kral parlamentoyu değil, parlamento kralı çağırır¹⁷⁷. Bu durum, parlamentonun siyasi iktidarını teyit eder. *II. Charles* iç savaş sırasında sürgünde olduğu için, kendisiyle ilgili olumsuz düşünceleri değiştirmek amacıyla reformlar gerçekleştirir. Uyruklarından yasaya göre onlara ait kabul edilenden daha fazlasını almayacağına söz verir ve bu konudaki kararları parlamentoya bıraktığını duyurur. Kilise de parlamentonun siyasi iktidarının gerisinde kalır. 1660 yılından itibaren din görevlileri vazifelerine döner, arazilerini tekrar alır ve Lordlar Kamarası'ndaki koltuklarını yeniden elde eder. Ancak tüm bunlar parlamentonun kabul ettiği bir yasayla gerçekleşir. Bu durum, parlamentonun kiliseden de üstün bir siyasi iktidara sahip olduğunu gösterir. Din görevlileri eski pozisyonlarına kavuşamaz, diğer kişiler gibi vergilendirilmeye ve oy vermeye başlar¹⁷⁸.

Parlamentonun onayı dışında vergi koyma olanağını yitiren *II. Charles* borçlanma yolunu bir alternatif olarak görür. Ancak 1673 yılında borçlar ödenemez hâle gelip devlet iflas ettiğinde, bir de Hollanda'yla savaşa girmesi *II. Charles*'ın mülk sahiplerinin güvenini tamamen yitirmesine sebep olur. 1685 yılında *II. Charles*'ın ölümüyle *II. James* tahta çıkar. Parlamento toplanır ve *II. James*'e *II. Charles*'a verdiğinden daha fazla geliri onaylar. *II. James* din, özgürlük ve mülkiyeti koruma

¹⁷⁴ Stewart, **op. cit.**, s. 24.

¹⁷⁵ Turhan, **op. cit.**, s. 115.

¹⁷⁶ Hill, **op. cit.**, s. 270.

¹⁷⁷ **Ibid.**, s. 277.

¹⁷⁸ Hill, **op. cit.**, s. 181-183, 299-300; Gemalmaz, **op. cit.**, s. 137.

sözü verir, ancak bunu gerçekleştirmez. Yine de bu dönemde önemli reformlar yapılır. Ticaret tekellerine son verilir ve serbest ticaretin önü açılır. Parayla ilgili tasarıları başlatma ve para arzına ilişkin karar alma yetkisi parlamentoya geçer¹⁷⁹.

II. *James* kısa süren saltanatında Katolik inancını ve uygulamalarını bir yönetim tarzı olarak benimser ve dayatır. Bu yüzden, 1688 Devriminde (*The Glorious Revolution*) parlamentonun desteğiyle kızı *Mary* ve Hollanda prensi III. *William* tarafından tahttan indirilir. 1689 tarihli Haklar Bildirisi (*Bill of Rights*) bunların bir sonucudur ve parlamentoyla III. *William* arasında bir uzlaşmadır. III. *William* tahta geçmek isterken, parlamento da tahtı doldurmadan önce özgürlükleri sağlama almayı hedefler. Sonuçta III. *William*'ın saltanatı tanınır, ancak yetkileri sınırlanır. Parlamentonun onayı olmadan vergi almasının, bir yasayı kaldırmasının, kişileri yasalardan muaf tutmasının mümkün olmadığı kabul edilir¹⁸⁰. Parlamenta seçilme özgürlüğü, parlamentoda ifade özgürlüğü ve parlamentoların düzenli olarak yenilenmesi gerekliliği uyrukların hakkı olarak ilân edilir. Sonuncusu, parlamentoların üç yıllığına toplanacağını düzenleyen bir yasayla daha sonra ayrıca somutlaştırılır. Bu gelişmelerin en önemli çıktısı, parlamentonun artık anayasanın zorunlu ve sürekli bir unsuru olduğunun kabul edilmesidir¹⁸¹.

III. *William* döneminde tahtın düzenli geliri azdır. Parlamento III. *William*'a tahtta kaldığı her yıl için belirli bir miktar geliri tahsis eder. Bunun üstündeki diğer tüm harcamalar duruma göre ayrıca görüşülür ve onaylanır. 1690 yılından itibaren tüm ödenekler denetlenmeye başlanır. 1702 yılında III. *William*'ın ölümüyle Kraliçe *Anne* tahta çıkar. *Anne*'nin saltanatında, gelir ve harcamaların tek bir ulusal hesapta konsolide edildiği, parlamentoda modern anlamda yıllık bütçelerin hazırlanmaya başladığı ve kamu hesaplarını denetlemek üzere parlamento komisyonlarının oluşturulduğu görülür. III. *William* ve *Anne* saltanatları, modern İngiliz devletinin kuruluşundaki reformların tamamlandığı bir dönemdir. İngiliz Merkez Bankası (*Bank of England*) kurulur, bu gelişme para arzını sistemli hâle getirir ve borçlanma için de güvenli bir ortam sağlar. Deniz sigortacılığı, senet ve tahvil borsası, istatistik bilimi gibi modern finans araçları bu dönemde kullanılmaya başlanır. Serbest ticaretin

¹⁷⁹ Hill, *op. cit.*, s. 245-248, 273-279.

¹⁸⁰ Cousins / de Cogan, *op. cit.*, s. 706; Çağan, *Vergilendirme Yetkisi*, s. 18-19; Gemalmaz, *op. cit.*, 138-139; Mosca, *op. cit.*, s. 51-52; Schön, "Fiscal Challenges to Democracy", s. 105-106; Stebbings, *op. cit.*, s. 52.

¹⁸¹ Hill, *op. cit.*, s. 338-340; Loughlin, *op. cit.*, s. 221-222.

önündeki engeller tamamen kaldırılır ve sermayeci sistemin geniş pazar arayışı desteklenir¹⁸².

Hill'in “*devrim çağı*” olarak ifade ettiği bu dönemin başıyla sonu arasında, parlamentonun siyasi iktidarı, diğer siyasi iktidar odaklarının üstüne çıkar. *Loughlin* bu dönemdeki gelişmelerin, *Magna Carta Libertatum*'dan itibaren pratikte kralın danışma konseyi olmaktan öteye geçemeyen parlamentoyu, gerçek anlamda iktidar sahibi bir parlamentoya dönüştürdüğünü söyler¹⁸³. Bu dönemin sonu itibarıyla, halkın büyük kesimi kendi bölgesi dışında üretilen ürünlerin tüketicisi hâline gelmiş ve vergi ödemeye başlamıştır. Mülk sahipleri kralın keyfi vergilerini kontrol altına almayı görece başarmış ve vergiyle ilgili kararları parlamento aracılığıyla düzenli bir biçimde inceleyebilme olanağına kavuşmuştur. Bununla birlikte, seçme hakkı vergi verenlerin tamamını kapsayacak şekilde genişletilmemiştir. Dolayısıyla, vergiyle ilgili kararların alınmasına rıza gösterilmesi gerektiği fikri herkes için geçerli değildir ve parlamentonun vergi verenlerin tamamını temsil ettiğini söylemek henüz mümkün değildir.

1703 tarihli *Ashby White*'a karşı davası seçme hakkıyla vergilendirme yetkisi arasında açık bir bağlantının kurulduğunu göstermesi açısından önemlidir. *Ashby*'nin seçimde oy kullanması polis memuru *White* tarafından engellenir ve bunun sonucunda *Ashby* haksız fiile dayanan bir tazminat talep eder. Ortada bir zarar olmadığı için çoğunluk *Ashby*'nin talebini yerinde görmez, ancak Başyargıç *Holt* seçme hakkının mülkiyet hakkıyla bağlantılı olduğunu temellendirerek çoğunluğa katılmaz ve bu değerlendirmesi parlamentoda taraftar toplar¹⁸⁴. *Holt*'a göre, seçimlerde kullanılan bir oy, oy verenin mülkiyetinin korunması veya korunmaması sonucunu getirir. Vergiyle ilgili kararların alınmasına bu vergiyi kendi mülkiyetinden karşılayacak kişilerin rıza göstermesi esastır. Bu geniş insan topluluğu çok sayıda mülk sahibini içerdiği için, bu kişilerin kararların alınması sırasında bizzat bulunması olanaksızdır. Bu yüzden, aralarından uygun sayıdaki kişiyi seçer ve kendileri adına görüşmelere katılıp karar vermesi için gönderirler. Bu çerçevede, seçme hakkının engellenmesi mülkiyetin korunmasını da etkiler¹⁸⁵.

¹⁸² Hill, *op. cit.*, s. 331-341; Loughlin, *op. cit.*, s. 223.

¹⁸³ Loughlin, *op. cit.*, s. 228.

¹⁸⁴ Hill, *op. cit.*, s. 366.

¹⁸⁵ Bkz. **The Judgements Delivered by the Lord Chief Justice Holt in the Case of Ashby v. White and Others**, London: Saunders and Benning Law Booksellers, 1837,

2. İki Temsil: *Hobbes* ve *Locke*

On yedinci yüzyılda İngiltere’de yaşanan gelişmeler, kralın uyruklarını mallarıyla birlikte yönetme ve vergilendirme yetkilerinin keyfi buyruklarla kullanılmasının sınanmasına sebep olur. Feodal toplum düzeninin çözülmeye başladığı ve kralın merkezi nitelikteki siyasi iktidarıyla bir vergi devletini inşa ettiği Ortaçağdan itibaren, temsile dayanan rıza, kralın vergi koyarken uyumlu ve hızlı sonuç alabilmesi için kullanılan bir araçtır. On yedinci yüzyıldan itibaren tarih sahasında yaşananlar, vergilendirme yetkisinin kullanılmasında temsile dayanan rızanın anlam ve değerinin düşünce sahasında da yeniden değerlendirilmesine yol açar. Rıza teorisi, toplum sözleşmesi fikrinin gelişmesiyle, temsile dayanan bir vergilendirme anlayışına doğru seyrederek¹⁸⁶. Bu gelişmenin izlerini *Thomas Hobbes*’un 1651 yılında yayımlanan “*Leviathan*”¹⁸⁷ isimli ve *John Locke*’un 1689 yılında yayımlanan “*Yönetim Üzerine İkinci İnceleme*”¹⁸⁸ isimli eserlerinde görmek mümkündür.

Hobbes, “*Leviathan*”da devletin varlığının güvenlik ihtiyacından kaynaklandığını öne sürer. İnsanların, başka hiçbir ihtiyaç duymadan, hayatını yalnızca emeğiyle sürdürmesi mümkün değildir. İnsanlar hem dış tehditlerden hem de birbirlerine zarar vermekten korunmaya ihtiyaç duyarlar. Bu yüzden, kendilerini korumak için savaşmak veya güvenliği sağlayacak başka birilerini bulmak durumunda kalırlar¹⁸⁹. *Hobbes* insanların güvenliğinin ancak bunu gerçekleştirebilecek büyüklükte ve sürekli bir iktidarın kurulmasıyla sağlanabileceğini savunur. İnsanlar böyle bir iktidarı ancak yapay bir biçimde, yani sözleşmeye dayalı olarak kurabilir. Bunun için, sahip oldukları bütün kudreti, hepsinin iradesini tek bir iradeye indirgeyecek egemen temsilciye devrederler. Egemen temsilci bir monark olabileceği gibi, bir parlamento da olabilir. İki durumda da, egemen temsilci tek bir kişilik altında diğer herkesin kişiliğini taşır¹⁹⁰. Tüm bunlar *Hobbes*’un şu cümlesinde kısaca

<https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.trials/acjw0001&collection=selden&id=19&startid=19&end=58>, Erişim: 18.4.2023, s. 3. Bu bağlantının on sekizinci yüzyılda bu kadar açıklıkla kurulmuş olması, sonraki yüzyılda 1832, 1867 ve 1884 tarihli Halkın Temsili Yasası başlıklı yasalarda etkisini gösterir. Seçme hakkının tüm yetişkin yurttaşları kapsayacak şekilde genişletilmesi ise yirminci yüzyılı bulur. Bkz. İkinci Bölüm, I-A-1, “Seçmenler” başlığı.

¹⁸⁶ Stebbings, *op. cit.*, s. 53.

¹⁸⁷ Thomas Hobbes, *Leviathan*, Çev. Semih Lim, 24. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2022.

¹⁸⁸ John Locke, *The Second Treatise of Government and a Letter Concerning Toleration*, New York: Dover Publications, 2002.

¹⁸⁹ Hobbes, *op. cit.*, s. 257.

¹⁹⁰ *Ibid.*, s. 133-136.

özetlenir: “*Bir insan topluluğu, kendi arasında ahit yaparak, hepsinin birden kişiliğini temsil etmek, yani onların temsilcisi olmak hakkının hangi kişiye veya heyete verileceği konusunda çoğunlukla anlaştığı vakit, bir devlet kurulmuştur.*”¹⁹¹

Egemen temsilciyle uyrukları arasındaki ilişkiyi bir temsil ilişkisi yapan, egemen temsilcinin herkesin kişiliğini taşımasıdır. Bu durumda, egemen temsilcinin karar verirken veya eylemde bulunurken bunları başkaları adına yaptığını söylemek mümkün olmaz, çünkü bunlar zaten aynı zamanda uyruklarının karar ve eylemleridir. *Hobbes’un açık ifadesiyle, “[...] temsilcinin fail olarak yaptığını uyruklardan her biri amil sıfatıyla yapmış demektir.*”¹⁹² İnsanlar, egemen temsilcinin karar ve eylemlerinin kendi karar ve eylemleri olacağı konusunda sözleşir ve egemen temsilciyi yetkilendirir. Dolayısıyla, burada yalnızca yetkilendirme boyutu itibarıyla şekli anlamda temsilin bulunduğunu söylemek mümkündür¹⁹³.

Güvenliğin sağlanması için neyin gerekli olduğuna karar verme yetkisi egemen temsilciye aittir. Bu amaçla ihtiyaç duyulan harcamaların karşılanması için uyruklarından vergi toplama yetkisi de bu yetkiye dâhildir. Buna göre, egemen temsilci vergi konmasını gerektiren bir durumun mevcut olup olmadığına karar verir ve bu karar herkesin kararı olarak kabul edilir¹⁹⁴. *Hobbes’a göre mülkiyet, her bir uyruğun diğer uyruklarca engellenmeden yararlanabileceği şeylerle ilgilidir. Bir uyruğun kendi mülkü üstündeki hâkimiyeti yalnızca diğer uyrukların müdahalesini dışlar, ama egemen temsilciyi müdahaleden men etmez. Egemen temsilci uyruklarını rahatsız edecek bir müdahalede bulunsa bile, uyruklar egemen temsilcinin karar ve eylemlerinin amili olduğu için itiraz edemez*¹⁹⁵. *Hobbes’a göre uyrukların egemen temsilciyi de dışlayan bir mülkiyet hakkına sahip olduğunun kabul edilmesi, egemen temsilcinin güvenliği sağlama görevini yerine getirmesini olanaksız kılar ve devletin çökmesine neden olur. Egemen temsilci eğer güvenliği sağlamak için ihtiyaç duyduğu finansmanı karşılayamazsa, önce kendini kısar. Kendini kısma seçeneği ortadan*

¹⁹¹ *Ibid.*, s. 137.

¹⁹² *Ibid.*, s. 152, 165.

¹⁹³ Pitkin, *op. cit.*, s. 30-35.

¹⁹⁴ Hobbes, *op. cit.*, s. 140-143, 160-161.

¹⁹⁵ *Ibid.*, s. 140-141. *Hobbes’a göre egemen temsilci doğa yasalarının getirdiği kimi zorunluluklara uymak zorundadır ve bu zorunluluklar arasında verginin nasıl konulacağına ilişkin birtakım belirlemeler olduğu söylenebilir. Bu konuda bir değerlendirme için bkz. Hans Gribnau / Jane Frecknall-Hughes, “The Enlightenment and Influence of Social Contract Theory on Taxation”, **Political Philosophy and Taxation – A History from the Enlightenment to the Present**, Ed. Robert F. van Brederode, Singapur: Springer, 2022, s. 58-59.*

kalktığında, küçük meblağlar için uyruklarının mülkiyetine müdahale etmeye başlar. Bu küçük meblağlar yetersiz geldiğinde aşırı müdahalelerle uyruklarını yola sokar veya yok olur¹⁹⁶.

Bununla birlikte, egemen temsilci, uyruklar hakkında bilgi edinmek veya başka amaçlarla ilgili tavsiye almak üzere uyruklarının vekiller göndermesini isteyebilir. Vekiller kendilerine bildirilen yer ve zamanda, ülkenin her bir uyuşunu temsil etmek için toplanır. Buradaki temsil, egemen temsilcinin sahip olduğu temsilden farklıdır. Egemen temsilcinin temsili mutlaklıdır. Buna karşılık, gönderilen vekillerin temsili egemen temsilcinin bildirdiği konuyla ve zamanla sınırlı olduğundan mutlak değildir. Toplantı konusu ortadan kalktığında veya egemen temsilci artık danışılacak bir şey kalmadığını bildirdiğinde vekiller dağılır. Bu durumda, parlamentoyu dağıtma yetkisi başkasına ait olduğundan egemenliğin parlamentoda olduğu söylenemez. *Hobbes*'un ifadesiyle “*bir egemenlik mevcut ise, halk yalnızca onun tarafından mutlak olarak temsil edilebilir.*”¹⁹⁷

Locke'un “*Yönetim Üzerine İkinci İnceleme*”de ortaya koyduğu düşünceyse farklıdır. *Locke*'a göre, her insanın hayatı ve kişiliği üstünde yalnızca kendinin sahip olduğu bir mülkiyet hakkı söz konusudur. Bir insanın emeği kişiliğinin uzantısıdır. İnsan, ilahi bir kudret tarafından bahşedilen tüm kaynakları emeğiyle işleyerek kendinin kılar. Hayatın sunduğu olanaklardan emeğiyle yararlanabileceği kadarını mülkü haline getirir. Böylelikle, dünyevi kaynaklar üstündeki sahiplik de insanın kişiliğiyle bağlantılıdır ve mülkiyetin parçasıdır¹⁹⁸. *Locke* insanın doğumundan itibaren sahip olduğu bu hakları “*yaşam, özgürlük ve sahiplik*”¹⁹⁹ olarak çerçevelendirir ve “*mülkiyet*” ifadesini üçünü de kapsayacak şekilde kullanır²⁰⁰.

Devletten önce her insanın mülkiyetini koruma yetkisi vardır. Bu yetki iki temel unsurdan oluşur: Bir insan kendisi ve diğerleri için uygun gördüğü her şeyi yapabilir ve buna karşı gelenleri cezalandırabilir. Herkesin bu yetkisini sınırsız

¹⁹⁶ Hobbes, *op. cit.*, s. 243-247.

¹⁹⁷ *Ibid.*, s. 189-190, 203.

¹⁹⁸ Locke, *op. cit.*, s. 12-14 (V-26-31).

¹⁹⁹ *Ibid.*, s. 38 (VII-87).

²⁰⁰ Locke, *op. cit.*, s. 57 (IX-123). Ayrıca bkz. John Snape / Jane Frencknall-Hughes, “John Locke: Property, Tax and the Private Sphere”, *Studies in the History of Tax Law*, Vol. 8, Ed. Peter Harris ve Dominic de Cogan, Londra: Hart, 2017, s. 15.

biçimde kullanması, mülkiyetin korunmasını olanaksız kılar. İnsanların sözleşme yoluyla bir devlet altında birleşmesi ve kendilerini bir yönetime tâbi kılması bu sorundan kaynaklanır. Bu sorunu çözmek üzere, her insan mülkiyetini korumak için sahip olduğu bu yetkiyi diğer insanlarla sözleşerek devlete bırakır ve devleti bu yetkinin unsurlarının taşıyıcısı hâline getirir²⁰¹.

Locke'a göre sözleşme, sözleşmeye katılacak herkesin rızasını gerektirir. Kimse kendi hayatının, kişiliğinin ve kişiliğinin uzantısı olarak sahip olduklarının üstündeki mülkiyetine dayanan doğal yetkisinden rızası dışında mahrum bırakılamaz ve bir siyasi iktidara tâbi kılınamaz²⁰². Devletin siyasi iktidarı, mülkiyetin korunacağına ilişkin güvene dayanır²⁰³. Bu yüzden, sahibinin rızası olmadan, devletin mülkiyetin tamamını veya belirli bir kısmını alması mümkün değildir. *Locke*, devletin rıza olmasa da mülkiyete müdahale edilebileceği bir durumda, mülkiyetin ortadan kalkacağını savunur. Mülkiyetin korunması insanların devleti kurmasının başlıca amaçları arasında olduğu için, mülkiyetin ortadan kalkması devletin anlamını yitirmesine neden olur²⁰⁴.

Bu doğrultuda *Locke*, devletin vergi toplamasını mülkiyete bir müdahale olarak görür ve rızayla bağlantısında değerlendirir. *Locke*'a göre devletin bir maliyeti vardır ve desteklenmesi gerekir. Mülkiyetin korunması ve bu durumun sürdürülmesi için herkes payına düşeni ödemelidir. Bu da vergi yoluyla olur. *Locke* vergiyle mülkiyetin bir kısmının alınmasıyla, farklı biçimlerde mülkiyetin bir kısmının alınması arasında ayırım yapmaz. Vergi de mülkiyete müdahale anlamına gelir ve dolayısıyla mülkiyetine müdahale edilen kişinin rızası gerekir. Bu rıza alınmadan konulan bir vergi *Locke*'un ifadesiyle “*mülkiyetin temel yasasını çiğner ve devletin amacını altüst eder.*”²⁰⁵

Verginin rızaya dayanması, vergi koymaya yönelik taleplerin her birine herkesin rıza göstermesi anlamına gelmez. *Locke*'un burada rıza kavramıyla kastettiğini açıklıkla görebilmek için, iki bağlamı birbirinden ayırmak gerekir. Birinci

²⁰¹ *Locke, op. cit.*, s. 39-40 (VII-87-88).

²⁰² *Ibid.*, s. 44 (VIII-95).

²⁰³ Geraint Parry, “Locke on Representation in Politics”, *The Selected Political Writings of John Locke*, Ed. Paul E. Sigmund, New York: Norton, 2005, s. 349-350.

²⁰⁴ *Locke, op. cit.*, s. 64 (XI-138).

²⁰⁵ *Ibid.*, s. 65 (XI-140).

bağlam, insanların mülkiyet hakkını korumak amacıyla devleti kurmak için sözleştiği bağlamdır. Bu bağlamda, *Locke* iki türlü rızadan bahseder. İlk olarak, açık rıza (*express consent*) insanın bir devlete dâhil olduğunu kesin ve belirli bir şekilde ifade etmesiyle verilir. Buna karşılık, zımnî rıza (*tacit consent*) insanın belirli bir şekilde davranmasından veya davranmamasından çıkarılır. *Locke*'a göre, bir devletin egemenliği altında mülkiyeti olan veya o devletin egemenliğinin getirdiği başka korumalardan yararlanan herkes, o devlete zımnî rıza göstermiş olur. Bu belirlenmesiyle *Locke* aslında bir itirazı yanıtlar. İnsan hâlihazırda bir devletin içine doğduğu için, bu devlete rıza göstermesinin nasıl mümkün olduğu sorusunu zımnî rıza kavramını kullanarak cevaplar. Bir devletin içine doğan kişi, zımnî rıza yoluyla da olsa o devletin getirdiklerinden faydalanmak istemez ve rıza göstermezse, hiçbir devletin egemenliği altında bulunmayan bir bölgede yeni bir devlet kurabilir²⁰⁶.

İkinci bağlam, açık veya zımnî rıza yoluyla siyasi iktidara katıldıktan sonra, bu iktidarın uygulayacağı kararların verildiği bağlamdır. *Locke* vergiyle ilgili bir kararın verilmesiyle, başka herhangi bir kanunun konmasıyla ilgili bir kararın verilmesi arasında ayırım yapmaz. Vergiyle ilgili bir kararın verilmesinde rıza, tıpkı diğer kanunlarda olduğu gibi, kararı verecek olanların çoğunluğunun rızasıdır. Böyle bir rızanın adresiyse yasama erkidir²⁰⁷. Çoğunluğun rızasına, herkesin bizzat veya temsilcileri aracılığıyla katıldığı bir yasama faaliyetiyle ulaşılabilir ve ancak bundan sonra vergilendirmenin rızaya dayandığı söylenebilir²⁰⁸.

Hobbes vergilendirme yetkisini güvenlik ihtiyacıyla bağlantısı içinde ele alırken, *Locke* vergilendirme yetkisinin temeline mülkiyetin korunması amacını koyar.

²⁰⁶ *Ibid.*, s. 55-56 (VIII-119-121). *Locke*'un bu düşüncesi, boyun eğmeyi meşrulaştıran bir açıklama getirdiği sebebiyle eleştirilebilir. Bu eleştirilerden birini yapan siyaset felsefecisi A. John Simmons'a göre *Locke* rızayla boyun eğme arasında belirgin bir farklılık ortaya koymaz. Rızanın bilinçli bir şekilde ve isteyerek verilmesi gerekirken, boyun eğme olanı kabullenmekle ilgilidir. Simmons bu soruna şöyle bir çözüm getirir: İnsanların siyasi iktidara tâbi kılınması için açık veya zımnî rıza gerek koşuldur, ama yeter koşul değildir. Zımnî rızanın yeterli olabilmesi için, ayrıca o yönetimin meşru bir yönetim olması gerekir. Diğer bir ifadeyle, ancak meşru bir yönetime zımnî rıza gösterilmesi durumunda boyun eğme ve rıza aynı sonuca götürebilir. Bir yönetimin meşru olması, onun kurulmasını gerektiren amaçla ilgilidir. Bu amaç mülkiyetin korunmasıdır. Dolayısıyla, mülkiyetin korunması amacını yerine getiren bir yönetime zımnî rıza gösteren biri, rıza göstermiş sayılabilir. Böyle bir açıklama *Locke*'un çizdiği çerçeveyi tam anlamıyla yansıtmaya daha yakındır. Bkz. A. John Simmons, "The Meaning of Consent in Locke", *The Selected Political Writings of John Locke*, Ed. Paul E. Sigmund, New York: Norton, 2005, s. 344-349.

²⁰⁷ *Locke*, *op. cit.*, s. 61 (XI-134), 66 (XI-142).

²⁰⁸ *Ibid.*, s. 65 (XI-140).

Mülkiyetin korunması da yine güvenlik ihtiyacıyla ilgilidir²⁰⁹. Dolayısıyla, *Hobbes* ve *Locke* farklı öncüllerden yola çıksalar bile, verginin amacı açısından ortak bir anlayışı benimser. Sözleşmeye dayanan devletin amacı neyse verginin amacı da odur. Diğer bir ifadeyle, ikisi için de “*verginin amacı devletin amacına araç olmaktır*”²¹⁰. Bununla birlikte, *Hobbes* egemen temsilcinin vergilendirme yetkisini sınırsız bir şekilde kullanabileceğini düşündüğünden, uyrukların egemen temsilciyi dışlayan bir mülkiyet hakkına sahip olmasını bunun önünde bir engel olarak görür ve kabul etmez. Buna karşılık, *Locke* mülkiyetin korunması amacıyla mülkiyete müdahale edilebileceğini, ancak bunun için mülkiyet sahibinin rıza göstermesi gerektiğini söyler ve böylece mülk sahiplerinin egemeni dışlayabileceğini kabul eder.

Hobbes ve *Locke* arasındaki başlıca fark burada ortaya çıkar. *Hobbes*’un egemen temsilciye atfettiği mutlak temsil yetkisi rızanın ötesindedir. Mutlak temsil, temsil olunanın kendi iradesini tamamıyla temsilciye devretmesini, temsilcinin karar ve eylemlerine kendi karar ve eylemleriymiş gibi boyun eğmesini getirir. Burada rızadan fazlası vardır. *Hobbes*’un ifadesiyle “*Herkes herkese, senin de hakkını ona bırakman ve onu bütün eylemlerinde aynı şekilde yetkili kılman şartıyla, kendimi yönetme hakkını bu kişiye veya heyete devrediyorum [...]*”²¹¹ demiş gibidir. Temsil olunan, uyrukların tamamının kişiliği temsilcide birleştigiinden, kendi iradesini temsilcinin iradesine terk eder. *Hobbes* için temsilin anlamı budur. Herkes, mutlak temsil yetkisini sözleşmeyle birlikte egemen temsilciye devreder ve sonra egemen temsilci nasıl, ne kadar ve ne zaman isterse buna uygun olarak vergi verir. Böyle bir durumda temsil olunanların temsilcinin karar ve eylemlerine razı olup olmadığı sorusu sorulamaz.

Buna karşılık, *Locke* için rıza temsile göre daha geniş kapsamlı bir kavramdır. Verginin rızaya dayanması için, önce vergilendirme yetkisine sahip olan siyasi iktidarın herkesin rızasına dayanması, sonra vergiyle ilgili her bir kararın çoğunluğun rızasına dayanması gerekir. Bunlar verginin rızaya dayanmasının gerek koşullarıdır.

²⁰⁹ *Locke*’un şu cümlesi bu ilişkiyi açıkça gösterir: “*İnsanın kendini doğal özgürlüğünden mahrum bırakmasının ve sivil toplumun bağlarını kuşanmasının tek yolu, diğer insanlarla aralarında rahat, güvenli ve huzurlu bir şekilde yaşamak, mülkiyetinden güvenli bir biçimde yararlanmak ve kendilerinden olmayanlara karşı güvende olmak için bir topluluğa katılarak birleşmek üzere sözleşmektir.*” Bkz. *ibid.*, s. 44 (VIII-95).

²¹⁰ Bu ifade *Fritz Neumark*’tan ödünç alınmıştır. Bkz. Fritz Neumark, **Maliyeye Dair Tetkikler**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1948, s. 35.

²¹¹ *Hobbes*, **op. cit.**, s. 136.

Temsilse çoğunluğun rızasına ulaşmanın bir yoludur. Temsil yoluyla yönetenlerle yönetilenler arasında çoğunluğun rızasına dayanan bir bağ kurulur²¹². Bununla birlikte, temsilin, çoğunluğun rızasına ulaşmanın yeterli bir yolu olabilmesi için, eşit ve orantılı olması lâzımdır. *Locke* eşit ve orantılı temsilin nasıl olacağını açıklamaz, yalnızca bunun olmadığı bir durumun tarifiyle yetinir. Bu tariftten hareketle, temsilin, mülkiyetin korunması amacını yansıttığı ölçüde eşit ve orantılı kabul edileceği söylenebilir²¹³.

“*Leviathan*” yukarıda açıklanan iç savaş döneminde yazılır ve kralsız dönemde yayımlanır. Bu sebeple insanların çatışmalara sürüklendiği bir dönemin ürünüdür ve bunun tekrar yaşanmaması arzusunu taşır²¹⁴. Bu döneme insanların yıkıcı bir şekilde ayaklanması endişesi hâkimdir ve *Hobbes*’un uyrukların güvenliğini sağlamakla görevli egemen temsilcinin mutlak iktidarına dair açıklamaları bu dönemle birlikte değerlendirilmelidir²¹⁵. “*Yönetim Üzerine İkinci İnceleme*” ise parlamentonun siyasi iktidarı aracılığıyla mülk sahiplerinin kralı değiştirebildiğinin, bunun devletin kesintiye uğraması ve anarşinin hâkim olması gibi sonuçlar doğurmadığının görüldüğü bir dönemde yazılır ve yayımlanır²¹⁶. *Putney* tartışmalarında eşitlikçilerin sözcüsü *Albay Rainborough*’un söyledikleri, *Ashby White*’a karşı davasında Başyargıç *Holt*’un değerlendirmeleri ve *Locke*’un düşünceleri arasındaki paralellik bunu gösterir. On yedinci yüzyılın ilk yarısında Kral *Charles* parlamento üstündeki siyasi iktidarını *Hobbes*’un egemen temsilcisinin mutlak temsil yetkisiyle benzer bir temelden hareketle savunurken, tüm bu gelişmelerden çok sonra tahta çıkan Kral II. *James*’in özgürlük ve mülkiyeti koruma sözü vermesi bu konuda bir paradigma değişimini işaret eder. Dolayısıyla, tarih sahasında yaşanan gelişmeler, düşünce sahasında vergilendirme yetkisi, mülkiyet, rıza ve temsil bağlantılarına ilişkin fikirlerin önce *Hobbes*’un çizdiği çerçeveye ve daha sonra *Locke*’un çizdiği çerçeveye doğru bir çizgide seyretmesine yol açar. Bu güçlü değişimin etkisi, on sekizinci yüzyılda, bu kez Amerikan Devriminde yankılanır.

²¹² Parry, *op. cit.*, s. 349.

²¹³ Locke, *op. cit.*, s. 72-73 (XIII-157-158). Karş. Parry, *op. cit.*, s. 351-352.

²¹⁴ *Hobbes*’un egemen temsilcinin iktidarını anlatırken kurduğu cümle bunu gösterir: “[...] bu kadar büyük bir güçten pek çok kötü sonuçlar doğabileceği düşünülse bile, bunun yokluğunun sonuçları, yani herkesin kendi komşusu ile sürekli bir savaş durumunda olması, çok daha kötüdür.” Bkz. *Hobbes*, *op. cit.*, s. 162. Benzer yönde bkz. ve karş. Gribnau / Frecknall-Hughes, *op. cit.*, s. 53-54.

²¹⁵ Hill, *op. cit.*, s. 221.

²¹⁶ Hukukçu *Georg Jellinek*, *Locke*’un buradaki düşüncelerinin Haklar Bildirisinin en önemli hükümlerinin tekrarı niteliğinde olduğunu öne sürer. Bkz. *Jellinek*, *op. cit.*, s. 83. Benzer yönde bkz. ve karş. Hill, *op. cit.*, s. 365; Snape / Frecknall-Hughes, *op. cit.*, s. 1.

B. Amerikan Devrimi

Amerikan Devrimi, mülkiyet hakkı başta olmak üzere, vergilendirme yetkisiyle insan hakları arasında bağlantı kurulmasını sağlar ve rızanın yolu olarak temsili devletin bağımsızlığının unsuru olarak kurgular (1). Etki ve kontrol kabiliyetinin bulunmadığı bir siyasi iktidar tarafından rızası dışında vergilendirilen Amerikanlar, görünüşte temsil anlayışını reddeder ve temsilcilerini kendilerinin seçebilmesini olanaklı kılan gerçek temsil talebinde bulunur (2).

1. Vergi ve Bağımsızlık

On altıncı yüzyıldan itibaren geçerli olan ve ülkelerin zenginliğini sahip olduğu kaynaklara göre tayin eden merkantilist anlayış, Avrupa ülkelerinin sömürgeci politikalar benimsemesine neden olur²¹⁷. Sömürgecilik, bir topluluğun belirli bir toprak parçası ve/veya başka bir topluluğun davranışları üstünde kontrol sahibi olduğu bir tahakküm biçimini ifade eder²¹⁸. On sekizinci yüzyılın ikinci yarısına kadar Britanya'nın Amerika kıtasıyla kurduğu ilişki böyle bir tahakkümü yansıtır. Buna göre, Amerika'daki kaynakların nasıl kullanılacağını, ekonomik faaliyetlerin hangi koşullarla yürütüleceğini Britanya belirler. Amerika rakip bir ekonomi değildir, sömürgesi olduğu ekonomik bütünün bir parçasıdır. Britanya bir yandan Amerika'nın güvenliğini temin ederken, öte yandan da ana vatana bağlı kalmasını sağlar. Bu bağlılık sadece askeri araçlarla kontrol edilemez, hukuki araçlarla da desteklenmesi gerekir. Vergilendirme yetkisi bu hukuki araçların başında gelir²¹⁹.

1651, 1660, 1663 ve 1679 tarihli Seyir Kanunları (*Navigation Acts*) Amerika'daki ve Amerika'yla dünyanın geri kalanı arasındaki ekonomik faaliyetleri katı kurallarla düzenler. Amerika'nın ekonomik ilişkileri Britanya'yla sınırlanır ve elde edilen zenginliklerin başka ülkelere taşınması engellenir. Britanya'dan ithalat

²¹⁷ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 20; Craig VanGrasstek, "Mercantilism", **Elgar Encyclopedia of International Economic Law**, Ed. Thomas Cottier ve Krista Nadakavukaren Schefer, Cheltenham: Edward Elgar, 2017, s. 29.

²¹⁸ Ronad J. Horvath, "A Definition of Colonialism", **Current Anthropology**, 13/1, 1972, s. 46.

²¹⁹ Fabio Ambrosio, **Principles of Taxation in the United States – Theory, Policy, and Practice**, New York: Routledge, 2021, s. 6; Justin du Rivage, **Revolution Against Empire: Taxes, Politics, and the Origins of American Independence**, Londra: Yale University Press, 2017, s. 105-108.

yoluyla veya Britanya bayraklı kargo gemileriyle yürütülmeyen faaliyetler için yüksek vergiler getirilir. Kargo gemisi Amerikan limanlarına ulaştığında gümrük vergisi tahsil edilir. Gümrük vergisinin kontrolü için İngiliz tahsildarlar ve diğer memurlar görevlendirilir. Böylelikle vergilendirme yetkisi sömürgeci tahakkümün düzenlenmesi ve sürdürülmesi için bir araç olarak kullanılır²²⁰.

1756 ile 1763 yılları arasında gerçekleşen Yedi Yıl Savaşı, Amerika'yla Britanya arasındaki bu ilişkinin değişmesine neden olur. Fransa ve Britanya'nın sömürgecilik yarışının ve Amerika kıtasına ilişkin çıkar çatışmalarının bir sonucu olan savaş, Britanya'nın malî kaynaklarının azalmasına yol açar. 1763 tarihli Paris Barış Antlaşmasının ardından, Britanya vergilendirme yetkisini, yalnızca Amerika'nın ekonomik faaliyetlerini düzenlemek için değil, salt gelir elde etme amacıyla da kullanmaya başlar. Savaşın ardından yönetime gelen Başbakan *George Grenville*'in şu cümlesi bu yeni politikayı yansıtır: “*Bir ticaret ulusu ki, servetinden ve insan kaynağından fayda yok, borca ve vergiye batmış, arazi sahibi olarak yıpranmış ve her ek harcamanın ağırlığı altında gittikçe tuhaf bir biçimde inliyor.*”²²¹ Hukukçu *Ferdinand Grapperhaus*'a göre bu politika, Amerika ve Britanya arasında, büyük ölçüde finansal nitelikli olmak üzere, yeni bir gerilim yaratır. Bu gerilimin temelinde, Amerikanların Seyir Kanunlarının getirdiği düzende Britanya hazinesine aktarılan kaynakların yeterli olduğunu düşünmesi ve daha fazlasını vermek istememesi bulunur²²².

Britanya'nın gelir elde etmek amacıyla çıkardığı ilk kanun 1764 tarihli Şeker Kanunudur (*The Sugar Act*). Şeker Kanunuyla başta şeker olmak üzere, belirli ürünlerin ticareti yüksek vergilerle sınırlanır. Fakat getirdiği yükümlülükler itibarıyla 1733 tarihli Şeker Kanunuyla benzerlikler taşıdığından, kanunun gelir elde etme amacıyla çıkarıldığı tam olarak anlaşılamaz²²³. Bu amaç 1765 tarihli Damga Kanunu (*The Stamp Act*) ile büsbütün berraklık kazanır. Damga Kanunu dilekçeler, mahkeme kayıtları, tahviller, beyannameler, kefalet belgeleri, gazeteler ve diğer basılı yayınlar

²²⁰ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 20-21; Ferdinand Grapperhaus, **Tax Tales: From the Second Millennium**, Çev. Liesbeth Stapel ve Jabik Veenbaas, Amsterdam: IBFD, 2009, s. 77; John Phillip Reid, **Constitutional History of American Revolution II: The Authority to Tax**, Madison: The University of Wisconsin Press, 1987, s. 163.

²²¹ du Rivage, **op. cit.**, s. 103.

²²² Grapperhaus, **op. cit.**, s. 89.

²²³ Reid, **op. cit.**, s. 196-197.

gibi geniş bir alanda kullanılan dokümanlara elli dört farklı vergi yükümlülüğü getirir. Bu yeni yükümlülüklerin getirilmesindeki esas amaç gelir elde etmektir. Bunun yanında, görevlendirilen memurların kontrolünü sağlamak, bürokrasinin dilini ve tarzını yeknesaklaştırmak, dava açmayı ve haberlere ulaşmayı zorlaştırmak gibi Amerika'nın Britanya'ya bağlılığını artıracak hedeflerin de gözetildiği söylenebilir. Damga Kanunu aracılığıyla sömürgeci tahakkümün daha sıkı bir bağla güncellenmesi, Şeker Kanunundan sonraki tartışmaları aşan, çok daha büyük bir tepkiyle karşılanır²²⁴.

Sömürge temsilcileri *New York*'ta toplanır ve Amerika'daki Sömürgecilerin Hakları ve Talepleri Bildirisi (*Declaration of Rights and Grievances of the Colonists in America*) başlıklı bir metin kaleme alıp Kral III. George'a ve Britanya parlamentosuna gönderir. Bildiride, bizzat veya temsilcileri aracılığıyla rızası alınmadan kimseden vergi toplanamaması, insan özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilir ve temsile dayanan rızanın ancak sömürgelerde yaşayanların kendi seçtikleri temsilciler aracılığıyla alınabileceği söylenir²²⁵. Bu talepler parlamentoda tartışılır. Avam Kamarasında muhalefet, İngilizlerden alınacak vergilerin rızaya dayanması gerektiğini ve sömürgelere yerleşenlerin bu haklarını yitirmediklerini savunur. Hükümet Britanya'yla sömürgeleri arasındaki ilişkiyi bir bütün olarak ele aldığından ve bütün sömürgelerinden tam bağlılık beklediğinden bu görüşü desteklemez. Hükümete göre, vergilendirme yetkisi sömürgelerin hâlihazırda uymak zorunda olduğu Seyir Kanunlarını tamamlayıcı bir nitelik taşır. Buna karşılık, hükümet Damga Kanununun uygulanmasını zorla sağlamak için gereken askeri kaynakları kullanma konusunda isteksiz olduğundan kanunu 1766 yılında yürürlükten kaldırır. Kanunun yürürlükten kaldırıldığı gün Açıklayıcı Kanun (*The Declaratory Act*) kabul edilir ve Britanya'nın sömürgelerini “*her durumda ve ne olursa olsun*” bağlayan bir yasama yetkisine sahip olduğu ilân edilir. “*Her durumda ve ne olursa olsun*” ifadesi vergilendirme yetkisini de kapsar²²⁶.

1767 tarihli *Townshend Kanunları*²²⁷ ile çay, kâğıt ve kurşun başta olmak üzere, bazı ürünlerin ticareti yine gelir elde etme amacıyla vergilendirilir ve birtakım malî yükümlülükler yerine getirilmeden sömürge temsilcilerinin *New York*'ta toplanması

²²⁴ William B. Barker, “United States”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 727-728; du Rivage, **op. cit.**, s. 108-113.

²²⁵ Karş. Barker, **op. cit.**, s. 728.

²²⁶ Grapperhaus, **op. cit.**, s. 83-86.

²²⁷ Bu kanunlar dönemin Maliye Bakanı *Charles Townshend*'in adıyla anılır.

yasaklanır. Amerikanlar tepki olarak Britanya'nın tekelinde olan ürünleri boykot etmeye başlar. Buna Doğu Hindistan Şirketi'nin ürettiği çay da dâhildir. 1773 tarihli Çay Kanunu (*The Tea Act*) önemli bir dönüm noktası teşkil eder. Britanya hükümeti, iflasın eşiğine gelen Doğu Hindistan Şirketi'ni desteklemek amacıyla, şirketin sahip olduğu üretim fazlası çayı tüketecek bir yol bulmak ister. Amerika'daki çay satışları boykottan etkilendiğinden, hükümet fiyatı düşürerek talebi artırmayı hedefler. Bunun için vergilendirme yetkisini farklı bir biçimde kullanır. Çaydan alınan vergiyi kaldırabilecek veya azaltabilecekken, bunun yerine bir vergi iadesi getirir. Yukarıda açıklandığı üzere, gümrük vergisi kargo gemisi sömürgeye ulaştığında alınır ve sömürgeci Britanya hazinesine aktarılır. Getirilen vergi iadesiyse şu şekilde işler: Tacir çayı sömürgeye götürür, sömürgeci vergisini öder, daha sonra Britanya'ya döner ve sömürgeci ödediği vergiyi geri alır. Böylece daha az vergi masrafı olduğu için, fiyatı düşürerek talebi artırması mümkün hâle gelir. Üstelik bu durum sömürgeci Britanya hazinesine aktarılan miktarı değiştirmemiş olur. Sömürgecinin üstündeki vergi yükü devam ederken, hükümet sömürgeci alıp tacire verir. Ayrıca, bu şekilde çay ticareti yapabilecek tacirleri seçme yetkisi de Doğu Hindistan Şirketi'ne verilir²²⁸.

Kargo gemisi sömürge limanına vardığında gümrük yükümlülüklerini yerine getirmek zorundadır. Eğer getirmezse mühlet verilir, mühlet dolduktan sonra gemi bağlanır ve taşınan mallara el konur. Çay Kanunu doğrultusunda, çay yüklü kargo gemileri Boston limanına ulaştığında, beklenti gümrük yükümlülüklerinin yerine getirilmesi, yükün boşaltılması ve satılmasıdır. Ancak halkın örgütlü tepkisiyle karşılaşılır ve kanunun uygulanmasını önlemek için yükün boşaltılmasına izin verilmez. Sömürge valisi, mühlet dolunca yükü boşaltıp gerilimi çözeceğini düşünür. Fakat halk gemilerin geri gönderilmeyeceğini anladığında kontrolü ele geçirir, yükün tamamını denize döker ve gemileri yok eder. Bu olay tarihe Boston Çay Partisi olarak geçer²²⁹.

Sömürgelerini düzene sokmak ve tahakkümünü kuvvetlendirmek isteyen Britanya hükümeti, bu gelişmelere çok sert tedbirlerle yanıt verir. Boston limanı kapatılır ve *Massachusetts*'in ekonomik faaliyetlerine ket vurulur. Halkın toplantı

²²⁸ David L. Ammerman, "The Tea Crisis and its Consequences, through 1775", **A Companion to American Revolution**, Ed. Jack P. Greene ve J. R. Pole, Malden: Blackwell Publishers, 2000, s. 196.

²²⁹ Ammerman, **op. cit.**, s. 197; Grapperhaus, **op. cit.**, s. 90-92.

düzenlemesi engellenir. Sömürge'de görev yapacak kişilerin atanmasında yalnızca kralın karar vereceği yeni bir düzen getirilir ve bu kişilerin yargılanması sınırlanır. Tüm bu tedbirlerin uygulanmasını sağlamak ve kontrol etmek amacıyla, Boston limanına askeri donanma konuşlandırılır. Bir yandan Boston tecrit edilirken, diğer yandan Amerika bir bütün olarak cezalandırılır²³⁰.

Böylece başta *Grappnerhaus*'un finansal nitelikli olduğunu söylediği gerilim artık farklı bir bağlama taşınır. Çünkü finansal bağımsızlığın siyasal bağımsızlıkla bağlantılı olduğu anlaşılır²³¹. Amerika'nın Britanya'nın vergilendirme yetkisine itirazı, salt gelir elde etme amacına yönelmekle kalmaz ve esaretle bağımsızlık arasında bir seçim yapma gerekliliğini doğurur. Tarihçi *Justin du Rivage* bu dönemde rızaya dayanmayan verginin bir esaret olarak görüldüğünü açıklar. *Locke*'un kurduğu bağlantılara paralel olarak, bir kişinin rızası dışında mülkiyetine müdahale edilmesinin, emeğinin elinden alınması anlamına geldiği düşünülür. Buna göre, kişinin kendi emeği üstündeki hâkimiyetini başka birinin iradesine bırakması kölelik demektir. Yani, bir kişinin rızası dışında mülkiyetine müdahale edilmesi köleliğe benzetilir. Bu esareten kurtulmanın yoluysa bağımsızlıktır ve Amerikan Devriminin başlıca amacı budur²³².

2. Talepler ve İtirazlar: *Paine ve Johnson*

Amerikan Devriminin dayandığı toplumsal talepleri görmenin yollarından biri, bağımsızlıkla sonuçlanan dönemde yayımlanan risalelere bakmaktır. Bunlar vergilendirme, temsil ve bağımsızlık konuları başta olmak üzere, kitlelerin belirli talepler etrafında birleşmesinin başlıca aracıdır ve yukarıda açıklanan gelişmelere gösterilen tepkiler hakkında önemli ipuçları içerir. Bu dönemde yayımlanan risalelerin sayısı toplamda bin beş yüzü geçer²³³. Bazıları onlarca kez basılır ve milyonlarca kişiye ulaşır. Bağımsızlık yanlısı olanların en bilineni *Thomas Paine*'in 1776 yılında yayımladığı "*Sağduyu*" (*Common Sense*) isimli eseridir²³⁴. Bununla birlikte, yazılanlar

²³⁰ Ammerman, *op. cit.*, s. 197-198, 204; Barker, *op. cit.*, s. 728-729; Grappnerhaus, *op. cit.*, s. 92.

²³¹ Çağan, *Vergilendirme Yetkisi*, s. 22.

²³² du Rivage, *op. cit.*, s. 118-119. Ayrıca bkz. ve karşı. Ambroso, *op. cit.*, s. 6; Jellinek, *op. cit.*, s. 109.

²³³ Grant Dorfman, "The Founders' Legal Case: 'No Taxation Without Representation' versus 'Taxation No Tyranny'", *Houston Law Review*, 44/5, 2008, s. 1386-1387.

²³⁴ Thomas Paine, *Common Sense*, Philadelphia, 1776, Eighteenth Century Collections, https://link.gale.com/apps/doc/CW0105553875/ECCO?u=ucw_itc&sid=bookmark-ECCO&pg=1, Erişim: 18.5.2023.

Amerika'yla sınırlı değildir. Britanya'da Amerika'nın bağımsızlığına karşı birçok risale dolaşıma sokulur. *Samuel Johnson*'ın 1775 yılında yayımladığı “*Vergilendirme Zorbalık Değildir*” isimli eseri bunun önemli bir örneğidir²³⁵.

Hukuk tarihçisi *John Phillip Reid* bu döneme hâkim olan talepleri üç grupta birleştirir: Bunlardan ilki, Amerikanların İngiliz hukukuna uygun olarak yalnızca kendi rızası dâhilinde vergilendirilmesidir. İkincisi, Amerikanların etki veya kontrol kabiliyetinin bulunmadığı bir siyasi iktidar tarafından rızası dışında vergilendirilmemesidir. Üçüncüsü, Amerikanların yalnızca Britanya'nın gelirlerini artırmak amacıyla rızası dışında vergilendirilmemesidir. Bu üç grup nihayetinde verginin rızaya dayanması gerektiği düşüncesinde ortaklaşır. Fakat arka planda vurguladıkları bakımından birbirinden ayrılır²³⁶.

Amerikanların İngiliz hukukuna uygun olarak vergilendirilmesi talebi, sömürgelerle ana vatan arasındaki sömürgeci tahakküme uygun bir isteği ifade eder. Buna göre, sömürgeler ve ana vatan tek bir devlettir. Sömürgelerde yaşayanlar, sağlanan güvenliğin ve refahın karşılığı olarak, payına düşeni ödemekle yükümlüdür. Ancak bu Britanya'da yaşayan bir mülk sahibi için nasılsa, Amerika'da yaşayan bir mülk sahibi için de aynı şekilde olmalıdır. *Magna Carta Libertatum*'da ilân edilen, Haklar Dilekçesi ve Haklar Bildirisi ile teyit edilen temel bir kural olarak, vergi Amerika'da da vergilendirilecek mülk sahibinin rızasına dayanmalıdır. Dolayısıyla, bu talebin vurgusu eşitliktedir. 1767 yılında Boston Şehir Meclisinin ilân ettiği şu cümle bunu açıkça dile getirir: “*Eğer bu eyaletin halkı, doğası ve kraliyet sözleşmesi gereği, tebaanın doğuştan sahip olduğu bütün haklara sahipse, onlardan herhangi bir şekilde rızaları olmadan alınan tüm mallar, doğal ve anayasal haklarının ihlalidir.*”²³⁷

Amerikanların etki veya kontrol kabiliyetinin bulunmadığı bir siyasi iktidar tarafından rızası dışında vergilendirilmemesi talebindeyse vurgu sadece eşitlikte değildir. Burada, temsilsiz vergi olmaz düşüncesini yansıtan bir temsil talebi de vardır. “*Sağduyu*”nun kalkış noktası tam da bu taleptir. *Paine* mülkiyet, rıza ve temsil arasında

²³⁵ Samuel Johnson, *Taxation No Tyranny: An Answer to the Resolutions and Address of the American Congress*, Londra, 1775, Eighteenth Century Collections Online, https://link.gale.com/apps/doc/CW0105683132/ECCO?u=ucw_itc&sid=bookmark-ECCO&xid=13d2cbc5&pg=1, Erişim: 18.5.2023.

²³⁶ Reid, *op. cit.*, s. 273.

²³⁷ *Ibid.*, s. 107-108.

Locke'un kurduğu bağlantıları ileri götürür²³⁸. *Paine*'e göre mülkiyeti korumak ve güvenliği sağlamak için bir devlet kurulduktan sonra, ilk parlamentoda herkesin yeri vardır. Fakat devleti oluşturan kişilerin sayısı ve coğrafi mesafesi arttıkça herkesin parlamentoda bulunması zorlaşır ve bu yüzden temsil yoluyla karar verilir²³⁹. Ancak bunun işleyebilmesi “*yönetimin kudretine ve yönetilenlerin saadetine bağlıdır.*”²⁴⁰ Başka bir ifadeyle, temsilcilerin güçlü olması ve temsil olunanların da mutlu olması gerekir. *Paine*'e göre, bu kadar uzaktaki bir siyasi iktidar kâğıt üstünde kalır ve güvenliği sağlayamaz. Diğer yandan, temsil olunanların taleplerinin iletilmesi, verilen kararların tartışılması ve itirazların gönderilmesi uzun ve zahmetli olur. Dolayısıyla, Amerika ve Britanya arasında böyle bir ilişkinin işleyebilmesi mümkün değildir²⁴¹.

Amerikanların yalnızca Britanya'nın gelirlerini artırmak amacıyla rızası dışında vergilendirilmemesi talebiyse, verginin amacına odaklanır. Antik Yunan'dan itibaren verginin meşruiyetiyle verginin amacı arasında kurulan bağlar hatırlandığında, bu talebin dolaylı olarak şunu dile getirdiği söylenebilir: Sadece Britanya'nın daha çok gelir elde etmesi amacıyla konulan bir vergi meşru değildir. Amerikanlar Britanya'nın vergilendirme yetkisini ticareti düzenlemek amacıyla kullanmasıyla, salt gelir elde etmek amacıyla kullanması arasında verginin meşruiyeti bakımından bir fark görür ve ikincisine daha büyük bir şiddetle itiraz eder²⁴².

Yukarıda özetlenen taleplerin Britanya'da nasıl değerlendirildiğini görmek için *Johnson*'ın “*Vergilendirme Zorbalık Değildir*” isimli risalesine bakılabilir. *Johnson*'ın öne sürdüğü düşünceler üç argümanda özetlenebilir²⁴³. Bunlardan ilki, Amerikanların Britanya'nın siyasi iktidarına tâbi olduğu argümanıdır. Sömürgeler kralın verdiği imtiyaz doğrultusunda kurulur ve kralın öngördüğü yetkilere sahip bir şirket gibi yönetilir. Vergi sömürgelere bu topluluğun parçası olmakla sağlanan güvenliğin ve refahın karşılığı olarak ödenir²⁴⁴. Sömürgeler, merkezi iktidara uzak yerlerde kurulduğundan, buradaki yönetimlere mülkiyetin korunması ve adaletin sağlanması gibi konularda düzenleme yapma yetkisi verilebilir. Ancak bu yetkinin aslî taşıyıcısı

²³⁸ Gribnau / Frecknall-Hughes, *op. cit.*, s. 61, 86-87.

²³⁹ Paine, *op. cit.*, s. 1-3.

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ *Ibid.*, s. 22-26, 34.

²⁴² Reid, *op. cit.*, s. 274.

²⁴³ Dorfman, *op. cit.*, s. 1396-1403.

²⁴⁴ Johnson, *op. cit.*, s. 13-14; Reid, *op. cit.*, s. 280-281.

her zaman ana vatandır²⁴⁵. *Johnson*’ın ifadesiyle “[Sömürgeler] İngiliz kanunlarına tabidir, İngiliz olma onurunu taşırlar, İngiliz kanunları tarafından yönetilirler ve İngiliz silahları tarafından korunurlar. Buradan, kaçınılmaz bir biçimde, İngiliz yönetimine ve İngiliz vergilendirmesine tabi oldukları sonucu çıkar.”²⁴⁶

İkincisi, parlamentonun vergi koymasıyla başka herhangi bir konuda yasa koyması arasında yasama yetkisi bakımından bir fark olmadığı argümanıdır. *Johnson*’a göre sınırlandırılmış bir krallık olabilir, ama sınırlandırılmış bir yönetim olamaz²⁴⁷. En üst siyasi iktidar anlamında egemenliğe dayanan yasama yetkisi sınırlandırılmaz. Bu çerçevede, vergilendirme yetkisinin rızaya dayanması gerektiği düşüncesinin, temsil yoluyla rızayı kurumsal hâle getiren anayasal bir kuraldan ziyade, sadece kralın imtiyazlı ve keyfi vergilendirme yetkisini sınırlandıran bir düşünce olarak kabul edildiği söylenebilir²⁴⁸. Diğer bir deyişle, önemli olan verginin kral tarafından değil, parlamento tarafından konmasıdır. Yasama yetkisi sınırlandırılmamış olduğundan, parlamento istediği vergiyi dilediği şekilde koyabilir. İlginçtir ki, Britanya tarafındaki bu argümanın tarif ettiği durum, Amerika’da da benzer şekilde okunur. Ama bu okumanın getirdiği sonuç farklıdır. Amerikanlar İngilizlerin kralın imtiyazlı vergilendirmesine itiraz etmesiyle, kendilerinin İngiliz parlamentosunun imtiyazlı vergilendirmesine itiraz etmesi arasında paralellik kurar. *Benjamin Franklin*’in ifadesiyle, Amerikanların taleplerinin “*Gemi Parasına şahsen veya temsili olarak rıza gösterememesi gibi bir nedenle, egemenin hukuki olmayan üç şilin ve dört peni talebine direnmeyi görev bilen cesur Hampden’in yaptığı[ndan]*” hiçbir farkı yoktur²⁴⁹.

Üçüncüsü, Amerikanların hâlihazırda Britanya parlamentosunda temsil edildiği argümanıdır. Burada *Johnson* o dönem İngiliz hukukunda kabul gören görünüşte temsil (*virtual representation*) kavramına atıfta bulunur²⁵⁰. Görünüşte temsil, adına hareket edilen kişiler tarafından seçilmemiş olsalar da, hareket eden kişilerle adına hareket ettikleri kişiler arasında fayda ortaklığına dayanan bir ilişkiyi

²⁴⁵ *Johnson*, **op. cit.**, s. 25-27.

²⁴⁶ **Ibid.**, s. 29.

²⁴⁷ **Ibid.**, s. 24-25.

²⁴⁸ du Rivage, **op. cit.**, s. 109; Reid, **op. cit.**, s. 114-115.

²⁴⁹ Reid, **op. cit.**, s. 117-119.

²⁵⁰ *Johnson*, **op. cit.**, s. 50-51.

ifade eder²⁵¹. Bu ilişkide, temsil olunan kişi temsilcisini seçmez, ancak temsil faaliyeti esnasında onun da faydası gözetilir. Diğer bir ifadeyle, temsil faaliyeti esnasında kişinin kendisi değil, faydası mevcut kılınır²⁵². Bu ilişkiyi, borçlar hukukundaki vekâletsiz iş görmeye benzetmek mümkündür. Vekâletsiz iş görme, hukuken yetkili olmasa da başkasının faydasına iş gören kişiyle, bundan fayda gören kişi arasında doğan hukuki ilişkiyi ifade eder²⁵³. Görünüşte temsilde de benzer bir durum söz konusudur. Şekli anlamda temsil eksiktir. Temsil faaliyetine, yani maddi anlamda temsile bakılır. Temsilcinin parlamentodaki işi, toplumun ortak faydası için gerekli olanı bulmak ve kanunlaştırmaktır. Bu ortak fayda, sadece seçimler aracılığıyla parlamentoya temsilci gönderenleri değil, temsilcilerini gönderemeyenleri de kuşatır. Müzakereye dayanan akıl yürütmeye, şekli anlamda temsil olmasa da, maddi anlamda temsil gerçekleşir ve herkesin ortak faydası için gerekli olan belirlenir²⁵⁴.

Amerikanların görünüşte temsil yoluyla da olsa temsil edilmediği fikrinde olanlar, bu itirazlarına Paine'in şu cümlelerinde dayanak bulabilir: “*Amerika, İngiliz siyasi sisteminde ancak ikincil bir niteliktedir. İngiltere kendi amacına cevap verdiği ölçüde, bu ülkenin iyiliğini dikkate alır. [İngiltere'nin] kendi faydası, avantajını desteklemeyen veya en azından avantajına müdahale eden her durumda [onu] bizim büyümemizi bastırmaya yöneltir.*”²⁵⁵ Buna göre, temsil faaliyetinde Amerikanların faydasının ilk sırada gelmediğini ve bu durumun toplumun ortak faydası için gerekli olanın gerçekte Britanya'nın öncelikli faydasına göre belirlenmesi sonucunu doğurduğu söylenebilir.

Amerikanların etki veya kontrol kabiliyetinin bulunmadığı bir siyasi iktidar tarafından rızası dışında vergilendirilmemesi talebine temel oluşturan temsil kavramıyla, İngiliz hukukunda kabul gören görünüşte temsil kavramının aynı olduğu söylenemez²⁵⁶. İlkindeki temsil gerçek temsildir (*actual representation*). Buna göre, bir bölgede yaşayanların temsilcileri, bizzat bu kişilerin düzenli aralıklarla temsilci olarak seçtikleri kişilerdir. Gerçek temsil şekli anlamda temsili de içerir ve vekâletsiz iş görmeye bağdaşmaz. Bu çerçevede, Amerikanların temsilsiz vergi olmaz derken

²⁵¹ Pitkin, *op. cit.*, s. 173.

²⁵² *Ibid.*, s. 182.

²⁵³ Fikret Eren, *Borçlar Hukuku Özel Hükümler*, 7. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2019, s. 909.

²⁵⁴ Karş. Pitkin, *op. cit.*, s. 168 vd.

²⁵⁵ Paine, *op. cit.*, s. 25.

²⁵⁶ Reid, *op. cit.*, s. 107.

kastettikleri, kendi seçtikleri temsilciler aracılığıyla, etki veya kontrol kabiliyetine sahip bulundukları bir siyasi iktidar tarafından ve kendilerinin meşru gördüğü amaçlarla vergilendirilme talebidir.

Yargıç *Grant Dorfman*, bu dönemden yaklaşık iki yüz otuz yıl sonra yazdığı bir makalesinde *Johnson*'ın yukarıda açıklanan üç argümanını dönemin İngiliz hukuku açısından inceler ve *Johnson*'ın ilk iki argümanında güçlü, üçüncü argümanında da yeterli düzeyde haklı olduğu sonucuna ulaşır²⁵⁷. Diğer bir ifadeyle, vergilendirme yetkisinin bu şekilde kullanılması Amerikan Devriminin gerçekleştiği dönemdeki İngiliz hukukuna göre uygun görülebilir. Bununla birlikte, Amerikanların temsilsiz vergi olmaz talebi karşısında, İngiliz hukukunun sergilediği bu çözümsüzlük, tarihin seyrinin kaçınılmaz bir biçimde değişmesine yol açar. *Paine*'in başından beri ortaya koyduğu üzere, Amerikanların bağımsızlık dışında bir seçeneği yoktur²⁵⁸. Aslında, her ne kadar bağımsızlığa karşı gibi görünse de, *Johnson*'ın argümanlarından çıkan sonuç da budur. Çünkü ona göre de sınırlandırılmamış bir yasama yetkisine ancak isyan ederek karşı çıkılabilir²⁵⁹. Yargıç *Dorfman* bu durumu “*Amerika davayı kaybetse de amacını buldu.*” şeklinde betimler²⁶⁰. Bu yüzdendir ki, 1776 yılında Bağımsızlık Bildirisi ilân edildiğinde yürürlükteki İngiliz hukukuna değil, doğal hukuka ve insanların yaşam, özgürlük ve mutluluğu tehdit eden yönetimleri değiştirme veya ortadan kaldırma hakkına dayanılır²⁶¹.

1776 tarihli Virginia Haklar Bildirisinin (*The Virginia Declaration of Rights*) “[kimse] kendisinin veya seçtiği temsilcilerinin rızası olmadan vergilendirilemez veya kamusal amaçlarla mülkünden yoksun bırakılamaz” şeklindeki altıncı maddesi, birkaç hafta sonra ilân edilen Bağımsızlık Bildirisine (*The Declaration of Independence*) kaynaklık eder. Bağımsızlık Bildirisi Britanya'nın vergilendirme yetkisini Amerikanların rızasına dayanmadan kullanmasını ve yasama yetkisini sınırsız ve üstün kabul etmesini bağımsızlığın gerekçeleri arasında sayar. 1778 yılında Britanya

²⁵⁷ Dorfman, *op. cit.*, s. 1404-1410.

²⁵⁸ *Paine*'in şu cümleleri bunu açıkça gösterir: “Zaman, bir ulusun yalnızca bir kez karşılaştığı o özel zamandır, yani kendini bir yönetim hâline getirme zamanıdır. Çoğu ulus bu fırsatı kaçırdı ve bu yolla kendileri için yasa yapmak yerine fatihlerinin yasalarına mecbur kaldılar. Önce bir kralları, ardından bir yönetimleri oldu; oysa önce yönetim esasları oluşturulmalı ve daha sonra bunları yürütmek için kişiler yetkilendirilmeli. Ama biz diğer ulusların hatalarından ders alalım ve bu fırsatı yakalayalım.” Bkz. *Paine*, *op. cit.*, s. 37.

²⁵⁹ Johnson, *op. cit.*, s. 25.

²⁶⁰ Dorfman, *op. cit.*, 1413.

²⁶¹ *Ibid.*, s. 1412.

parlamentosu Amerikanların taleplerini karşılamak üzere Sömürgelerin Vergilendirilmesi Kanununu (*The Taxation of Colonies Act*) kabul eder ve ticaretin düzenlenmesi amacı dışında sömürgelerden rızasız vergi almayacağını ilân eder. Ancak bu durum, 1775 yılı itibariyle başlamış ve doğrudan veya dolaylı olarak diğer Avrupa devletlerinin de katılmasıyla uluslararası nitelik kazanmış olan bağımsızlık savaşının seyrini etkilemez. 1783 yılında Paris Barış Antlaşmasıyla savaş sona erer ve Britanya on üç bağımsız devlet olarak kurulan eski sömürgeleri üstündeki tüm hak ve yetkilerini kaybeder²⁶².

C. Fransız Devrimi

Fransız Devrimi, siyasi iktidarın insanlardan kaynaklanmasını ve bu iktidarın kullanılmasında görev alanların sorumlu tutulmasını insan hakları düşüncesinden hareketle temellendirir ve vergilendirme yetkisiyle birleştirir (1). Temsil faaliyetini ulusal egemenlik düşüncesinin somutlaşmasını sağlayacak biçimde yeniden düzenler ve vergilendirme yetkisinin kullanılmasını böyle bir faaliyete bağlar (2).

1. “*Liberté, Égalité, Fiscalité*”²⁶³

Fransız Devriminin, biri özgürlük talebini ve diğeri eşitlik talebini somutlaştıran iki boyutu vardır²⁶⁴. İlk boyutu itibariyle mutlakiyet rejimine karşı ulusun temsilcileri, ikinci boyutu itibariyle imtiyazlı sınıflara karşı toplumun imtiyazsız çoğunluğu iktidarı ele geçirir. Bu sebeple, Fransız Devriminin yalnızca vergilendirme yetkisinin sınırlanmasıyla ilgili taleplere dayandığı söylenemez²⁶⁵. Kralın ve imtiyazlı sınıfların gerçekte sahip oldukları imkânların ötesinde yaşamaya başlaması, rejimin gittikçe despotlaşması, Yedi Yıl Savaşı gibi uzun çatışmalara girilmesi ve Amerikan bağımsızlık savaşına destek verilmesi gibi gelişmeler yüksek maliyet yaratır ve bu maliyeti, aşağıda görüleceği üzere, halkın imtiyazsız kesimi

²⁶² Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 23.

²⁶³ Bu ifade tarihçi *Michael Kwass*’ın aynı alt başlıklı kitabından alınmıştır. Bkz. Michael Kwass, **Privilege and the Politics of Taxation in The Eighteenth Century France**, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

²⁶⁴ *Ibid.*, s. 255.

²⁶⁵ Emmanuel de Crouy-Chanel, “France”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 279; Stebbings, *op. cit.*, s. 47.

üstlenir²⁶⁶. Sel, kuraklık, kötü hasat dönemi gibi olaylarsa ekonomik zorlukların yaşanmasına ve temel gıda maddelerine ulaşmanın güç hâle gelmesine neden olur²⁶⁷. İmtiyazsız çoğunluk bütün bu gelişmeler karşısında daralan bir çemberin içinde gibidir ve vergiler konusundaki hoşnutsuzluk bu durumun esaslı bir unsurudur. Bunu görmek için Fransız Devriminden öncesine, “eski rejim” anlamına gelen²⁶⁸ *ancien régime* dönemine bakmak gerekir.

Ancien régime döneminde toplum üç sınıfa bölünmüş durumdadır: Din görevlileri birinci grupta, soylular ikinci grupta ve geri kalanlar üçüncü sınıf adı verilen grupta yer alır. Bir kişinin hangi gruba mensup olduğu, malî yükümlülükleri bakımından farklı muamele görmesine neden olur. *Ancien régime* döneminde, ihtiyaç duyulan finansmanın sağlanması için, büyük ölçüde, arazi sahiplerinin ödediği *taille* isimli bir yükümlülüğe başvurulur. Fakat arazi sahiplerinin tamamı *taille* yükümlüsü değildir. Soyluların kaniyla, memurların hizmetiyle, din görevlilerinin zekât benzeri uygulamalarıyla bu yükümlülüğü yerine getirdiği düşünülür ve bu gruplar muaf tutulur. Böylece, toplumun en varlıklı kesimi, harcamaların finansman yükünü üstlenmemiş olur. On yedinci yüzyılda *taille* yükümlülerine yolların tamiri ve bakımı için *corvée* adında yeni bir yükümlülük getirilir ve böylece imtiyazsız çoğunluğun üstlendiği yük artar. Aynı yüzyılda, herkesten servetine ve mesleğine göre alınacak bir kelle vergisi konur. Ancak zamanla soylular, din görevlileri ve bazı şehirlerde yaşayanlar bu vergiden de muaf tutulur. Bu durum imtiyazsız çoğunluk üstündeki baskıyı artırır. Bu kadar geniş kapsamlı muafiyetin uygulanmadığı bir yükümlülük, soylulardan da alınan bir gelir vergisi olan *vingtième* yükümlülüğüdür; fakat bu yükümlülüğe yalnızca iki defa başvurulur²⁶⁹.

Ancien régime döneminde, doğrudan vergi niteliğindeki bu vergilere, belirli ürünlerin tüketilmesinden alınan dolaylı vergiler de eşlik eder. Bu vergilerin başında *gabelle* olarak adlandırılan tuz vergisi gelir. Feodal toplum düzeninde, senyörlerin kendine bağlı olanlara satılacak tuzun fiyatını belirlemesi ve bunun bir kısmını krala

²⁶⁶ Mehmet Ali Ağaoğulları, **Ulus-Devlet ya da Halkın Egemenliği**, 3. Baskı, Ankara: İmge, 2020, s. 182-188; David F. Burg, **A World History of Tax Rebellions**, New York: Routledge, 2004, s. 302-303.

²⁶⁷ William Doyle, **The Oxford History of the French Revolution**, Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 86.

²⁶⁸ Ferid Namık Hansoy, **Büyük Fransızca-Türkçe Sözlük**, İstanbul: İnkılap, 1999, s. 30, 691.

²⁶⁹ Jean B. Brissaud, **A History of French Public Law**, Çev. James W. Garner, New York: Rothman Reprints, 1969, s. 494-503 (445-453).

ödemesi esasken; 1345 yılından itibaren senyörlerin tuz tekeli kaldırılır ve üretilen tuz kraliyet depolarına taşınarak oradan satışa çıkarılır. 1355 yılından itibaren bu satışlardan *gabelle* toplanır. Bu dönemde tuz, yiyecekleri korumak ve daha az tüketmek amacıyla kullanıldığından zorunlu bir ihtiyaç teşkil ettiği ve ayrıca belirli kişiler belirli miktarda tuz satın almaya mecbur tutulduğu için *gabelle* önemli bir vergi yükü getirir²⁷⁰.

Bu yükümlülüklere ilişkin kararların alınmasında, *États Généraux*, yani Genel Meclis adı verilen, üç sınıfın da bulunduğu bir meclisin rol oynadığı görülür. *États Généraux*'un kökeni feodal toplum düzenindeki divan benzeri yapıya dayanır. Başlangıçta, kralın taç giyme töreninde senyörlerin bulunması ve kralın sonraki önemli kararlarında senyörlerin görüşünü alması bir teamül olarak yerleşmiştir. Kral, onu buna zorlayan bir kural bulunmasa bile, bu teamüle büyük ölçüde sadık kalır. Çünkü tek başına vereceği bir karar karşısında muhalefet oluşması tehlikesi, uyruklarının sayısı ve servetiyle ilgili bilgisi sınırlı olan kralı, senyörlerden ve onlara bağlı olan geniş kitlelerden elde edeceği gelirlerden mahrum bırakabilir. Bu yüzden, on dördüncü yüzyıla kadar, kralın senyörlerle ilişkisi yukarıda Ortaçağ bahsinde açıklanan özellikleri taşımaya devam eder. Gelire ihtiyaç duyan kral, senyörlerin katkısını isteyebilir ve senyörler bu katkıyı sağlamaktan imtina edebilir. Bunun için kralın önceden senyörlerle konuşması, onlara danışması ve kimi zaman onlarla pazarlık etmesi söz konusu olur. Kral zamanla, benzer sebeplerle, şehirlerden temsilciler gönderilmesini talep etmeye başlar. Fakat henüz üç sınıfı da tam anlamıyla kapsayan bir meclisin oluştuğu söylenemez²⁷¹.

Böyle bir meclis ilk kez 1302 yılında, Kral IV. *Philip* döneminde, Papa VIII. *Boniface*'in haçlı seferlerinin finansmanı ile ilgili etkisinden kurtulmak ve Fransa'daki malî yükümlülükler hakkında karar vermek amacıyla toplanır ve üç sınıfın da görüşüne başvurulur²⁷². Bu gelişmeden sonra, harcamaların finansmanı için vergiye ihtiyaç duyulduğunda, bu konunun *États Généraux*'ta görüşülmesi teamül hâline gelir.

²⁷⁰ Brissaud, *op. cit.*, s. 504-506 (455); Gribnau / Frecknall-Hughes, *op. cit.*, s. 83.

²⁷¹ Brissaud, *op. cit.*, s. 359 (347); 488-490 (442). Ayrıca bkz. Schön, "Fiscal Challenges to Democracy", s. 106; Joseph R. Strayer, "Consent to Taxation under Philip the Fair", *Studies in Early French Taxation*, Ed. Joseph R. Strayer ve Charles H. Taylor, Cambridge: Harvard University Press, 1939, s. 21-22.

²⁷² Murat Sarıca, *Fransa ve İngiltere'de Emredici Vekâletten Yeni Temsil Anlayışına Geçiş*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1969, s. 22.

Meclisteki görüşmeler farklı sınıfları temsil eden toplulukların kendi arasında ayrı ayrı yapılır, fakat topluluklar bir diğer topluluğun ne düşündüğünü öğrenmek amacıyla belirli kişileri diğer görüşmeleri takip etmek üzere görevlendirir. Bu görüşmelerde yürütülen temsil faaliyetinde emredici vekâlet (*mandat impératif*) anlayışı esastır²⁷³. Emredici vekâlet anlayışı, temsilcinin yalnızca temsil olunanların iradesini görüşmelere taşımakla görevli olduğunu ifade eder²⁷⁴. Görüşülen konularda temsilcinin kendi başına söz hakkı bulunmaz. Öngörülmemiş bir konu tartışıldığında, temsilci temsil olunanlara döner ve aldığı cevaba göre eylemde bulunmaya devam eder. Karar verilirken, farklı sınıfları temsil eden her bir topluluğun oyu tek oy olarak sayılır ve böylece ikisi imtiyazlı sınıflardan, biri üçüncü sınıftan olmak üzere toplam üç oy verilmiş gibi olur. Vergi ödemeyen soyluların ve din görevlilerinin temsilcileri, üçüncü sınıf temsilcileri karşısında çoğunluk oluşturabilir²⁷⁵.

Öte yandan, *États Généraux*'un ne zaman toplanacağına ve dağıtılacağına karar verme yetkisi, devrimden önceki İngiliz parlamentosu açısından olduğu gibi, *ancien régime* dönemi Fransasında da kralın uhdesindedir. *États Généraux* 1302 yılından 1789 yılına kadarki dönemde gittikçe daha az toplanır²⁷⁶. On dördüncü yüzyılda on üç kez toplanan *États Généraux* on yedinci yüzyılda yalnızca bir kez toplanır. *États Généraux*'un toplanma sıklığının azalmasının temelinde, vergiyle ilgili kararların alınmasında oynadığı rolün zaman içinde sönümlenmesi yatar. On beşinci yüzyıla kadar, *taille* gibi yükümlülüklerin yalnızca olağanüstü bir ihtiyaç söz konusu olduğunda toplanması esassen, düzenli ordunun kurulmasıyla, bu yönde bir krallık nizamnamesi veya bir meclis kararı olmaksızın, bu yükümlülüklerin de düzenli hâle gelmeye başladığı görülür. On beşinci yüzyıldaysa, Kral VII. Charles 1435 tarihli bir nizamnameyle uyruklarının malî katkılarını yükümlülük olarak düzenler ve 1439 tarihli başka bir nizamnameyle kralın izni olmadan senyörlerin kendilerine bağlı olanlardan para toplamasını yasaklar. Böylece *États Généraux*'un vergilerle ilgili kararlardaki etkisi önemini yitirmeye başlar ve kralın meclisin görüşüne başvurması basit bir formaliteye dönüşür²⁷⁷.

²⁷³ *États Généraux*'ta temsilcilerle temsil olunanlar arasındaki ilişkinin niteliği her dönem aynı değildir. Burada bir ideal tip aktarılır. Farklı ilişkilerin gelişimiyle ilgili açıklamalar için bkz. **ibid.**, s. 35-38.

²⁷⁴ Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 107; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 748; Teziç, **op. cit.**, s. 116-117.

²⁷⁵ Brissaud, **op. cit.**, s. 360-368 (348-354).

²⁷⁶ Schön, "Fiscal Challenges to Democracy", s. 106.

²⁷⁷ Brissaud, **op. cit.**, s. 361-368 (348-354); 475-491 (434-442).

Verginin kral tarafından keyfi biçimde belirlenmesi, farklı kişiler ve şehirler arasında adil olmayan bir şekilde dağıtılması ve büyük ölçüde üçüncü sınıfın üstünde bırakılması devrimden önceki dönemin karakteristiğini oluşturur²⁷⁸. Fransız halkı, Avrupa'daki diğer devletlerin halklarına göre, servetine oranla çok daha ağır bir vergi yükü taşır²⁷⁹. Yukarıda bahsedilen gelişmeler yeni bir maliyet getirdiğinde, bu maliyeti üstlenecekler söz hakkına sahip olmadığı gibi, kendilerini ne gibi yükümlülüklerin beklediğini ve bunların dağıtılmasında adaletsizliğin sürüp sürmeyeceğini öngöremez durumdadır. Bu yüzden, devrimden hemen önce Fransız halkının vergilerin yükümlülerin rızasına dayanması ve bunun için *États Généraux*'un yeniden toplanması taleplerini dile getirmeye başladığı görülür²⁸⁰.

Kral XVI. *Louis* iktidarında maliye bakanlığı yapan *Jacques Necker* Amerikan bağımsızlık savaşına Fransa'nın verdiği desteğin maliyetinin vergilendirmeye karşılanamayacağını düşünür ve borçlanma yoluna başvurur. Cömert taahhütler ve yüksek faizlerle alınan borçlanma kararlarının etkileri 1781 yılında *Necker* görevden alındıktan sonra da devam eder ve 1786 yılı itibariyle toplam gelirin dörtte birine denk bir bütçe açığıyla ve yarısına denk bir borç yüküyle karşılaşılır. Dönemin maliye bakanı *Charles Alexandre de Calonne* bu durumu değiştirmek amacıyla üç ayaklı bir plan geliştirir ve Kral XVI. *Louis* bu planı kabul eder. İlk olarak, üçüncü kez *vingtième* yükümlülüğü getirilecek ve bütün muafiyetler yeniden düzenlenecektir. İkincisi, vergi gelirlerini yükseltmek amacıyla, ticareti düzenleyen kimi kurallar esnetilerek yükümlülerin kazançlarını artırmak hedeflenecektir. Son olarak, devlete borç veren alacaklıların güveninin sürdürülmesine çalışılacaktır. Bu güveni sağlayabilmek için, bütün bu planların, vergi yükümlülerinin temsilcilerinden oluşan bir danışma meclisinden görüş alınarak uygulanması esas olacaktır. *Calonne*'un bu politikalarının görüşülmesi için *États Généraux*'un toplantıya çağırılması düşünülebilecekken, bu yapılmaz ve 1787 yılında büyük ölçüde soylulardan ve din görevlilerinden oluşan bir meclisin toplanması kararlaştırılır. Ancak bu meclis, kraliyetin beklentilerinin aksine, bu planlara olumlu bir tepki göstermez. Meclistekiler vergi yükümlülerinin gerçek temsilcileri olmadıklarını, bu planların uygunluğu hakkında kapsamlı bilgiye sahip olmadıklarını ve bu yetkiyi ve yetkinliği yalnızca *États Généraux*'un taşıdığını ilân

²⁷⁸ *Ibid.*, s. 525-526 (469).

²⁷⁹ Burg, *op. cit.*, s. 303.

²⁸⁰ Brissaud, *op. cit.*, s. 361 (348).

eder. Böylece *Calonne* görevden alınır ve devrimle sonuçlanacak bir siyasi kriz başlar²⁸¹.

Bütün bunlar yaşanırken, üçüncü sınıfın ne gibi taleplerde bulunduğu, aşağıda ulusal egemenlik düşüncesi ayrıca değerlendirilecek olan *Emmanuel-Joseph Sieyès*'in 1789 yılında yayımlanan “*Üçüncü Sınıf Nedir?*” isimli eserinde görülebilir²⁸². *Sieyès*, eserine ismini veren soruyu başka sorularla birlikte şöyle yanıtlar: “*Üçüncü sınıf nedir? Her şey. Şimdiye dek siyasal düzen içinde ne olmuştur? Hiç. Ne istemektedir? Bir şey olmak.*”²⁸³ Bu cümlede geçen “*bir şey olmak*” ifadesi, üçüncü sınıfın, devrimden önce içinde bulunduğu durumun değişmesini isteyen üç temel talebi işaret eder. Birinci talep, *États Généraux*'ta üçüncü sınıf tarafından seçilen ve bu sınıfın sesi olmaya ehliyetli temsilcilerin bulunmasıdır. *Sieyès*'e göre, üçüncü sınıfın bütünü tarafından seçilmeyen ve kimi imtiyazlar elde ederek ortak kanunun getirdiği düzenin dışında kalan temsilciler, üçüncü sınıfın gerçek temsilcisi olamaz. İkinci talep, bu temsilcilerin mecliste en az imtiyazlı sınıfların sahip olduğu kadar bir etkiye sahip olmasıdır. Bu durumda, üçüncü sınıfın temsilcilerinin sayısının imtiyazlı sınıfların temsilcilerinin sayısının toplamına eşit olması beklenir. Üçüncü talep, oylamanın sınıfların kendi içinde görüşüldükten sonra sınıf esasına göre değil, kişi esasına göre yapılmasıdır. Aksi hâlde, imtiyazlı sınıflar bir tür veto gücüne sahip olmaya devam eder ve imtiyazların kaldırılması olanaksız hâle gelir²⁸⁴.

Sonraki maliye bakanlarından *Charles de Loménie de Brienne*, başlayan siyasi krizi çözmek için, evvelki politikalarla temelde aynı hedefleri taşıyan, ancak yöntem olarak farklı bir aracı öncelikli hâle getiren atılımlar gerçekleştirir. *États Généraux*'un toplanması yerine bölgesel meclisleri öne çıkarır ve vergilerle ilgili konularda bazı yetkileri bölgesel meclislere kaydırır. Bölgesel meclislerde, yukarıda açıklanan talepleri karşılar gibi görünmek amacıyla, üçüncü sınıfın temsilcilerinin sayısı iki katına çıkarılır ve oylamanın farklı sınıfların temsilcilerinin kendi arasında değil, bir arada yapılması usûlü benimsenir²⁸⁵. Bölgesel meclislerin öne çıkarılmasının sebebi, bu meclislerin kralın yetkisini sınırlayacak bir etki alanına sahip olmamasıdır. Bölgesel meclislerin vergilerle ilgili yetkileri, bölgesel düzeyde kralın idari görevlileri

²⁸¹ Doyle, *op. cit.*, s. 66-75.

²⁸² Emmanuel-Joseph Sieyès, “*Üçüncü Sınıf Nedir?*”, Çev. İsmet Birkan, Ankara: İmge, 2005.

²⁸³ *Ibid.*, s. 7.

²⁸⁴ *Ibid.*, s. 22-24, 41.

²⁸⁵ Brissaud, *op. cit.*, s. 377 (362); Kwass, *op. cit.*, 265.

gibi hareket etmelerini sağlamaktan öteye gitmez²⁸⁶. Bununla birlikte, bu da kraliyetin beklentilerini karşılayacak şekilde sonuçlanmaz. Bölgesel meclislerin de *États Généraux*'un toplanması konusunda ısrar ettiği görülür ve ayrıca devrimin kadroları buradaki tartışmalar etrafında oluşmaya başlar²⁸⁷.

1787 yılında Paris Meclisi vergileri tartışma yetkisine sahip tek organ olan *États Généraux*'u toplantıya çağırır ve bu çağırısı ülke genelinde diğer meclislerde de yankı bulur. Kral XVI. Louis, Paris Meclisini kuşatmak üzere askeri birlikler gönderir. Bu gelişmeye ülkenin pek çok yerinde şiddetle karşılık verilir. Tepkiler kralı geri adım atmaya ve *États Généraux*'un toplanmasını kabul etmeye zorlar. Brienne görevden alınır ve vergileri artırmadığı için halkta görece daha olumlu bir karşılığı olan Necker yeniden atanır. Ancak mutlakiyet rejimi altında ve ekonomik eşitsizliklerle yaşamaktan bunalan üçüncü sınıf, bu rejime son verme ve kralın yetkilerinin sınırlandırıldığı yeni bir anayasayla hak ve özgürlüklerini sağlama alma talebi etrafında birleşmiş durumdadır. Bu talep, vergilerin görüşüleceği toplantıların düzenli ve sürekli hâle getirilmesini de içerir. 1789 yılında halkın imtiyazsız çoğunluğu vergi ödemeyi bırakır ve isyan eder²⁸⁸.

États Généraux toplandıktan sonra, Sieyès'in de etkisiyle, üçüncü sınıfın temsilcileri, diğer iki sınıfın temsilcilerini ulusun temsilcileri olarak birleşmeye davet eder ve bütün temsilciler Ulusal Kurucu Meclisi oluşturur²⁸⁹. Ulusal Kurucu Meclis, 17 Haziran 1789 tarihli ilk oturumunda, borçların sorumluluğunu üstlenir ve mevcut vergilerin ulusun rızasına dayanmadığını, hukuksuz ve dolayısıyla geçersiz olduğunu oy birliğiyle kabul eder. Ancak yine de, ulusun rızasına dayanan vergiler konuncaya kadar, geçici bir süre yürürlükte kalmasına karar verilir. Ulusal Kurucu Meclisin ilk oturumunun vergilendirme yetkisinin sınırlarıyla ilgili olması, Fransız Devriminin kralın vergilendirme yetkisiyle hesaplaşmasını göstermesi açısından önemlidir. Aynı oturumda, temsilciler, Ulusal Kurucu Meclisin kurulma iradesine uygun şekilde, *États*

²⁸⁶ Kwass, *op. cit.*, s. 262-263.

²⁸⁷ Brissaud, *op. cit.*, s. 376-377 (362).

²⁸⁸ Burg, *op. cit.*, s. 304-305.

²⁸⁹ Bu kısa cümlede ifade edilenin gerçekleşmesi, daha uzun ve detaylı bir gelişmeler dizisinin nihayetinde olur. Bu çalışmanın hacmi ve odağı gözetilerek bu gelişmelere ilişkin kapsamlı bilgiler için farklı kaynaklara başvurulması önerilir. Bkz. Ağaoğulları, *op. cit.*, s. 207-209; Rafe Blaufarb, *The Politics of Fiscal Privilege in Provence, 1530s-1830s*, Washington: The Catholic University of America Press, 2012, s. 189-201; Burg, *op. cit.*, s. 305-306; Robert Matteson Johnston, *Kısa Fransız İhtilali Tarihi*, Çev. Ali Kaan Cerit, 3. Baskı, İstanbul: Liberus, 2022, s. 48-51; Sarıca, *op. cit.*, s. 156-159.

Généraux'u oluşturan sınıfların temsilcilerinden farklı olarak, egemenliğin bütün üyeleri özgür ve eşit kabul edilen ulusa ait olduğunu ve kendilerinin yalnızca belirli bir sınıfın değil, bütün ulusun temsilcisi olduğunu ilân eder. Bu durum, temsil faaliyetinin de değişmesine neden olur. *États Généraux*'taki temsil faaliyetine esas oluşturan emredici vekâlet anlayışı, Ulusal Kurucu Mecliste yerini temsilcilerin yalnızca kendini seçenleri değil, bütün ulusu temsil etmesini ifade eden temsili vekâlet anlayışına²⁹⁰ bırakır. Temsilciyle temsil olunanlar arasındaki bağlantı yeniden kurulur ve temsilci temsil faaliyetini artık kendini meclise gönderenlerin değil, ulusun sesi olarak gerçekleştirmeyi hedefler²⁹¹.

26 Ağustos 1789 tarihinde İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi (*La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen*) ilân edilir. Bildirinin birinci maddesi, insanların haklar bakımından özgür ve eşit doğduğunu, toplumsal farklılıkların ancak ortak faydaya dayanması durumunda kabul edilebileceğini söyler. Böylelikle *ancien régime* döneminin üç sınıflı yapısı kaldırılır ve kanun önünde eşitlik getirilir. İkinci madde, insanların siyasi birleşmelerinin amacının, doğal ve dokunulmaz nitelikteki özgürlük hakkı, mülkiyet hakkı, güvenlik hakkı ve baskıya karşı direnme hakkının korunması olduğunu söyler. Böylece, toplum sözleşmesi görüşüne koşut bir biçimde²⁹² insanların bir yönetime dâhil olması, doğal hukuk düşüncesiyle bağlantılı birtakım haklarla temellendirilir. Üçüncü madde, egemenliğin ulusa ait olduğunu ve kimsenin ulustan kaynaklanmayan bir iktidarı kullanamayacağını ilân eder. Buradan, en üst siyasi iktidar anlamında egemenliğin ancak ulusa dayanıyorsa meşru kabul edileceği anlaşılır. Altıncı madde, kanunları ulusun genel iradesinin ifadesi olarak kabul eder ve yurttaşların bizzat veya temsilcileri aracılığıyla kanunlara katılma hakkına sahip olduğunu söyler. Bu durumda, yine toplum sözleşmesi görüşüne koşut bir biçimde²⁹³ insanların önce haklarını korumak için siyasi bir birleşmeye rıza gösterdikleri, daha sonra egemenliği kullanacak siyasi bir örgütün işleyişine katılarak iradelerini ortaya koyacakları anlaşılır.

²⁹⁰ Batum / Yılmaz / Köybaşı, *op. cit.*, s. 112-113; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt I, s. 752; Teziç, *op. cit.*, s. 117-118.

²⁹¹ Kwass, *op. cit.*, s. 282, 296. Ayrıca bkz. Brissaud, *op. cit.*, s. 537-542 (475-479); Burg, *op. cit.*, 308; Sarıca, *op. cit.*, s. 159-160.

²⁹² Toplum sözleşmesi görüşü Bildirideki bazı ifadeler üstünde belirli bir ölçüde etkili olmuştur. Bununla birlikte, Bildirinin oluşturulması ve içerdiği haklar manzumesi anlayışı toplum sözleşmesi görüşüyle tam bir uyum içinde değildir. Bu konuda kapsamlı açıklamalar için bkz. Jellinek, *op. cit.*, s. 37-41.

²⁹³ Bkz. bir üstteki dipnot.

Bildirinin on ikinci maddesi, yukarıda sayılanların garanti altına alınmasının ancak resmî bir iktidarla mümkün olduğunu söyler. On üçüncü maddeyse, bu resmî iktidarın sürekliliğinin ancak bütün yurttaşların olanakları ölçüsünde eşit bir biçimde vergi vermesiyle sağlanabileceğini açıklar. Bir toplumda yaşayan herkesin vergi yükümlüsü olması, kanun önünde eşitliğin bir sonucudur. Dolayısıyla, on üçüncü madde imtiyazlı sınıfların ortadan kaldırılmasını getiren birinci maddenin bir uzantısıdır. Verginin bütün yurttaşlardan alınmasıysa, vergilendirmede genellik ilkesini ifade eder²⁹⁴. Buna göre, belirli bir kişiyi veya grubu hedef alan vergiler konulamaz. İstisna ve muafiyetlerin nesnel bir temele dayanması gerekir. Vergi yükünün eşit bölünmesiye, vergilendirmede eşitlik ilkesini ifade eder²⁹⁵. Bununla herkesin aynı miktarda değil, olanağı doğrultusunda vergi ödemesi kastedilir. Olanağı bakımından benzer durumda olanların eşit vergiye tâbi tutulmasıyla yatay eşitliğin sağlanması hedeflenir. Bu hedefte vergilendirmede ekonomik güç ilkesinin nüvesini görmek mümkündür²⁹⁶. Madde metninde vergi kelimesinin karşılığı olarak verginin konması veçhesini daha çok yansıtan *impôt* kelimesi değil, yükümlülük olma niteliğini vurgulayan *contribution* kelimesi kullanılır. Hukuk tarihçisi *Jean B. Brissaud*, bu seçimin, kralın vergilendirme yetkisini keyfi biçimde kullanmasının yerine, kamusal yükümlülüklerin eşit dağıtılmasını ve yükümlünün buna razı olmasını vurguladığını savunur²⁹⁷.

Bildirinin on dördüncü maddesi, bütün yurttaşların bizzat veya temsilcileri aracılığıyla verginin gereklerini belirleme ve nasıl kullanıldığını denetleme hakkına sahip olduğunu ilân eder. On dördüncü madde, ulusun iradesine ulaşmak üzere yurttaşların bizzat veya temsilcileri aracılığıyla kanunlara katılma hakkını düzenleyen altıncı maddenin bir uzantısıdır. Verginin gerekleri arasında miktarı, hesaplanması, ödenmesi ve süresi sayılır. Bu unsurların, doğrudan veya temsil yoluyla yurttaşların kanuna katılmasıyla belirlenmesi, verginin kanuniliği kuralını getirir²⁹⁸. Dolayısıyla,

²⁹⁴ Vergilendirmede genellik ilkesi için bkz. Çağan, **Vergilendirme Yetkisi.**, s. 147 vd.; Kaneti / Ekmekci / Güneş / Kaşıkçı, **op. cit.**, s. 49; Öncel / Kumrulu / Çağan / Göker, **op. cit.**, s. 46.

²⁹⁵ Vergilendirmede eşitlik ilkesi için bkz. Çağan, **Vergilendirme Yetkisi.**, s. 147 vd.; Öncel / Kumrulu / Çağan / Göker, **op. cit.**, s. 46; Saban, **op. cit.**, s. 53.

²⁹⁶ Vergilendirmede ekonomik güç ilkesi için bkz. Çağan, **Vergilendirme Yetkisi.**, s. 192 vd.; Kaneti / Ekmekci / Güneş / Kaşıkçı, **op. cit.**, s. 50; Öncel / Kumrulu / Çağan / Göker, **op. cit.**, s. 61; Saban, **op. cit.**, s. 53.

²⁹⁷ Brissaud, **op. cit.**, s. 566-567 (505).

²⁹⁸ İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisinin on dördüncü maddesindeki bu kural, bu çalışmanın ilerleyen bölümlerinde daha detaylı görüleceği üzere, vergiyle ilgili temel kurallardan biri olarak yerleşir ve

temsil faaliyetinin bu unsurların belirlenmesini sağlayacak şekilde gerçekleştirilmesi gerekir. On yedinci maddeyse, tüm bu çerçeveyi, mülkiyet hakkının dokunulmaz ve kutsal olduğunu ve kanun gerektirmedikçe bu hakka müdahale edilemeyeceğini özellikle vurgulayarak tamamlar.

2. İki Egemenlik: *Rousseau* ve *Sieyès*

Yukarıda on ikinci yüzyıldan itibaren başladığı açıklanan tacir kesiminin ekonomik iktidarı, on sekizinci yüzyılda çok daha kuvvetli hâle gelmiş durumdadır. Feodal toplum düzeninden sermayeci ekonominin gerektirdiği toplum düzenine geçişte, ulus devletin doğmasıyla Ortaçağdan beri devam eden üstünlük mücadelelerinin istikrarlı bir seyir izlemeye başladığı görülür²⁹⁹. Tacir kesimi, sanayileşmenin ve ticaretin önündeki engellerin, ancak imtiyazların kaldırıldığı ve hukuki eşitliğin sağlandığı bir düzende aşılabileceğini öngörür ve artan ekonomik iktidarıyla orantılı bir siyasi iktidara sahip olmak ister³⁰⁰. Tacir kesiminin siyasi iktidara sahip olma talebi, bu yeni düşüncelerle birlikte, eşitsizliğin getirdiği maddi yükleri üstlenen imtiyazsız çoğunluğun neredeyse tamamında karşılık bulur. Fransız Devrimini, önceki iki modern devrimden ayıran özelliği işte burada yatar. Vergi, temsil ve mülkiyet arasındaki bağlantılar, uyrukların yurttaş statüsüyle, yani daha büyük bir bütünün parçası olmasıyla birlikte değerlendirilir³⁰¹. Böylece, antik demokrasideki kamusal alanın maliyeti düşüncesi yeni bir form ve anlam kazanarak geri döner. Bu değişim, yukarıda *Hobbes*'un ve *Locke*'un görüşleriyle açıklanan toplum sözleşmesi fikrine yeni bir boyut ekler. *Jean-Jacques Rousseau*'nun halk egemenliği düşüncesi ve *Emmanuel-Joseph Sieyès*'in ulusal egemenlik düşüncesi bu değişimin izlerini taşır.

farklı devletlerde, çok çeşitli yönetim sistemlerinde ve anayasal belgelerde yer bulur. Farklı devletlerin anayasal belgelerinin bu yönden kapsamlı bir incelemesi için bkz. Z. Ertunç Şirin, "Vergi Hukukunun Anayasal Temellerinin Karşılaştırmalı Hukuk Açısından Değerlendirilmesi", *Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler*, Ed. Feridun Yenisey, Gülsen Güneş ve Z. Ertunç Şirin, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 291-300.

²⁹⁹ Uygun, *Devlet Teorisi*, s. 199-201.

³⁰⁰ Ağaoğulları, *op. cit.*, s. 185.

³⁰¹ Stebbings, *op. cit.*, s. 54. Benzer yönde bkz. Essers, *op. cit.*, s. 14; de Crouy-Chanel, *op. cit.*, s. 279-280.

Rousseau, 1755 yılında yayımlanan “*Ekonomi Politik*” isimli eserinde siyasi toplumu insan vücuduna ve kamu gelirlerini kana benzetir³⁰². Ekonominin akıllıca yürütülmesi, kalbin kanı vücuda pompalamasıyla gerçekleşir. *Rousseau*’nun burada ekonominin akıllıca yürütülmesiyle kastettiği, bugün kamu ekonomisi olarak adlandırılan ve devletin malî işleyişini ifade eden bir düzendir. *Rousseau* bu düzenin, halkçı veya despot olmak üzere, iki farklı şekilde gerçekleşebileceğini söyler. Halkçı kamu ekonomisinde, halkla yöneticiler arasında irade birliği varken; despot kamu ekonomisinde, böyle bir irade birliğinden söz edilemez³⁰³. Halkçı kamu ekonomisiyle despot kamu ekonomisi arasındaki bu ayrım, halkla yöneticiler arasında irade birliği olmasından anlaşılması gerekenin ne olduğu sorusunda düğümlenir. *Rousseau*, halkçı kamu ekonomisinin ancak halkın iyiliğini amaçlayan bir hükümetle gerçekleşebileceğini ve bunun için üç temel ilkenin uygulanması gerektiğini söyler³⁰⁴. Bu üç ilke, halkla yöneticiler arasında irade birliği olmasından anlaşılması gerekenin ne olduğu sorusuna cevap vermek için veri olarak kullanılabilir.

Birinci ilke, hükümetin genel iradeyi izlemesidir ve bu ancak kanunlara uygun biçimde eylemde bulunmakla gerçekleşebilir³⁰⁵. Genel irade kavramı, *Rousseau*’nun, 1762 yılında yayımlanan “*Toplum Sözleşmesi*” isimli eserinin merkezinde yer alan, çokça tartışılmış ve toplum sözleşmesi görüşünün farklı biçimlerde yorumlanmasına neden olmuş düşüncelerinden biridir³⁰⁶. Kısaca söylendiğinde, *Rousseau*’nun düşüncesinde genel irade kavramı toplum sözleşmesiyle kurulan bütünün iradesini ifade eder³⁰⁷. Bu iradeyi genel irade yapan, onu ortaya koyan kişilerin sayısı değil, herkesin yararına yönelmiş, genel ve objektif olma niteliklerini taşımasıdır³⁰⁸. Özgürlüğünü ve mülkiyetini koruyabilmek için³⁰⁹ her tek kişi, doğa durumundan

³⁰² Jean-Jacques Rousseau, **Ekonomi Politik**, 2. Baskı, Çev. İsmet Birkan, Ankara: İmge, 2015, s. 12.

³⁰³ **Ibid.**, s. 16.

³⁰⁴ **Ibid.**

³⁰⁵ **Ibid.**, s. 20.

³⁰⁶ Ağaoğulları, **op. cit.**, s. 87. *Rousseau*’nun düşüncesinin, bütün zenginliğine rağmen, kimi hususlarda çelişkili ifadeler içerdiği için farklı yorumlara sebep olduğu söylenir. Bkz. Gribnau / Frecknall-Hughes, **op. cit.**, s. 77.

³⁰⁷ Jean-Jacques Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, 27. Baskı, Çev. Vedat Günyol, İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları, 2020, s. 13-15.

³⁰⁸ Uygun, **Devlet Teorisi**, s. 252-253. Nitekim genel iradenin ortaya çıkarılması faaliyeti de, verilecek kararın genel iradeye uygun olup olmadığının, yani bu nitelikleri taşıyıp taşımadığının saptanmasından ibarettir. Bkz. Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, s. 103-104.

³⁰⁹ *Rousseau* toplum sözleşmesinin temelini mülkiyet olduğunu söyler. Bkz. Rousseau, **Ekonomi Politik**, s. 45. Rousseau’ya göre, bir yurttaş, toplum sözleşmesinden sonra, özgürlüğü ve mülkiyeti açısından kendine ne kaldıysa, bunlardan istediği gibi yararlanmaya devam eder. Bkz. Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, s. 30-31. Bununla birlikte, mülkiyetin insanlar arasındaki eşitsizliğin kaynağı olduğunu da söyler. *Rousseau*’nun mülkiyetle ilgili farklı açıklamaları hakkında bkz. Rousseau,

çıkarak varlık ve iktidarını egemen varlık altında toplar ve aynısını yapan diğer kişileri halk adı verilen bölünmez bir birliğin parçası olarak kabul eder³¹⁰. Egemen varlığın tek yetkisi yasama yetkisidir ve iş görebilmesi, yalnızca onu oluşturanların, yani halkın bir araya gelmesi ve herkesin yararına yönelen, genel ve objektif düzenlemeler yapmasıyla mümkün olur³¹¹. Rousseau'nun "*Yasalara boyun eğen halk, onları koyan halkın kendisi olmalıdır. Toplum koşullarını düzenlemek birleşenlerin işidir.*"³¹² şeklindeki belirlemesi, genel irade kavramının halk egemenliği düşüncesiyle bağlantısını gösterir. Dolayısıyla, halkçı bir kamu ekonomisinin, halk egemenliği düşüncesine koşut biçimde, genel iradeyi takip etmesi beklenir.

İkinci ilke, genel iradenin gerçekleşmesi için, bireysel iradelerin de genel iradeye yönelmesini sağlamaktır³¹³. Diğer bir ifadeyle, yalnızca hükümetin genel iradeye uyması yetmez, yukarıda tarif edilen bütünü oluşturan her bir kişinin bireysel iradesini genel iradeye göre belirlemesi gerekir. Bu kez de bireysel irade kavramının açıklığa kavuşturulması ihtiyacı belirir. Rousseau'ya göre, her tek kişi, kendini diğerlerine üstün tutma ve kendi faydasını öncelikli görme eğilimindedir³¹⁴. Bu durumda, bireysel iradeyi ayıran, onun ortak faydaya değil, bireysel faydaya yönelmiş olmasıdır. Bireysel fayda ortak faydayla örtüşebilir veya örtüşmeyebilir. İkinci ilke, bireysel iradenin genel iradeyle örtüşmesi ve bu örtüşmenin rastlantısal olmaması gerektiğini ifade eder. Bu da ancak bir tür yurttaşlık eğitimiyle gerçekleşebilir³¹⁵.

Üçüncü ilkeyse, ortak ihtiyaçların giderilmesini sağlamaktır. Rousseau'ya göre, bir devletin sürdürülebilmesi için finansal kaynağa ihtiyaç vardır ve bu kaynak herkesin kendi mülkiyetinden belirli bir pay ayırmasıyla sağlanır³¹⁶. Bu pay toplum sözleşmesinin kapsamındadır. Rousseau'nun "*Amacı kabul edenin araçları esirgemeyeceği belli[dir]*"³¹⁷ şeklindeki ifadesi, vergiyi toplum sözleşmesiyle inşa edilen bütünün amacının bir aracı olarak değerlendirdiğini gösterir. Rousseau devletin

Ekonomi Politik, s. 65-67, 26 numaralı not. Ayrıca bkz. Gribnau / Frecknall-Hughes, **op. cit.**, s. 78-79. Mülkiyetin kökenine ve toplum sözleşmesine ulaşılmasında nasıl bir rol oynadığına ilişkin açıklamalar için bkz. Ağaoğulları, **op. cit.**, s. 50-74.

³¹⁰ Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, s. 15.

³¹¹ **Ibid.**, s. 85.

³¹² **Ibid.**, s. 36.

³¹³ Rousseau, **Ekonomi Politik**, s. 22.

³¹⁴ Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, s. 37. Bu düşüncenin temelinde Rousseau'nun insan doğasına ilişkin görüşleri yer alır. Bu hususta bkz. Ağaoğulları, **op. cit.**, s. 93.

³¹⁵ Rousseau, **Ekonomi Politik**, s. 22-27.

³¹⁶ **Ibid.**, s. 36.

³¹⁷ **Ibid.**

üreten değil, tüketen bir yapıda olduğunu ve devletin tükettiklerinin kaynağının halkın ihtiyaç fazlasından geldiğini savunur³¹⁸. Bu durumda, ortak ihtiyaçlar, bireysel ihtiyaçların fazlasından karşılanır. *Rousseau*'ya göre, halk hiçbir aracı organ olmaksızın kendi kendini yönetseydi, ortak ihtiyaçları karşılamak için bir araya gelir ve bireysel ihtiyaçlarından artan miktarı toplayarak kendi kaynağını kendi yaratırdı. Elde edilen miktarın nasıl kullanılacağını da ilk elden görür ve denetlerdi. Ancak, devletler, birleşenlerinin sayısı itibarıyla, herkesin yönetime doğrudan katılamayacağı kadar genişlediğinden, bunun gerçekleşmesi mümkün değildir³¹⁹.

Rousseau'ya göre, toplum sözleşmesinin kişilerin rızasına ve ortak ihtiyaçların genel iradeye dayanması esas olduğundan, verginin bir zorunluluk olarak değil, gönüllü bir katkı olarak toplanması lâzımdır³²⁰. Bu da vergiyle ilgili kararların alınmasında yurttaşların rızasını gerekli kılar. Fakat her seferinde bütün yurttaşların tek tek rızasını almak gerekmez³²¹. Genel iradenin ortaya çıkarılmasına koşut biçimde, vergiyle ilgili kararlar da oy çokluğuyla³²² ve keyfiliğe alan açmayacak şekilde alınır³²³. Böylelikle, ortak ihtiyaçların karşılanması için hangi kaynakların nasıl kullanılacağı, halk tarafından önceden belirlenmiş olur³²⁴. Bu çerçevede, halkçı kamu ekonomisinde halkla yöneticiler arasında irade birliği olması şöyle bir vergilendirmeyi işaret eder: Vergi, ortak ihtiyaçları gidermek amacıyla, bireysel iradeleri geri planda bırakarak ve genel iradenin ifadesi olan kanunlara uygun bir biçimde toplanır.

³¹⁸ Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, s. 74-75.

³¹⁹ Rousseau, **Ekonomi Politik**, s. 38.

³²⁰ *Ibid.*, s. 45.

³²¹ Rousseau, burada yer verilen açıklamalarının yanında, verginin rızaya dayanmasının farklı bir yolundan daha söz eder. Vergiye tâbi bir malı satın alan bir kişi, ekonomik gücü ölçüsünde belirlenen artan oranlı bir harcama vergisi söz konusu olduğunda, bu malı satın almakla birlikte, ödeyeceği vergiye de rıza gösterir. Diğer bir ifadeyle, bu malı satın almaya veya almamaya karar verirken, yukarıdaki nitelikleri taşıyan bir vergiyi ödemeye veya ödememeye de karar vermiş olur. Dolayısıyla, vergi sisteminin böyle bir vergilendirme biçimini temele aldığı durumda, verginin rızaya dayandığı söylenebilir. Bkz. Rousseau, **Ekonomi Politik**, s. 46-49. Karş. Gribnau / Frecknall-Hughes, **op. cit.**, s. 84. Bunu değerlendirebilmek için, Rousseau'nun ortak ihtiyaçların bireysel ihtiyaçların fazlasından karşılandığını düşündüğünü hatırlamak önemlidir. Böyle bir verginin, bireysel ihtiyaç kapsamında olmayan, dolayısıyla ihtiyaç fazlasının tüketilmesi anlamına gelen alışverişlere konu mallardan alınacağı savunulabilir.

³²² Rousseau'ya göre, oy çokluğu basit çoğunluk kuralı anlamına gelmez. Oy birliği gereken tek kanun, toplum sözleşmesidir. Toplum sözleşmesi dışındaki kanunlar için oy çokluğunun derecesi belirlenebilir. Önemli görülen kararlar için oy birliğine yakın çoğunluklar öngörülebilir. Hızlı alınması gereken kararlar içinse basit çoğunluk kuralına yaklaşılabılır. Bkz. Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, s. 103-104. Ayrıca bkz. Schön, **Taxation and Democracy**, s. 30-33.

³²³ Rousseau, **Ekonomi Politik**, s. 45.

³²⁴ *Ibid.*, s. 38-39.

Görüldüğü üzere, *Rousseau*'nun halkçı kamu ekonomisinde, vergiyle ilgili kararların alınmasında rıza vardır, ama temsil yoktur. *Hobbes*'un ve *Locke*'un yukarıda açıklanan toplum sözleşmesi görüşlerinden farklı olarak, *Rousseau*'nun toplum sözleşmesi görüşünde egemenlik aktarılmaz ve halkta kalmaya devam eder³²⁵. Çünkü egemenlik genel iradeye dayanır ve genel irade temsil olunamaz. Genel iradenin ortaya çıkarılmasında halk bizzat bulunur ve onun bizzat bulunduğu bir yerde temsilden söz edilemez. Milletvekilleri, halkın temsilcisi değil, “*yalnızca geçici işlerin görevlileridir.*”³²⁶ Temsil söz konusu olduğunda, halk sadece temsilciyi seçerken özgürdür ve bu seçimi yaptıktan sonra köle durumuna düşer. Temsilci halk adına konuştuğunu söyler, ama gerçekte herkes gibi bireysel faydası doğrultusunda hareket eder. Bireysel faydasıyla herkesi bağlayan kararların verilmesine yol açan biri, genel iradenin ortaya çıkarılmasını sağlayamaz. Bu da temsilciyi, bir tür efendi hâline getirir³²⁷.

Bununla birlikte, *Rousseau*'nun bir fenomen olarak temsili yok saydığı söylenemez. Halkçı kamu ekonomisinin gerçekleşeceği bağlamı, *Rousseau*'nun küçük bir kent devleti olarak düşündüğü ve yüz yüze ilişkilerin esas olduğu bir toplum düzenini³²⁸ dikkate alarak değerlendirmek yerinde olur. Diğer bir ifadeyle, halkçı kamu ekonomisinin gerçekleşmesi, temsilin hâkim olduğu mevcut toplumsal koşullardan farklı koşullara bağlıdır. Nitekim *Rousseau* “*Ekonomi Politik*”te verginin rızaya dayanmasında temsil yoluna başvurulmasını yadsımaz³²⁹. Benzer şekilde, “*Toplum Sözleşmesi*”nde temsilin genel iradeye yabancı olduğunu söyler, ama onu bir fenomen olarak görmezden gelmez. Aksine, bu fenomenin varlığını “*yurt sevgisinin gevşemesi, özel çıkar oyunları, devlet sınırlarının aşırı genişliği, fetihler ve yönetim işlerinin kötüye kullanılması*”³³⁰ sebepleriyle açıklar. 1772 yılında yayımlanan “*Polonya Hükümeti ve Reform Tasarısı Üzerine Düşünceler*” isimli eserindeyse, temsile ilişkin katı tutumunu yumuşatır ve temsilin hiç değilse doğru bir şekilde işlemesi için hangi koşulların yerine getirilmesi gerektiğini açıklar³³¹. Buna göre,

³²⁵ Uygun, *Devlet Teorisi*, s. 253.

³²⁶ Rousseau, *Toplum Sözleşmesi*, s. 90.

³²⁷ Ağaoğulları, *op. cit.*, s. 101; Rousseau, *Toplum Sözleşmesi*, s. 88-90.

³²⁸ Detaylı açıklamalar için bkz. Uygun, *Devlet Teorisi*, s. 257-259.

³²⁹ Rousseau, *Ekonomi Politik*, s. 45.

³³⁰ Rousseau, *Toplum Sözleşmesi*, s. 90.

³³¹ Jean-Jacques Rousseau, “Polonya Hükümeti ve Reform Tasarısı Üzerine Düşünceler”, *Anayasa Projeleri*, Çev. İsmail Yerguz, İstanbul: Say, 2008, s. 115 vd. Ayrıca bkz. Manin, *op. cit.*, s. 165; Uygun, *Demokrasi*, s. 177-179.

temsilciler yalnızca onları seçenleri temsil etmelidir; temsilci temsil olunanların talimatlarına harfiyen uymalı ve her zaman azledilebilmelidir; düzenli seçimler, kısa görev süreleri ve tekrar seçilme kısıtlamalarıyla temsilin cazip bir faaliyet olması önlenmelidir³³².

Özetle, *Rousseau* verginin rızaya dayanması gerektiğini kabul etse de, bunun için temsile başvurulmasını genel iradeye yabancı bulduğu için reddeder. “*Polonya Hükümeti ve Reform Tasarısı Üzerine Düşünceler*”de açıkladığı koşulları karşılayan bir temsil faaliyetiyse, *États Généraux*’taki temsil faaliyetine benzeyen, emredici vekâletin esas olduğu bir faaliyet olarak kalır. Oysa yukarıda açıklandığı üzere, Fransız Devrimi ulusal egemenlik düşüncesinin getirdiği bir sonuç olarak emredici vekâletten temsili vekâlete doğru bir yön değişimini getirir. Bu değişimin esasları *Sieyès*’in ulusal egemenlik düşüncesinde bulunabilir.

Sieyès’e göre ulus ortak bir kanun altında yaşayan ve ortak bir yasama organıyla temsil edilen bir insan topluluğudur³³³. Herhangi bir insan topluluğunu ulus olarak adlandırmaya yarayan unsurlar, ortak kanun ve ortak temsildir³³⁴. Böyle bir topluluk üç aşamada oluşur. Birinci aşamada, her biri farklı bireysel iradeye sahip olan kişiler, *Rousseau*’nun toplum sözleşmesi görüşündekine benzer şekilde, özgürlüğünü ve mülkiyetini korumak amacıyla³³⁵ bir araya gelir. İkinci aşamada, eylemler bireysel iradelere değil ortak iradeye göre belirlenmeye başlar. Bir araya gelme amacının gerçekleşmesi için, ortak ihtiyaçların ne olduğuna ve bu ihtiyaçların nasıl karşılanacağına karar verilir ve bu ortak irade, yine *Rousseau*’nun toplum sözleşmesi görüşüne benzer biçimde, ortak kanuna kaynak oluşturur. Ancak, *Rousseau*’dan farklı olarak, *Sieyès* kişi sayısı ortak iradeyi kolaylıkla yürürlüğe sokamayacak kadar arttığında üçüncü aşamaya geçildiğini söyler. Bu aşamada, kişiler ortak iradenin belirlenmesi ve uygulanmasıyla ilgili belirli görevleri temsilcilerine bırakır. Bu durum, kişilerin ortak irade üstündeki haklarından vazgeçtiği anlamına gelmez. Temsilci, yalnızca ortak iradenin uygulanmasını sağlamak amacıyla görevlendirilir. Bu görev, ortak iradenin iyi bir yönetimin sürdürülmesi için gerekli olan bölümünü, yine ortak

³³² Jean-Jacques Rousseau, “Polonya Hükümeti ve Reform Tasarısı Üzerine Düşünceler”, **Anayasa Projeleri**, Çev. İsmail Yerguz, İstanbul: Say, 2008, s. 115 vd. Ayrıca bkz. ve karşı. Manin, **op. cit.**, s. 165; Sarıca, **op. cit.**, s. 144-146; Uygun, **Demokrasi**, s. 177-179.

³³³ *Sieyès*, **op. cit.**, s. 13.

³³⁴ **Ibid.**, s. 17.

³³⁵ **Ibid.**, s. 101.

iradeyle belirlenmiş usûl kuralları çerçevesinde yürürlüğe koymaktan ibarettir³³⁶. Böylelikle, üçüncü aşamadan itibaren, gerçek ortak iradenin yerini temsili bir ortak iradeye bıraktığı görülür³³⁷.

Sieyès'in ulusal egemenlik düşüncesini, *Rousseau*'nun halk egemenliği düşüncesinden ayıran esas nokta, işte bu temsili ortak iradedir. Temsil faaliyeti, ulusun kendisi aynı yerde toplanıp tartışabilseydi ortaya çıkacak olanı bulmayı hedefler³³⁸. Dolayısıyla, temsilci belirli bir tarihsel anda ve belirli bir amaçla onu seçenlerin iradesini yasama organına taşımayı değil, kendi iradesiyle, geçmişteki, şimdiki ve gelecekteki üyeleriyle birlikte³³⁹ ulusun tamamı adına ve özgür bir biçimde hareket ederek temsili ortak iradeyi bulmayı hedefler. Ulus bir düşüncedir, onun iradesini kendinde bulmak mümkün değildir. Temsil faaliyeti, ulus adına konuşulmasını, diğer bir deyişle ulusun sesinin ortaya çıkarılmasını hedefler. Ulusal egemenlik düşüncesinin yasama organında somutlaşması beklenir³⁴⁰.

Sieyès'e göre, ortak ihtiyaçların karşılanmasından yarar sağlayıp, bu ihtiyaçların maliyetine katlanmaktan kaçınmanın normal kabul edildiği bir düzen sürdürülemez. Bu yüzden, imtiyazlı sınıflar, tıpkı üçüncü sınıf gibi, vergi ödemekle yükümlüdür. Ancak bu onların kendiliğinden razı olduğu ve bu yüzden takdir görecekları bir cömertlik değil, ortak kanunun bir gereğidir³⁴¹. *Sieyès*'e göre ortak kanun, ulusu bir arada tutan dev bir küre gibi düşünülmelidir. Herkes bu kürenin yüzeyinde ve dolayısıyla merkeze eşit mesafede yer almalıdır³⁴². Ortak kanunun getirdiği düzende istisnalara yer verilebilir. Fakat istisna kelimesinin de işaret ettiği üzere, bunlar nadir olmalıdır ve ortak iradenin belirlenmesinde esaslı bir ağırlığa sahip olmamalıdır³⁴³.

Vergiyle ilgili imtiyazların kaldırılması ve böylece üç sınıfın eşitlenmesi tek başına yeterli değildir. Bu konunun, üçüncü sınıfın temsilcileriyle birlikte karara bağlanması gerekir. Dolayısıyla, *Sieyès* ortak kanunun getirdiği düzenin

³³⁶ *Ibid.*, s. 76.

³³⁷ *Ibid.*, s. 68-70.

³³⁸ *Ibid.*, s. 97.

³³⁹ Batum / Yılmaz / Köybaşı, *op. cit.*, s. 111.

³⁴⁰ Ağaoğulları, *op. cit.*, s. 202-203.

³⁴¹ *Sieyès*, *op. cit.*, s. 51-55.

³⁴² *Ibid.*, s. 101.

³⁴³ *Ibid.*, s. 38.

gerçekleşmesini, ortak temsilden ayrı düşünmez. Diğer bir ifadeyle, ulusu oluşturan herkesin, kürenin aynı yüzeyinde eşit bir biçimde muamele görmesini yeterli bulmaz. Bunun aynı zamanda ortak temsile dayanması gerekir. Bu gereklilik *Sieyès*'in şu cümlesinden hareketle teyit edilebilir: “*Bizim katılımımız olmadan her yerde asayiş ve düzeni kurmanın bir yolunu bulsanız bile, hakkımızda biz olmadan tasarrufta bulunulmasını kabul edemeyiz.*”³⁴⁴

Sieyès'in çizdiği bu çerçevenin, Fransız Devriminin gerçekleşmesine neden olan tarihsel koşulların tersine yönelik talepleri ifade ettiği görülebilir. *Sieyès*, temsilcilerin görevi ulustan kaynaklanmadığı ve ortak kanuna değil, özel çıkarlara yöneldiği için, Fransa’da devrimden önceki temsil faaliyetinin ulusa yabancı olduğunu düşünür³⁴⁵. *Sieyès*'e göre bir kişi, ortak iradeye aykırı bir imtiyaz elde etmekle, ortak kanunun getirdiği düzenin mensubu olmaktan çıkar. Ortak kanunun getirdiği düzenin mensubu olmayan bir kişinin yasama organında ulusu temsil etmesi mümkün değildir³⁴⁶ ve bu organda temsil edilme hakkı yoktur³⁴⁷. Buna karşılık, seçmen olabilmek için belirlenen ve imtiyazlara dayanmayan belirli koşulları sağlayan herkesin temsil edilme hakkı vardır³⁴⁸. Görüldüğü üzere, kanunlara uyan halkla kanunları koyan halkın örtüşmesi gerektiğini düşünen ve bunu halkın doğrudan katılımını temellendirmek için kullanan *Rousseau*'dan farklı olarak, *Sieyès* herkesin temsil edilme hakkından söz eder ve ortak temsili ulusal egemenlik düşüncesinin merkezine yerleştirir. Tarihsel koşullar ikincisinin getirdiği sonuçların gerçekleşmesini sağlamış olsa da, bu iki egemenlik anlayışı ortak kanunun rızaya dayanması gerektiği fikrinde uzlaşır ve vergi, mülkiyet ve rıza arasında kurduğu bağlantıları yurttaşların daha büyük bir paydaşlar bütününe, halkın veya ulusun bir parçası olmasıyla ilişkilendirir. Bu uzlaş, hem vergilendirme yetkisinin sınırlanması hedefinden kaynaklanır hem de bu hedefin gerçekleşmesine katkı sunar.

³⁴⁴ *Ibid.*, s. 51.

³⁴⁵ *Ibid.*, s. 14.

³⁴⁶ *Ibid.*, s. 18.

³⁴⁷ *Ibid.*, s. 103.

³⁴⁸ *Ibid.*, s. 34.

D. Ara Sonuç: Süreç ve Sonuç Arasında

Siyaset bilimci *Fritz W. Scharpf*, siyaset kuramında bir kararın meşrulaştırılmasıyla ilgili iki ayrı bakış açısı olduğunu tespit eder ve bu iki bakış açısını “*girdi yönelimli*” (*input-oriented*) ve “*çıktı yönelimli*” (*output-oriented*) meşrulaştırma çalışmaları olarak adlandırır. Girdi yönelimli meşrulaştırma çalışmalarının temelinde, siyasi kararların o devleti oluşturan topluluğun üyelerinin gerçek tercihlerinden türetilmesi gerektiği düşüncesi yer alır. *Scharpf* bunu, *Abraham Lincoln*’ün demokrasi tanımına atıfla, “*halk tarafından yönetim*” şeklinde açıklar. Buna göre, bir kararın meşru kabul edilebilmesi için, bu karardan etkilenen kişilerin, doğrudan veya temsilcileri aracılığıyla, bu kararın alındığı müzakerelere katılması aranır. Dolayısıyla, katılma, tartışma ve uzlaşma gibi demokrasi teorisinin merkezindeki hedefler bu bakış açısını yansıtır. Buna karşılık, çıktı yönelimli meşrulaştırmanın temelinde, siyasi kararların o devleti oluşturan topluluğun üyelerinin ortak refahını sağlaması gerektiği düşüncesi bulunur. *Scharpf* bunu “*halk için yönetim*” olarak ifade eder. Buna göre, bir kararın meşru kabul edilebilmesi için, meydana getirdiği sonuç bakımından herkesin faydasını sağlamaya yönelmesi lâzımdır. Dolayısıyla, çıktı yönelimli meşrulaştırma kişi odaklı olmaktan çok, kişinin faydasının ne olduğuna ve bunun karşılanıp karşılanmadığına odaklanır³⁴⁹.

Scharpf’ın çizdiği bu çerçeve, bir kararın alınmasını, bu kararın meydana gelen sonuçtan ayırır. Girdi yönelimli meşrulaştırma, karar almanın kimlerin katılımıyla ve nasıl gerçekleştiğini; çıktı yönelimli meşrulaştırma, bu kararın nihayetinde hakkında karar alınan kişilerin faydasına hizmet edip etmediğini ele alır. Bunlardan ilkinin süreç bakımından meşruiyet, ikincisinin sonuç bakımından meşruiyet olarak adlandırmak mümkündür.

Sonuç bakımından meşruiyet anlayışına göre, *Hobbes*’un egemen temsilcisi mutlak temsil yetkisine dayanarak bir karar verdiğinde, eğer bu kararı o devleti oluşturan uyruklarının ortak faydasına hizmet ediyorsa, bu kararın meşru olduğu söylenmelidir. Benzer şekilde, Britanya parlamentosunun Amerikanlar hakkında veya *États Généraux*’un imtiyazsız çoğunluk hakkında verdiği bir kararın da sonuç

³⁴⁹ Fritz Scharpf, “Political Democracy in a Capitalist Economy”, **Governing in Europe: Effective and Democratic?**, Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 6-13.

bakımından meşru olabileceği savunulabilir. Oysa yukarıda açıklandığı üzere, İngiliz Devrimiyle *Hobbes*'un egemen temsilcisinin mutlak temsil yetkisinden *Locke*'un “*Yönetim Üzerine İkinci İnceleme*”de ortaya koyduğu mülkiyet, rıza ve temsil arasındaki bağlantılara dayanan sınırlı bir temsile doğru ve Amerikan Devrimiyle dönemin İngiliz hukukunda kabul edilen görünüşte temsil anlayışından gerçek temsile doğru bir gelişme yaşanır. Etki veya kontrol kabiliyetinin bulunmadığı bir siyasi iktidar tarafından rızası dışında vergilendirilen Amerikanlar, görünüşte temsil anlayışını reddeder ve temsilcilerini kendilerinin seçebilmesini olanaklı kılan gerçek temsil talebinde bulunur. Fransız Devrimiye, temsil faaliyetini ulusal egemenliğin somutlaşmasını sağlayacak biçimde yeniden düzenler ve vergilendirme yetkisinin kullanılmasının böyle bir temsil faaliyetine bağlanmasına yol açar. Kısaca söylendiğinde, İngiliz Devrimi vergiyle ilgili kararların adresinin parlamento olduğunun, Amerikan Devrimi parlamentoda görev alacak temsilcilerin temsil olunanlar tarafından seçilmesi gerektiğinin ve Fransız Devrimi temsil faaliyetinin belirli bir şekilde gerçekleştirilmesinin temellendirilmesini sağlar.

Öyleyse, tarihsel açıdan vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması, sonuç bakımından meşruiyetin tek başına yeterli olmayacağı anlayışından kaynaklanır. Diğer bir deyişle, temsilsiz vergi olmaz ilkesi, süreç bakımından meşruiyeti talep eden gelişmelerin bir ürünü olarak ortaya çıkar. İngiltere kralı *Charles*'ın, Fransa kralı *XVI. Louis*'nin, *Hobbes*'un egemen temsilcisinin, Britanya parlamentosunun veya *États Généraux*'un verdiği bir kararın da taşıyabileceği sonuç bakımından meşruiyet tek başına yeterli görülmez ve süreç bakımından meşruiyetle tamamlanması istenir.

Bu çerçevede, temsilsiz vergi olmaz ilkesi, özü itibariyle bir katılma talebi getirir. Katılma talebi, kişinin kendini etkileyecek kararlarda söz sahibi olmasıyla ilgilidir. Böyle bir ilişkinin yönetenlerle yönetilenler arasında kurulması ve böylece yönetilenlerin yönetimde söz sahibi olmasıysa, devlet yönetimine katılmayı ifade eder³⁵⁰. Bir kişinin kendini etkileyecek kararlara katılmasının meşru görülmesindeki temel kalkış noktası, çeşitli ahlâklılık anlayışları doğrultusunda, her tek kişinin kendi iradesiyle tercihte bulunma ve karar verme potansiyelini taşıdığının, kendi için iyi olanı en iyi kendinin bileceğinin, başka bir kişinin iktidarı altında yaşamaya

³⁵⁰ Eroğul, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, 2. Baskı, İmge Yayınları: Ankara, 1999, s. 17 vd.

zorlanamayacağını ve kendi kaderini tayin edebileceğinin düşünülmesidir³⁵¹. Bunların gerisinde, bütün insanların doğası itibariyle eşit olduğu ve bir kişi için iyi olana karar vermeye kimsenin ehil olmadığı şeklinde iki temel varsayıma dayanan siyasi eşitlik düşüncesi yer alır³⁵². Temsilsiz vergi olmaz ilkesi, bütün bu düşünceleri, bu düşünceler henüz insan hakları fikri etrafında sistematik olarak kabul ve ilân edilmeden önce, vergiyle ilgili kararların alınması açısından ele alır. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma talebi, vergiyle ilgili kararların alınmasında süreç bakımından meşruiyetin sağlanmasıdır. Bunun içinse, vergiyle ilgili bir karardan etkilenecek kişilerin, doğrudan veya temsilcileri aracılığıyla, bu kararın alınmasına katılması istenir.

Bununla birlikte, süreç bakımından meşruiyet talebi, bu talebe uygun şekilde alınacak bir kararın karardan etkilenecek kişilerin faydasına olma ihtimalinin daha yüksek olacağı düşüncesini de içerir. Diğer bir deyişle, süreç, istenen sonucun gerçekleşme olasılığını artıracakı düşünüldüğü için talep edilir³⁵³. *Sieyès*'in ortak kanunun getirdiği düzenin gerçekleşmesini yeterli bulmayıp, bunun aynı zamanda ortak temsil vasıtasıyla gerçekleşmesi gerektiğini savunması tam da bu temelden kalkar. Ortak kanun ve ortak temsil, aynı egemenlik anlayışının iki unsurudur ve birbirine bağlıdır. Süreç bakımından meşruiyetin sonuç bakımından meşruiyetle tamamlanması, temsil faaliyetinin içeriğinin, karardan etkilenecek herkesin faydasını sağlayacak şekilde belirlenmesini hem olanaklı hem de gerekli kılar.

Bu durumda, bir önceki ara sonuçta ortaya konan amaç ve süreç bağlantısının, bu ara sonuçta ortaya konan süreç ve sonuç bağlantısıyla bir arada bulunduğu söylenmelidir. Diğer bir ifadeyle, vergilendirme yetkisinin amaç, süreç ve sonuç bakımından meşruluğunu birbirinden ayırmak mümkün olmaz. Böyle bakıldığında, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin, aynı zamanda bir örtüşme talebi de getirdiği görülür. Temsilsiz vergi olmaz ilkesi, vergiyle ilgili bir kararı kimin verdiğinin, vergiyi kimin

³⁵¹ Uygun, **Demokrasi**, s. 377 vd.

³⁵² Robert A. Dahl, **Siyasi Eşitlik Üzerine**, Çev. A. Emre Zeybekoğlu, Ankara: Dost Kitabevi, 2018, s. 17-18.

³⁵³ *Scharpf*'a göre süreç ve sonuç bakımından meşruiyet ayrımı, meşruiyete ilişkin olarak barındırdığı farklı ön koşullar itibariyle farklı bağlamların çözümlenmesinde muhtelif olanaklar sağlar ve bu yüzden de faydalıdır. Ancak gerçekte birbirini tamamlar ve demokratik devletlerde bir arada bulunur. Bkz. Scharpf, "Political Democracy in a Capitalist Economy", s. 11-12. Sonuç bakımından meşruiyet, özellikle bireysel eylemlerle ya da farklı toplumsal grupların katılımıyla halledilemeyecek kimi sorunların toplu olarak çözülmesinde yardımcı olabilir. Bkz. Üçüncü Bölüm, III-A-2, "Yerel Siyasetin Sınırları" başlığı.

ödediğinin ve vergiden elde edilen gelirlerin kimin faydasına olduğunun birbiriyle örtüşmesini hedefler³⁵⁴. Diğer bir ifadeyle, amacın ilgili olduğu, sürece dâhil edilen ve sonucun üstünde etkide bulunduğu kişi kümelerinin kesişmesini ister. Çünkü ancak böyle bir örtüşme sayesinde, hukuki zor altında toplanan verginin, mülkiyet hakkını taşıyan yurttaşların rızasına, belirli bir ölçüde, dayandığı savunulabilir³⁵⁵. Modern çağda temsil, kralın rızaya ulaşmak için kullandığı bir araç olmaktan çıkar ve verginin zorunluluk karakterini yumuşatmak için bir araç olarak kullanılmaya başlar³⁵⁶. Antik demokrasiye kadar geri götürülebilecek, yurttaşın kendisinin de dâhil olduğu bir bütünün ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla mülkiyetinden pay ayırması fikri, bunun sistematik ve zorunlu hâle geldiği ve insan hakları düşüncesinin hâkim olduğu modern çağda temsil yoluyla desteklenir.

III. Vergi, Rıza ve Temsilin Türkiye’deki Gelişimi

Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri, siyasi iktidar ve vergilendirme yetkisi arasındaki çift yönlü ilişki³⁵⁷ doğrultusunda vergi, rıza ve temsil arasında kurulan bağlara yabancı değildir. Vergilendirme yetkisinin padişahın teokratik ve merkeziyetçi iktidarının uzantısı olarak görülmesi, bu bağların kurulmasını geciktirmiş olabilir. Fakat on dokuzuncu yüzyıldan itibaren, devletin siyasi hayatını³⁵⁸ belirleyen yeni koşullar bu anlayışı değiştirerek vergilendirme yetkisinin sınırlanmasına yol açar. Başta merkezi iktidarın kendi yetkisini sınırlaması tarzında ortaya çıkan bu eğilim, yirminci yüzyılın başından itibaren, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerinin formuna ulaşır. Bu gelişme çizgisi, aşağıda dört başlıkta ele alınacaktır. Önce padişahın mutlak vergilendirme yetkisine bakılacak (A), sonra bu yetkinin sınırlanması (B) ve el değiştirmesi (C) incelenecektir. Nihayet, vergilendirme yetkisinin amaç, sonuç ve süreç bakımından kavrandığı cumhuriyet dönemi anayasaları değerlendirilecektir (D).

³⁵⁴ Schön, **Taxation and Democracy**, s. 2.

³⁵⁵ Schön, “Fiscal Challenges to Democracy”, s. 100.

³⁵⁶ Schön, **Taxation and Democracy**, s. 4.

³⁵⁷ Essers, **op.cit.**, s. 3.

³⁵⁸ “Siyasi hayat kısaca şöyle tarif edilebilir: İktidarın kullanılması, yönetilmesi, el değiştirmesi için yapılan mücadeleler, mücadele tertip veya tabiyeleridir. Demokratik bir siyasi hayatın temel özelliği, halkın fikrini, umumi efkârı açıklayacak vasıta ve müesseselerin serbestçe çalışabilmeleridir.” Bkz. Tarık Zafer Tunaya, **Hürriyetin İlanı**, İstanbul: Kronik, 2023, s. 25, 1 numaralı dipnot.

A. Padişahın Mutlak İktidarı

Osmanlı Devletinde, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerinin yükselmeye başladığı on dokuzuncu yüzyıldan önce, vergilendirmenin temel çerçevesini çizen iki olgudan söz edilebilir. Bunlardan ilki, (1) devletin, kuruluşu ve yönetimi itibarıyla İslam dininin esaslarına dayanan teokratik bir devlet olmasıdır³⁵⁹. İkincisi, (2) vergilendirme yetkisi dâhil, bütün egemenlik yetkilerinin, hiçbir kişiye veya kuruma karşı sorumluluğu bulunmayan padişahın mutlak ve merkezi siyasi iktidarı etrafında birleşmesidir³⁶⁰. Bu iki olgu karşısında, on dokuzuncu yüzyılda yaşanan gelişmelere kadar, vergilendirme yetkisiyle yükümlülerin rızası arasında bağlantı kurulması kolay değildir.

1. İktidarın Teokratik Yönü

Hatırlanacağı üzere, verginin olağan ve zorunlu bir finansman yöntemi hâline gelmesi, sürekli ve ortak zorunlulukların hâkim olduğu bir kamusal alan fikrinden kaynaklanır. İslam dininde, bu tarz zorunlulukların getirdiği maliyetin, yine bir paydaşlık ilişkisi temelinde, zekât yükümlülüğüyle ve vakıf sistemiyle karşılandığı görülür. İslam'ın beş temel şartından biri olan zekât, varlıklı kişilerin serveti üstünde yoksulların da hak sahibi olduğu inancına dayanır³⁶¹. Fakat zamanla yalnızca yoksulların ihtiyaçlarının karşılanması için değil, kutsal kitabın gösterdiği amaçların, dolayısıyla devletin bu amaçlar doğrultusunda gerçekleştirdiği faaliyetlerin finansmanı için de yerine getirilmesi gereken bir ibadete dönüşür³⁶².

Zekâtın vergiyle benzerliği tartışmalıdır. Bu tartışma, zekâtın devlet örgütlenmesi içinde ve zorunlu bir şekilde toplanıp toplanmadığına odaklanır³⁶³. Devlet tarafından zorunlu bir ödeme olarak alındığında, zekâtı geniş anlamda vergi olarak nitelendirmek mümkündür. Fakat devlet örgütlenmesinin dışında kalan, örneğin

³⁵⁹ Münici Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, 7. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2013, s. 85; Sağlam / Erözden, **op. cit.**, s. 66.

³⁶⁰ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 28.

³⁶¹ Max Gallien / Umair Javed / Vanessa van den Boogard, **Between God, the People, and the State: Citizen Conceptions of Zakat**, International Centre for Tax and Development Working Paper, 167, 2023, s. 8.

³⁶² Salih Tuğ, "İslam Vergi Hukukunun Ortaya Çıkışı", **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, S. 7, 1967, s. 185-186.

³⁶³ Bu tartışmalar için bkz. Gallien / Javed / van den Boogard, **op. cit.**, s. 8-9.

salt dini itkiyle toplanan zekât böyle bir özellik göstermez. Bununla birlikte, iki durumda da, gelir ve servetin yeniden dağıtılmasında oynadığı rol bakımından zekâtın vergiyi hatırlattığı söylenebilir. Nitekim vakıf sistemi zekâtın bu işlevini yerine getirmesine yarar. Ortak ihtiyaçların getirdiği maliyetin bir kısmı, zekât yoluyla, hayır amaçlı vakıflara aktarılır ve vakıflarca hastaların tedavi edilmesi, eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi, ibadet yeri, köprü veya yol inşaatı gibi bayındırlık işlerinin görülmesi şeklindeki harcamalara yönlendirilir³⁶⁴.

İslam dininin esaslarına dayanan bir devlet yapısı içinde, egemenlik tanrısallık kaynaklı olduğu ve yöneticilerin iktidarı bu kaynaktan geldiği için, yönetilenlerin yönetenler karşısındaki durumu, ancak bir tür itaat ilişkisi olarak değerlendirilebilir³⁶⁵. Bununla birlikte, İslam dininin getirdiği “*emr-i bi'l ma'rûf ve nehy-i anil münker*”, yani iyi olanın savunulması ve kötü olanın men edilmesi gerektiği düşüncesi, hem yönetenleri hem de yönetilenleri bağlar ve yönetenlerin yetkileri açısından dini bir sınır çizgisini ifade eder³⁶⁶. Bu sınır çizgisi, adalet ve meşveret esaslarıyla pekiştirilir. Yönetenin egemenlik yetkilerini kullanması bu iki esasa dayanır³⁶⁷. Adalet esasına göre, yönetenlerin yönetilenlere zulmetmemesi, yani adaletsizliğe neden olmayacak şekilde yönetmesi gerekir³⁶⁸. Meşveret esasına göreyse, Müslümanların bütün işlerini müzakere yoluyla çözmesi ve yürütmesi beklenir³⁶⁹.

Hukuk öğretisinde, adalet ve meşveret esaslarının, vergilendirme yetkisi bakımından da bir sınır teşkil ettiği öne sürülür³⁷⁰. Fakat böyle bir faraziye, ne kadar cazip görünse de, hem teorik hem pratik açıdan yerinde değildir. Teorik açıdan, zekât yükümlülüğünün devlet örgütlenmesi dışında ve gönüllü olarak yerine getirilmesi hâlinde dahi, sorgulanamaz tanrısallık buyruğuna uyulması söz konusu olur. Sorgulanamaz tanrısallık buyruğuna uyulan bir yerde, yükümlünün iradesinden ve dolayısıyla rızasından söz etmek mümkün olmaz³⁷¹. Pratik açıdansa, meşveret esası, zaman zaman, karar

³⁶⁴ Mehmet Akif Aydın, **Türk Hukuk Tarihi**, 3. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 1999, s. 253; Halil İnalcık, **Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi**, Çev. Halil Berktaş, 2. Baskı, C. I, İstanbul: Eren Yayıncılık, 2004, s. 84.

³⁶⁵ Karş. Eroğul, **op. cit.**, s. 23.

³⁶⁶ Tevfik Çavdar, **Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1839-1950)**, 6. Baskı, Ankara: İmge, 2019, s. 17.

³⁶⁷ Tarık Zafer Tunaya, **İslamcılık Cereyanı I**, İstanbul: Cumhuriyet, 1998, s. 43.

³⁶⁸ **Ibid.**, s. 45-46.

³⁶⁹ **Ibid.**, s. 47-48.

³⁷⁰ Bu yönde bkz. Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 82-85.

³⁷¹ İslam dinini sonradan seçen bir kişinin, dinin gerektirdiği malî yükümlülükleri de kabul ettiği, dolayısıyla bir anlamda en başta rıza gösterdiği temellendirilebilir.

alınırken toplumun ileri gelenlerinin sesinin duyulmasına yarasa bile, hiçbir zaman katılma düzeyine ulaşmaz³⁷². Toplumun ileri gelenleriyle istişare edilmesi, vergilerin tahsili, bölgesel hizmetlerin tasarımı gibi konularda merkezden gelen kararların uygulanmasında yerel yöneticilerin başvurduğu bir usûl olarak uygulanır³⁷³. Dolayısıyla, yukarıdaki çerçeve, vergilendirme yetkisiyle yükümlülerin rızası arasında bağlantı kurulmasına yetmez.

2. İktidarın Merkeziyetçi Yönü

Osmanlı Devletinde, zekât yükümlülüğü ve vakıf sistemi korunduğundan, padişah vergilendirebileceği malî kapasiteyi belirli bir ölçüde vakıflarla paylaşmış olur³⁷⁴. Bununla birlikte, vergilendirme yetkisini farklı alanlarda kullanmaya devam eder. Osmanlı Devletinin hukuk düzeni, hukuk kurallarının dini esaslara göre düzenlendiği şerî hukukun ve beşeri esaslara göre düzenlendiği örfî hukukun bir arada bulunduğu çift yönlü bir yapıya sahiptir. Padişahın, devlet yaşamında ortaya çıkan gerekliliklerin tamamını şerî hukukla karşılaması, şerî hukukun muhafazakâr niteliği sebebiyle mümkün olmaz. Şerî hukukun kaynağı olan tanrısal düzenin işleyebilmesi için, padişahın, şerî hukukla ters düşmemek kaydıyla, farklı kurallar getirebilmesi egemenlik yetkilerinin bir gereği olarak kabul edilir. Örfî hukuk bu temelde gelişir. Uyruklar arasındaki ilişkilerde, daha çok şerî hukukun etkisi söz konusuysa; vergilendirme gibi devletle uyruklar arasındaki ilişkilerde, örfî hukukun geniş bir uygulama alanına sahip olduğu görülür³⁷⁵.

Osmanlı Devletinde, toplumu oluşturan nüfus, yönetenlerin bulunduğu askerîler sınıfı ve yönetilenlerin bulunduğu reâyâ sınıfı şeklinde ikiye bölünür. Askerîler, padişahın beratıyla belirli kamu görevlerini üstlendiği için malî yükümlülüklerden muaf tutulur. Buna karşılık, reâyâyı oluşturan tacirler, zanaatkârlar ve köylüler ekonomik faaliyetleri ölçüsünde farklı malî yükümlülüklerle tâbi kılınır. Reâyâyı, kendi içinde Müslümanlar ve zımmîler olmak üzere ikiye ayrılır. Osmanlı Devletinin egemenliğini kabul eden gayrimüslimlerden oluşan zımmîler, kamu

³⁷² Çavdar, **op. cit.**, s. 55.

³⁷³ İlber Ortaylı, “İlk Osmanlı Parlamentosu ve Osmanlı Milletlerinin Temsili”, **TBMM’nin 100. Yılına Armağan**, Der. Hamit Emrah Beriş, Ankara: TBMM, 2022, S.66-67.

³⁷⁴ Funda Başaran-Yavaşlar / Gülsen Güneş / Fatma Gül Karagöz / Sevtap Metin, “Turkey”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 682.

³⁷⁵ Colin Imber, **The Ottoman Empire, 1360-1650**, New York: Palgrave Macmillan, 2002, s. 222-223.

görevlerini üstlenemediği gibi, askerlik hizmetine de kabul edilmez. Reâyâ içindeki bu ayrılık, malî yükümlülüklerin de farklılaşmasını getirir³⁷⁶.

Malî yükümlülükler, hukuk düzeninin yukarıda açıklanan ikili yapısını yansıtabilecek biçimde, örfî yükümlülükler ve şerî yükümlülükler şeklinde iki grupta toplanır³⁷⁷. İlk gruptaki yükümlülükler, genellikle, fethedilen yerlerde yaşayanların fetihten önce ödedikleri vergilerdir. Bunlar, şerî yükümlülüklerle aykırılık taşımadığı ölçüde korunur. İkinci gruptaysa, büyük ölçüde, cizye ve mukataalar yer alır. Cizye, askerlik hizmetinden muaf tutulma karşılığında, zımmî reâyânın ödediği bir kelle vergisidir. Fakat pratikte kelle vergisi gibi uygulanmaz. Zımmî reâyâ, genellikle, belirli bir miktar parayı, mensubu olduğu grup adına öder. Böylece, gruba yeni dâhil olanların, kaçakların ve ölenlerin yükümlülüklerini de grubun diğer üyeleri üstlenmiş olur. Bu sebeple, Osmanlı Devletinde verginin bireyselleştiği ve toplumsal düzeyde verginin amacına dair bir paydaşlık ilişkisini yansıttığı savunulamaz. Mukataalarsa, başkalarının yönetimine bırakılan mallardan elde edilen gelirleri ifade eder. Padişah, İngiliz Devrimi bahsinde açıklanan, kralın, toprakları üstündeki uyruklarını mallarıyla birlikte yönetme yetkisine benzer bir yetkiye sahiptir. Fakat geniş imparatorluk topraklarıyla bizzat ilgilenemeyeceği için, onların semerelerinden yararlanma hakkını, İslam dininin esaslarına uygun düştüğü ölçüde, başka kişilere tanır. Mukataalar, tanınan bu haklar karşılığında elde edilen çeşitli gelirleri ifade eder³⁷⁸.

Devlet, yönetici hanedanın ve hanedana bağlı askerîler sınıfının etrafında örgütlenir. Reâyâyâ düşen, bu merkezîyetçi yapıya boyun eğmek ve istendiğinde bu yapıyı malî açıdan desteklemektir³⁷⁹. Dolayısıyla, reâyânın vergiyle ilgili kararlara rıza gösterip göstermediği önem taşımaz. Padişah ülkenin tek hâkimidir ve egemenlik yetkilerini tanrısal kaynaktan alır. Bu sebeple, reâyânın ulaşamayacağı bir uzaklıkta gibidir³⁸⁰.

³⁷⁶ Coşkun Üçok / Ahmet Mumcu / Gülnihal Bozkurt, **Türk Hukuk Tarihi**, 10. Baskı, Ankara: Savaş Kitabevi, 2002, s. 172-182.

³⁷⁷ Başaran-Yavaşlar / Güneş / Karagöz / Metin, **op. cit.**, s. 681-682.

³⁷⁸ Osmanlı Devletindeki malî yükümlülükler hakkında kapsamlı açıklamalar için bkz. İnalçık, **Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi**, s. 93-111. İktâ sistemi hakkında bkz. Üçok / Mumcu / Bozkurt, **op. cit.**, s. 147.

³⁷⁹ İnalçık, **Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi**, s. 52-53.

³⁸⁰ Eroğul, **op. cit.**, s. 65.

Bu uzaklık, Divan-ı Hümayun'da belirli ölçüde kırılır. Divan-ı Hümayun, devletin merkezini oluşturan görevlilerin toplandığı bir kurul olarak Osmanlı bürokrasisinin en üst organıdır³⁸¹. Vergilerin toplanmasına ve harcanmasına ilişkin kararların alınmasında, padişah'tan sonra en yetkili makamdır. Vergi kanunnameleri nişancı ve yardımcıları tarafından burada hazırlanır. Askerî statüsüne geçenlere vergi muafiyeti burada tanınır. Gümrük vergisinden nelerin istisna edileceği burada kararlaştırılır. Osmanlı Devletinde, biri Enderun'da doğrudan doğruya padişahın yönetimi altında bulunan padişah hazinesi, diğeri Divan-ı Hümayun'da vezir-i azamın ve defterdarın ortak denetimine bırakılan carî hazine olmak üzere iki hazine vardır³⁸². Carî hazineden karşılanacak harcamalar burada görüşülür. Vergiyle ilgili bütün bu yetkilerinin yanında, Divan-ı Hümayun'un ilk ve asli göreviyse şikâyetleri dinlemektir³⁸³. Şikâyetler genellikle vergiyle ilgilidir³⁸⁴. Vergilerin toplanmasındaki yolsuzluklar Divan-ı Hümayun'a bildirilir ve bunların cezası burada verilir. Sonra, askerî statüsünde olduğu halde vergi ödemek zorunda bırakılanlar doğrudan buraya başvurur. Bu işlevi itibariyle, Divan-ı Hümayun, yönetenlerle yönetilenler arasındaki mesafenin kılınmasını ve vergiyle ilgili kimi konularda, her zaman değilse bile bazen, yönetilenlerin sesinin duyulmasını sağlar³⁸⁵.

Bununla birlikte, hukuki niteliği göz önünde bulundurulduğunda, Divan-ı Hümayun'un vergi yükümlülerinin sesinin bazen duyulabileceği bir yer olmanın ötesine geçmediği görülür. Yukarıda açıklanan hususlarda, diğer bütün konularda olduğu gibi, son karar her zaman padişahındır. Divan-ı Hümayun, en gelişmiş olduğu dönemde bile, yalnızca bir istişare organı olma niteliğine sahiptir. Meşveret esasının katılma düzeyini karşılamadığı tespiti, burada daha da belirginleşir³⁸⁶. O kadar ki,

³⁸¹ Ahmet Mumcu, **Hukuksal ve Siyasal Karar Organı Olarak Divan-ı Hümayun**, 2. Baskı, Ankara: Birey ve Toplum Yayınları, 1986, s. 22, 71.

³⁸² İncalcık, **Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi**, s. 117.

³⁸³ Halil İncalcık, **Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adâlet**, 2. Baskı, İstanbul: Eren Yayıncılık, 2005, s. 77.

³⁸⁴ Halil İncalcık, "Divan-ı Hümayun ve Üyeleri", **TBMM'nin 100. Yılına Armağan**, Der. Hamit Emrah Beriş, Ankara: TBMM, 2022, s. 17-18.

³⁸⁵ Divan-ı Hümayun'un malî yetkileriyle ilgili açıklamalar için bkz. Mumcu, **op. cit.**, s. 111-117.

³⁸⁶ Osmanlı Devletinin kuruluş ve gelişme dönemlerinde meşveret esasının en geniş şekilde uygulandığı yer Divan-ı Hümayun'dur. Fakat aşağıda görüleceği üzere, on sekizinci yüzyılın ikinci yarısından itibaren Divan-ı Hümayun işlevini yitirmeye başlar. Padişah III. Selim döneminde meşveret meclisi usûlüne sıklıkla başvurulduğu görülür. Bu usûlde, kararlar konuyla ilgili kişilerin toplanmasıyla alınır. Böylece karara ilişkin sorumluluğun paylaşılması ve farklı toplumsal kesimlerin kararları fikir birliği içinde benimsemesi hedeflenir. Bu usûl, yukarıda *États Généraux*'un kökeni olarak açıklanan, feodal toplum düzeninde kralın önemli kararlarında senyörlerin görüşünü alması teamülünü anımsatır. Bu toplantılarla, alınacak önemli bir karara muhalefet edilmesi önemli ölçüde engellenir. Bununla birlikte, karar almaya katılmanın yukarıda Divan-ı Hümayun için tespit edilen düzeyi aştığı söylenemez. Meşveret meclisiyle ilgili kapsamlı

Divan-ı Hümayun'da yer alanlar bile, kendi malî yükümlülükleriyle ilgili söz hakkına sahip değildir. Padişah III. Murad'ın, ordunun ihtiyacını karşılamak üzere, Divan-ı Hümayun üyelerinin, maliyeti kendilerine ait olacak şekilde kadirga yaptırmasını emretmesi buna örnektir³⁸⁷. Carî hazineye açık olduğunda, padişah hazinesinden sağlanan finansmanın, vezir-i azamın şahsı adına imza edilerek borç kaydedilmesi, yine bu durumu gösterir³⁸⁸. Dolayısıyla, padişahın mutlak iktidarı karşısında ve yukarıda açıklanan merkeziyetçi devlet yapısında, Divan-ı Hümayun'daki görüşmeler, hiçbir zaman vergiyle ilgili kararların alınmasına yükümlülerin katılmasını sağlamaz. Bu yüzden, vergiyle ilgili talepler, ancak isyanlar şeklinde, hukuk düzeninin dışındaki³⁸⁹ birtakım yollarla dile getirilir ve merkeziyetçi yapının şiddetli tepkisiyle bastırılır³⁹⁰.

B. Vergilendirme Yetkisinin Sınırlanması

Osmanlı Devletinin yukarıda açıklanan geleneksel düzeninden çıkarak modernleşme evresine girdiği –ve bunda kısmen yetersiz kaldığı– 1808 ve 1918 tarihleri arasındaki gelişmeleri tarif etmek üzere, tarihçi *Christopher Hill*'in modern İngiltere'nin şekillendiği on yedinci yüzyıl için kullandığı “*devrim çağı*”³⁹¹ ifadesinden yararlanmak yerinde olur. Çünkü bu dönemde yaşanan gelişmeler, modern Türkiye'nin şekillenmesine sebep olmanın yanında, padişahın mutlak iktidarını ve merkeziyetçi devlet yapısını bütünüyle değiştirir. Hukuki, idari ve askeri alanda gerçekleşen ilerlemeler, yukarıda incelenen devrimlerdekine benzer şekilde mülkiyet, rıza ve temsil arasında bağlar kurulmasına ve padişahın vergilendirme yetkisinin sınırlanmasına yol açar.

açıklamalar için bkz. Ali Akyıldız, “Osmanlı'da İdari Sorumluluğun Paylaşımı ve Meşruiyet Zeminini Olarak Meclis-i Meşveret”, *TBMM'nin 100. Yılına Armağan*, Der. Hamit Emrah Beriş, Ankara: TBMM, 2022, s. 29-38.

³⁸⁷ İnalçık, *Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi*, s. 141.

³⁸⁸ *Ibid.*, s. 117.

³⁸⁹ Karş. Eroğul, *op. cit.*, s. 65; Üçok / Mumcu / Bozkurt, *op. cit.*, s. 190.

³⁹⁰ Bu dönemde gerçekleşen vergi isyanlarıyla ilgili olarak bkz. Coşkun Can Aktan / Dilek Dileyici / Özgür Saraç, “Osmanlı Tarihinde Vergi İsyanları I”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, C. 7, S. 2, 2002, s. 1 vd. İsyanların gerçekleşme tarzına ve örüntüsüne ilişkin olarak ayrıca bkz. Başaran-Yavaşlar / Güneş / Karagöz / Metin, *op. cit.*, s. 688-689; Çavdar, *op. cit.*, s. 17.

³⁹¹ Hill, *op. cit.*, s. 42.

Vergilendirme yetkisi ve siyasi iktidar arasındaki çift yönlü ilişki³⁹² hatırlandığında; keyfi ve adaletsiz vergilendirmenin siyasi hayatın gündelik işleyişini doğrudan etkilediği ve temel sorunlar ekonomik, sosyal veya dini nitelik taşısa bile, vergiyle ilgili konulardaki hoşnutsuzlukların kolaylıkla tepkiye dönüştüğü görülür³⁹³. Anılan dönemde Osmanlı Devletinde yaşananlar, işte böyle bir etki-tepkinin örneğidir. Bunu iki döneme ayırmak mümkündür: İlki, vergilendirme yetkisinin, bunu gerekli kılan birtakım koşullar doğrultusunda, merkezi yönetim tarafından bizzat sınırlandığı dönemdir (1). İkincisi, özellikle yirminci yüzyılın başından itibaren sınırlamanın yön değiştirdiği, yani aşağıdan yukarı doğru gerçekleştiği dönemdir (2).

1. Yukarıdan Sınırlama

Vergilendirme yetkisinin merkezi yönetim tarafından bizzat sınırlandığı dönemin temel karakteristiği, fiili açıdan gerçek bir sınırlamayı sağlayacak hukuki mekanizmaların bulunmamasıdır. Devletin siyasi hayatını belirleyen yeni atılımlar vergilendirme yetkisi bakımından belirli sınırlamalar getirir. Fakat bu sınırlamaları etkili bir şekilde uygulamak için yeterli bir hukuki çerçevenin oluştuğu söylenemez. 1808 yılında Padişah II. Mahmud ile âyanlar arasında imzalanan Sened-i İttifak ile başlayan bu dönem, halk unsurunun katılmasıyla padişahın vergilendirme yetkisinin gerçekten sınırlandığı yirminci yüzyılın başına kadar devam eder.

a. Sened-i İttifak

Sened-i İttifak'ın imzalanmasının temelinde, vergi toplama usûlünün on altıncı yüzyılın sonundan itibaren yozlaşmaya başlaması yatar³⁹⁴. Yukarıda açıklandığı üzere, hazine gelirlerinin bir kısmını mukataalar oluşturur. Mukataalar, Selçuklu devletinden miras kalan ikta sisteminin, yerini benzer bir işlev taşıyan dirlik sistemine bırakmasıyla, yukarıda orta çağ bahsinde açıklanan usûle benzer bir şekilde toplanır. Padişah, belirli kişilere, ihtiyaç hâlinde orduya asker ve gelir sağlaması karşılığında, toprakların semerelerinden yararlanma hakkı tanır³⁹⁵. Zamanla, özellikle ekonominin

³⁹² Essers, **op.cit.**, s. 3.

³⁹³ Stebbings, **op. cit.**, s. 48.

³⁹⁴ Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 90.

³⁹⁵ Aydın, **op. cit.**, s. 385; Üçok / Mumcu / Bozkurt, **op. cit.**, s. 217 vd.

kötüye gittiği dönemlerde hazineye hızlı bir gelir kaynağının sağlanması gibi amaçlarla, normalde mukataa konusu topraklar üstünde, iltizam usûlüne başvurulur³⁹⁶. Bu usûlde, mukataa konusu topraklardan elde edilecek gelirler, açık artırmayla belirli kişilere satılır. Genellikle İstanbul'daki yüksek rütbeli görevlilerden ve sarraflardan oluşan bu kişiler, bu hakkı satın aldıkları toprakları alt mültezimlere, yani âyanlara devreder³⁹⁷. Böylelikle, vergilerin toplanmasıyla ilgili konular, merkezi yönetimin etkisinin dışında kalır. Deyim yerindeyse, padişah vergilendirme yetkisini kiraya verir. Böyle bir arka planda, merkezi yönetimin sıkıntılı durumundan faydalanarak hâkimiyet kurdukları bölgelerde özel ordulara sahip olan ve neredeyse fiili özerklik elde edecek duruma gelen âyanlar³⁹⁸, kendi de bir âyan olan sadrazam Alemdar Mustafa Paşa'nın tertibiyle, şahsi durumlarıyla ilgili kimi taleplerinin karşılanmasını bekler.

Sened-i İttifak'ın üçüncü şartı, vergilerin padişahın buyruklarına uygun şekilde ve âyanları zarara uğratmadan toplanacağını düzenler³⁹⁹. Yedinci şartıysa, vergilendirme konusunda “*hadd-i itidale riayet*” edileceğini, yani aşırı yük getirilmeyeceğini taahhüt eder. Bu sırada bir “*zulm*”, yani adaletsizlik doğmamasını temin etmek için, vergiler merkezi yönetimle âyanlar arasında görüşülecek ve kararlar bundan sonra verilecektir. Bu şartlara aykırı durumlar ortaya çıkarsa, âyanlar şartların gerçekleşmesi için gerekenleri yapacaktır. Böylelikle, merkezi yönetim padişahın vergiyle ilgili buyruklarına uyulmasını ve gelirlerin sağlıklı bir şekilde toplanmasını temin ederken, âyanlar da vergilerin belirlenmesinde söz sahibi olma ve adaletli bir vergilendirmeyi sağlama olanağına kavuşur⁴⁰⁰. Bu iki şartın, vergiyle ilgili kararların alınmasında, yukarıda açıklanan sonuç ve süreç bakımından meşruiyeti hedeflediğini söylemek mümkündür. Âyanlar vergiyle ilgili kararların adaletle ve aşırı yük getirmeyecek şekilde alınmasını isterken sonuç bakımından meşru bir vergilendirmeyi amaçlar. Bunun temini içinse, kararların verilmesinde söz sahibi olmayı, yani süreç bakımından meşru bir vergilendirmeyi yol olarak kabul ederler. Diğer bir ifadeyle,

³⁹⁶ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 32-33; Üçok / Mumcu / Bozkurt, **op. cit.**, s. 224-225.

³⁹⁷ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 33; Metin, **op. cit.** s. 276.

³⁹⁸ Metin, **op. cit.** s. 230.

³⁹⁹ Sened-i İttifak'ın metni için bkz. Hasan Tahsin Fendoğlu, **Türk Anayasa Hukuku Tarihi**, Ankara: Yetkin, 2021, s. 765-768.

⁴⁰⁰ Metin, **op. cit.**, s. 248-250; Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 24. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2014, s. 46-47.

kendileri için iyi bir sonucun ancak kendilerinin dâhil olduğu bir süreçle mümkün olacağını öngörürler.

Bununla birlikte, Sened-i İttifak'ın, vergi yükümlülerinin vergiyle ilgili kararların alınmasına katılmasını sağladığı söylenemez. Bunun bir sebebi, yeniçerilerin ayaklanmasıyla Alemdar Mustafa Paşa'nın öldürülmesinden sonra, yani imzalanmasından beş hafta sonra, belgenin hükmünü tamamen yitirmesi ve hiçbir zaman uygulanamamış olmasıdır⁴⁰¹. Diğer bir sebebiyse, padişahın mutlak vergilendirme yetkisi sınırlansa da, bu sınırlamanın, gerçek vergi yükümlülerinin değil, siyaset bilimci *Cem Eroğul*'un deyimiyle “*devrini çoktan doldurmuş olması gereken bir derebeyliğin temsilcileri*”nin lehine olmasıdır⁴⁰². Nitekim hukuk öğretisinde Sened-i İttifak'ın *Magna Carta Libertatum*'la benzerliğini tartışanlar belgenin bu özelliğinin üstünde sıklıkla durur ve Sened-i İttifak'ın *Magna Carta Libertatum*'dan farkını, vergilendirme yetkisini keyfi biçimde kullanmaya başlayan *Kral John*'un karşısına dikilen senyörlerin ve din görevlilerinin âyanlardan farkıyla temellendirir⁴⁰³.

Vergi yükünün gerçek taşıyıcısı olan reâyâ, ancak, padişahın ve âyanların dikkati ölçüsünde, vergilendirmenin adaletli olmasını kâğıt üstünde düzenleyen yedinci şartın art etkisinden yararlanabilir. Dolayısıyla, Sened-i İttifak gerçek vergi yükümlülerinin durumu bakımından, esaslı bir değişiklik getirmez. Bunun sebebi, uygulanmasına imkân vermeyecek kadar kısa ömürlü olmasının yanında, vergilendirmede adaletsizliğin kurumsallaşması ve âyanların bundaki rolüdür. Vergilerin toplanması âyanlar için yalnızca ticari bir operasyon niteliğindedir; çünkü alt mültezimlerin ödediğini telâfi edip üstüne kâr koyabilmesi, ancak, vergi yükümlülerinden bir şekilde daha fazla vergi tahsil etmesine bağlıdır⁴⁰⁴. Bu durum,

⁴⁰¹ Sağlam / Erözden, *op. cit.*, s. 70.

⁴⁰² Eroğul, *op. cit.*, s. 32.

⁴⁰³ Hukukçu *Bülent Tanör*, bu hususta ileri sürülmüş görüşleri iki bakış açısı altında toplar. Hukukçu bakış açısı, iktidarın sınırlanması olgusuna odaklanmakla, Sened-i İttifak'ı anayasal gelişmelerin bir basamağı olarak ele alırken; sosyolojik bakış açısı, bu gelişmeyi âyanların güçlenmesiyle ilgisinde değerlendirmekle, belgenin ardındaki toplumsal gerçeğe yoğunlaşır. İkinci bakış açısında olanlar, büyük ölçüde, Sened-i İttifak'ın *Magna Carta Libertatum*'dan farklı olduğunu ortaya koyarlar. *Tanör*, bu kıyasta, âyanların “*özel konumları ve ilişkileri nedeniyle, temsili, hukuka bağlı, giderek anayasalı (meşruti) bir yönetime yönelecek veya yönlendirebilecek bir durumda olmaması*”nın ayırt edici olduğunu söyler. Bkz. *Tanör, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 56-64.

⁴⁰⁴ Barış Bahçeci, *Türk Hukukunda II. Meşrutiyet (1908-1920)*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2023, s. 22.

reâyânın mal güvenliğini ortadan kaldırır⁴⁰⁵. Mal güvenliğinin bulunmadığı ve vergilerin toplanmasının ticari bir operasyona dönüştüğü bir yerde, vergi yükümlülerinin korunması mümkün olmaz. Bu çerçevede, Sened-i İttifak, vergilerle ilgili iktidarını sürdürmek isteyen âyanların kimi taleplerini güvende tutmasını sağlamakla, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin ilk belirtilerini taşısa⁴⁰⁶ bile; vergi yükümlülerinin vergiyle ilgili kararlara katılması açısından önemli bir etki göstermez.

b. Tanzimat Dönemi

Vergilendirme yetkisinin sınırlanmasının aşağı yöndeki seyrinin ikinci merhâlesi, 1839 tarihli Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nun ilânıyla başlayan Tanzimat dönemidir. Bu gelişmenin arkasında, yukarıda kısaca tarif edilen ortamın değişmesine duyulan ihtiyaç ve bu ihtiyacın karşılanmasının yolunun modernleşmeden geçtiği düşüncesi yer alır⁴⁰⁷. Bu doğrultuda, Padişah Abdülmecid’in tahta çıkmasından kısa bir süre sonra sadrazam Mustafa Reşit Paşa tarafından okunan Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nda, başta reâyânın devletle ilişkisinin yeniden tanzimi olmak üzere, devletin siyasi hayatını ve hukuki yapısını tasarlayan birçok düzenlemeye yer verilir⁴⁰⁸. Bu değişimin ana ayaklarından biri vergilendirmedir⁴⁰⁹.

Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri açısından, Gülhane Hatt-ı Hümayunu, vergilendirmeyi amaç, süreç ve sonuç boyutlarıyla açıklayan ilk anayasal belgedir. Bu saptama, şu ifadelerde görünürlük kazanır: “*Vergilerin belirli olması noktasına gelince, bir devlet, ülkesini korumak için elbette askere muhtaçtır ve bunun için gereken masrafı yapmak zorundadır. Bu masraf ise tebaanın vergisiyle meydana geleceğinden bunun daha iyi bir hale getirilmesi yollarını aramak önemlidir. [...] asla bir faydası görülmeyen yıkıcı iltizam usûlü bugün de yürürlüktedir. Bu usûl bir memleketin siyasi ve malî işlerini bir adamın keyfine ve hatta baskısına teslim etmek demektir. Eğer bir de o adamın iyi bir karakteri yoksa yalnız kendi çıkarına bakıp her işi zulümden ibaret olacaktır. İşte bu sebeple bundan sonra herkesin emlakine ve*

⁴⁰⁵ Kapani, **op. cit.**, s. 95; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 76.

⁴⁰⁶ Başaran-Yavaşlar / Güneş / Karagöz / Metin, **op. cit.**, s. 690.

⁴⁰⁷ Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, 4. Baskı, İstanbul: İşaret, 2017, s. 23.

⁴⁰⁸ Yavuz Abadan, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri”, **TBMM’nin 100. Yılına Armağan**, Der. Hamit Emrah Beriş, Ankara: TBMM, 2022, s. 73; Kapani, **op. cit.**, s. 93; Üçok / Mumcu / Bozkurt, **op. cit.**, s. 271 vd.

⁴⁰⁹ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 35; Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 92.

kudretine uygun bir vergi belirlenerek kimseden fazla bir şey alınmayacak ve devletin kara ve deniz askeri masrafları ile diğer giderlerini gerekli kanunlarla sınırlandırıp belli ederek masraflar ona göre yapılacaktır.”⁴¹⁰

Buna göre, Gülhane Hatt-ı Hümayunu, vergilendirmenin memleketin korunması için gerekli olduğunu, yani amacı bakımından meşru olduğunu söyledikten sonra, toplama usûlünden kaynaklanan adaletsizliklerin bu amacı tahrip ettiğini ifade eder. Bu adaletsizliklerin tersini gerçekleştirmek için, herkesin malî gücüne göre ve kanunda⁴¹¹ önceden saptanan doğrultuda vergi ödemesinin esas olduğunu ilân eder. Harcamaların kanunda gösterilen sınırdan yapılabileceğini söylemekle, vergilendirmenin sonuç bakımından meşruiyetine de değinir ve çemberi tamamlar. Gülhane Hatt-ı Hümayunu’ndaki mültezim tarifi, bütün bunların aksinin yürürlükte olduğunu gösterir ve bu durumun değişeceğini vurgular. Böylelikle, iltizam sisteminin getirdiği adaletsizliklere değil, kanunun öngördüğü düzene teslim bir vergilendirme hedeflenir.

Burada iki soru gündeme gelir: Birincisi, kanunun öngördüğü düzene teslim bir vergilendirme, Tanzimat döneminin yöneticileri için ne ifade eder? Bu soruya yanıt aranırken, yukarıda çizilen teorik çerçeveden farklı bir durumun ortaya çıktığı görülür. Hatırlanacak olursa, vergiye rızanın ilk belirtilerinden temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplere gelinceye kadar, tartışılan ve hakkında savaşım verilen kavramların sırası öncelikle rızadan temsile doğrudur. Sonra, parlamentonun siyasi iktidarıyla birlikte, temsilin kanunla ifade edilmeye başladığı görülür. Bu doğrultuda, yukarıdaki teorik çerçevenin kavramsal seyri rıza, temsil ve kanun şeklindedir. Gülhane Hatt-ı Hümayunu ise, kanunun temsilden önce geldiği, farklı bir sırayı ortaya koyar. Vergilendirmedeki adaletsizliğin temel gerekçesi toplama usûlü olarak saptanır ve öncelikle bunun değişmesi istenir. Vergilendirmenin kanunda öngörüldüğü şekilde yapılmasının, bu adaletsizliği ortadan kaldıracağı düşünülür.

Bu açıdan, padişahın vergilendirme yetkisi, *Hobbes*’un egemen temsilcisinin vergilendirme yetkisine benzer. Yukarıda açıklandığı üzere, *Hobbes*’un egemen

⁴¹⁰ Sadeleştirilmiş metnin tamamı için bkz. Eryılmaz, **op. cit.**, s. 252-256.

⁴¹¹ Bu dönemde vergiyle ilgili konularda kanun kelimesini kullanan düzenlemelere pek rastlanmaz. Nizamnameler, talimatnameler ve iradeler Tanzimat dönemindeki vergi sistemini oluşturan başlıca düzenlemelerdir. Hazırlanması, değiştirilmesi ve uygulanması açısından bu düzenlemeler arasında kayda değer bir ayırım bulunmaz. Bkz. Abdüllatif Şener, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi**, İstanbul: İşaret, 1990, s. 79.

temsilcisi, güvenliğin sağlanması için neyin gerekli olduğuna karar verme yetkisine sahiptir ve bu amaçla ihtiyaç duyulan harcamaların karşılanması için uyuklarını vergilendirme yetkisi de bu yetkiye dâhildir⁴¹². Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nda, memleketin güvenliğini, yani vergilendirmenin meşru amacını gözeten bir padişahın kanunları, uyukların mal güvenliğinin sağlanması bakımından, kendi çıkarlarını önceleyen mültezimin uygulamalarına yeğ tutulur. Böylelikle, Sened-i İttifak'la birlikte temsilsiz vergi olmaz ilkesi daha ilk belirtilerini gösterme seviyesine ulaşmışken, kanunsuz vergi olmayacağı Gülhane Hatt-ı Hümayunu'yla apaçık ilân edilir. Diğer bir deyişle, vergilendirmenin kanuna dayanması vergi yükümlülerinin temsilinden önce gelmiş veya getirilmiş olur. Fakat bu kanun anlayışı, *Hobbes*'un egemen temsilcisinin vergisel buyruğu düzeyinde kalır.

İkincisi, iltizam sisteminin sebep olduğu adaletsizliklerin, kanunun öngördüğü düzene teslim bir vergilendirmede ortaya çıkmamasını sağlayacak bir tedbir alınmış mıdır? Hukuk öğretisinde, açıklanan güvencelerin, pratiğe dökülmesini sağlayacak bir hukuki mekanizma bulunmadığı için karşılıksız kaldığı düşünülür⁴¹³. Gerçekten de, Gülhane Hatt-ı Hümayunu hukuki niteliği itibarıyla padişahın kendini sınırladığı, tek taraflı bir berat olduğundan, düzenlediği esasların gerçekleşmesini tek başına sağlayamaz⁴¹⁴. Bu ortamda, vergilendirmeye ilişkin hedeflere ulaşılmasını zorlayan bir çerçeveden de söz edilemez. Bununla birlikte, Tanzimat dönemi yöneticilerinin, Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nu takiben, iltizam usûlünün getirdiği sorunları çözmek için birtakım tedbirlere başvurduğu görülebilir.

Bu doğrultuda, iltizam sistemi terk edilir ve muhassıllık adı verilen bir emanet yöntemi benimsenir. Emanet yönteminde, vergilerin maaşlı memurlar eliyle toplanması esastır⁴¹⁵. Buna göre, taşrada vergilerin toplanması için doğrudan Osmanlı hazinesine bağlı vergi memurları görevlendirilir. Tanzimat dönemi yöneticileri, yeni usûlün salt padişah buyruğu olarak görülmesini ve yerleşmesini sağlamak yerine, uyukların bu yeni düzenin bir parçası olmasını tercih eder. Bir yandan uyukların vergilere haklı mesafesini kapatmak, diğer yandan taşrada âyanlar lehine kaybedilen vergi toplama iktidarını tekrar elde etmek için muhassıl meclislerinin kurulmasına

⁴¹² Hobbes, *op. cit.*, s. 140-143, 160-161.

⁴¹³ Eroğul, *op. cit.*, s. 32; Fendoğlu, *op. cit.*, s. 799. Karş. Abadan, *op. cit.*, s. 76-79.

⁴¹⁴ Kapani, *op. cit.*, s. 97.

⁴¹⁵ Turhan, *op. cit.*, s. 91-92.

karar verilir. 1840 tarihli nizamname doğrultusunda, taşrada bölge halkının ileri gelenlerinden “*umur-u devlet ve ahval-i memlekete vakıf ve aşına*” olanların toplanacağı muhassıl meclisleri oluşturulur. Bu niteliğe sahip adaylardan, mecliste bulunacak kişi sayısı kadarı kurayla belirlenir. Bu kişiler, yine kuraya dayalı bir sıralamayla seçmen huzuruna çıkar. Açık oy ve açık sayım esasının geçerli olduğu bir düzende, seçmen kimi mecliste görmek istiyorsa onun yanında kümelenir. Çoğunluğu yakalayanlar mecliste yer alır ve muhassılın görevini suistimal edip etmediğini denetler. Toplantılarda oy çokluğuyla karar verilir ve bu kararlar kâtiplerce yazılarak merkezi yönetime bildirilir. Böylelikle, uyruklar verginin toplanmasına dâhil edilir ve bizzat görev alarak yeni düzenin parçası hâline gelir⁴¹⁶.

Bu toplamdan şu iki öncüle ulaşmak mümkündür: (i) Muhassıl meclislerinde adayların belirlenmesi kuraya, görevlilerin belirlenmesi seçime dayanır. (ii) Yürütülen faaliyet, vergileri toplayacak memurların denetlenmesi ve böylece daha önce ortaya çıkan adaletsiz durumlardan vergi yükümlülerinin korunmasının sağlanmasıdır. Bu iki öncül, muhassıl meclislerinin Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri bakımından temsilsiz vergi olmaz ilkesinin başlangıcı olduğunu ortaya atmak için yeterlidir. Seçilenler bölgenin güçlü ve varlıklı kesiminden olduğu için, bu meclislerde görev alanların yükümlülerin bütününe yansıtmadığı düşünülebilir. Sonra, bu gelişmenin yükümlülerin böyle bir talebinden kaynaklanmadığı da söylenebilir. Gerçekten, Tanzimat dönemi yöneticilerinin bunu yapmaktaki öncelikli amacı, taşrada merkezi yönetimin otoritesinin sağlamlaşmasını sağlayacak yeni odakların oluşturulmasıdır⁴¹⁷. Fakat bütün bunlar, muhassıl meclislerinin vergide temsile kaynaklık etmesine engel olmaz. Yükümlülerin vergiyle ilgili kararların alınmasına katılması bakımından, bu çok sınırlı bir alanda gerçekleşse ve her kesimi kuşatmasa bile, muhassıl meclisleri önemli bir atılım teşkil eder.

Yerel yönetim düzeyinde muhassıl meclisleriyle başlayan bu atılım, merkezi yönetim düzeyinde farklı tedbirlerle desteklenir. Tanzimat döneminde, modern bir hükümet sisteminin yerleşmesini sağlamak amacıyla, Divan-ı Hümayun’un işlevi giderek başka birtakım kurullara aktarılır. Genellikle meclis olarak nitelendirilen bu

⁴¹⁶ Ayla Efe, **Muhassıllık Teşkilatı**, Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002, s. 55-78; Ayla Efe, “Osmanlı Devleti’nde Mali Sistem Arayışının Getirdiği Yerel Yönetim Uygulamaları: Muhassıllık Örneği”, **Tarih Dergisi**, S. 49, 2009, s. 59 vd.

⁴¹⁷ Onur Karahanoğulları, **Türkiye’de İdari Yargı Tarihi**, 2. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2017, s. 82.

kurullara maliye, askeriye, din işleri ve bayındırlık hizmetleri gibi devletin görevleriyle ilgili konularda bazı yetkiler tevdi edilir. Yine Tanzimat reformları doğrultusunda oluşturulan Maliye Bakanlığıyla bağlantılı bir şekilde görev ifa eden şu kurullar, bu gelişmeye örnektir: Vergileri tespit ve tahsil etmekle ve yolsuzlukları önlemekle görevli olan Meclis-i Muhasebe-i Maliye; devletin mültezimlerden alacaklarını takip etmekle görevli olan Zimemat Komisyonu; Kırım Savaşı'nın getirdiği maliyeti karşılamak için 1854 yılında ilk kez dış borç almak zorunda kalınması sebebiyle oluşan bütçe açığı sorununu çözmekle görevli olan Islahat-ı Maliye Komisyonu; devletin malî işleyişiyle ilgili birtakım hususları denetlemekle görevli olan ve bugünkü Sayıştayın temelini oluşturan Divan-ı Muhasebat⁴¹⁸. Padişah II. Mahmud döneminin sonu itibariyle, daha önce Divan-ı Hümayun'un gördüğü işler, büyük ölçüde bu kurullar eliyle yürütülmeye başlamış durumdadır.

Yeni kanun ve nizamnamelerin hazırlanması göreviyse, Gülhane Hatt-ı Hümayunundan bir yıl önce, 24.3.1838 tarihli bir fermanla, Hattı Hümayun'la hedeflenen düzeni önceleyen ve destekleyen bir reform olarak kurulan Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye'ye aittir. Devlet maliyesinin gelir ve giderlerini hazırlamak ve denetlemek gibi, vergiyle ilgili konularda da faaliyet gösteren Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye'nin kararları tavsiye niteliğindedir⁴¹⁹. Niteliği itibariyle bir parlamento olmadığı ve aldığı kararlar zorlayıcı olmadığı için, kurulun padişahın yukarıda tarif edilen vergilendirme yetkisini gerçek anlamda sınırladığı söylenemez⁴²⁰. Bununla birlikte, kurulda Tanzimat bürokrasisinin farklı kesimlerinden kişilere yer verilir ve gayrimüslim azınlıkların temsil edilmesine özen gösterilir. Ayrıca, padişah burada alınan kararlara uyma sözü verir. Bu nitelikleri sebebiyle, 1868 yılında Şura-yı Devlet'in oluşturulmasına kadar⁴²¹ Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye vergiyle ilgili

⁴¹⁸ Bu konuda kapsamlı açıklamalar için bkz. Şener, **op. cit.**, s. 27-34. Divan-ı Muhasebat, devlet teşkilatı içinde yer almaya başlasa da, ancak 1876 Anayasasının ilânıyla birlikte anayasa düzeyinde tanındıktan sonra, gerçek anlamda çalışmaya başlar. 1879 yılından itibaren, Osmanlı Devletinin sona ermesine kadarki dönemde malî denetimde etkili olduğu görülür. Bkz. Salih Kış, "Divan-ı Muhasebatın Tesis Süreci ve İlişkileri Hakkında Bazı Tespitler", **Sayıştay Dergisi**, S. 87, 2012, s. 58-59.

⁴¹⁹ Abadan, **op. cit.**, s. 76.

⁴²⁰ Başaran-Yavaşlar / Güneş / Karagöz / Metin, **op. cit.**, s. 690; Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 93.

⁴²¹ Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye, 1861 yılında, 1854 yılında kurulan Meclis-i Âlî-i Tanzîmât'la birleştirilerek Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye'ye dönüştürülür. 1868 yılındaysa yeniden düzenlenerek bugünkü Danıştayın temelini oluşturan Şura-yı Devlet ve bugünkü Yargıtayın temelini oluşturan Divan-ı Ahkâm-ı Adliyye olmak üzere iki bölüme ayrılır. Bkz. Üçok / Mumcu / Bozkurt, **op. cit.**, s. 284. Üyeleri seçimle değil, atamayla belirlense de, otuz yedi üyenin sekizinin vilayet eşrafi

kararların alınmasında muhassıllık meclislerinin taşrada getirdiği atılıma merkezde eşlik eder⁴²².

Bu atılımlar, Tanzimat döneminin birçok tasarımı gibi hedefine bütünüyle ulaşamaz ve ilk adım olmasının da etkisiyle akamete uğrar. Beklenen düzeyde gelir elde edilemediğinden, 1842 yılından itibaren iltizam usûlü yeniden yürürlük kazanır⁴²³. Meşrutiyetin ilân edildiği 1876 yılına kadar vergi, mülkiyet ve rıza arasındaki bağlar ayrı kollardan filizlenmeye devam eder. Bir kolda, taşrada yeni odakların oluşturulması önceliği sürdürülür. Bu doğrultuda, muhassıllık yöntemi terk edilse de, muhassıllık meclislerinden vazgeçilmez ve bu meclisler memleket meclislerine dönüştürülür⁴²⁴. Bu gelişmeyi, 1849 tarihli nizamnameyle vergiyle ilgili konuların da görüşüldüğü sancak meclislerinin ve 1864 tarihli nizamnameyle idare meclislerinin oluşturulması takip eder⁴²⁵. Böylelikle, yerel düzeyde, yönetilenler vergiyle ilgili konulara gittikçe daha çok aşinalık kazanır⁴²⁶. Diğer kolda, yönetilenlerin mal güvenliği gibi birtakım haklara sahip olduğu düşüncesi padişah nezdinde kabul görmeye başlar⁴²⁷. Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nda ilân edilen güvencelerin gerçekleşmemesi sebebiyle, özellikle Avrupa devletlerinin baskısının bir ürünü olarak hazırlanan 1856 tarihli Islahat Fermanı ve ağır ekonomik bunalımdan bir çıkış umudu taşıyan 1875 tarihli Adalet Fermanı bu durumu teyit eder. Müslümanlarla zımmîler arasındaki ayırımların giderilmesi amacıyla vergilendirmede eşitliğin benimsenmesi bu gelişmeleri tamamlar⁴²⁸. Bu sayede, kamusal alanın maliyetine dair daha önce kurulamayan bir paydaşlık ilişkisinin ilk tohumları, yönetilenlerin mal güvenliği gibi birtakım haklara sahip olduğu düşüncesinin gelişmesine eşlik eder.

arasından gelmesinin, halkın sesinin duyulmasına yardım ettiği söylenebilir. Bkz. Bahçeci, **Türk Hukukunda II. Meşrutiyet (1908-1920)**, s. 110.

⁴²² Ömer Gedik / Ceyhun Öz, “Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye ve İlk Parlamentonun Ön Hazırlayıcısı Olma İşlevi”, **İstanbul Hukuk Mecmuası**, C. 78, S. 3, 2020, s. 1638 vd. Bu hususta kapsamlı açıklamalar için bkz. Karahanoğulları, **op. cit.**, s. 111-136; Şener, **op. cit.**, s. 80-82.

⁴²³ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 36; Karahanoğulları, **op. cit.**, s. 78.

⁴²⁴ Karahanoğulları, **op. cit.**, s. 78.

⁴²⁵ Sadık Fatih Torun, “Vilayet Kanunlarına Göre Sancak (Livâ) İdare Meclisleri”, **Tarih Araştırmaları Dergisi**, C. 35, S. 60, 2016, s. 157 vd.

⁴²⁶ Çavdar, **op. cit.**, s. 26.

⁴²⁷ Eroğul, **op. cit.**, s. 69.

⁴²⁸ Islahat Fermanı'yla böyle bir paydaşlığın sağlanmasından öncelikle zımmî reâyâ memnun olmaz. Bu ayırımın aslında bir ayrıcalık yarattığı fark edildiği için, eski hâle dönülmesini sağlayacak taleplerde bulunulur. Bkz. Kapani, **op. cit.**, s. 98-100.

c. Birinci Meşrutiyet Dönemi

Vergilendirme yetkisinin sınırlanmasının aşağı yöndeki seyrinin üçüncü merhâlesi, 1876 yılında meşrutiyetin ilân edilmesidir. On dokuzuncu yüzyılın son çeyreğinde, devletin siyasi hayatı borç yükünün körüklediği ekonomik bunalımın, iktidar kapışmalarının, gayrimüslimlerin ayrılık taleplerinin ve Avrupa devletlerinden gelen baskının tesiri altındadır⁴²⁹. Buna, fikir alanında giderek yaygınlaşan siyasi iktidarın sınırlanması gerektiği düşüncesi eşlik eder⁴³⁰. Padişah V. Murad'ın hastalanması ve Mithat Paşa'nın yönlendirici etkisiyle, meşrutiyet yanlılarının talepleri baskın gelir ve meşrutiyeti kabul edeceği bilinen II. Abdülhamid ordu ve bürokrasinin ortak bildirişiyle padişah olarak tahta çıkarılır. Bu dönemde başlayan anayasa hazırlıkları, Avrupa devletlerinin Balkanlardaki azınlıkların yönetim koşullarını görüşmek üzere topladığı konferansı etkilemek amacıyla süratle tamamlanır ve 1876 Anayasası ilân edilir⁴³¹.

1876 Anayasası vergiyle ilgili konular bakımından birbiriyle bağlantılı hükümler getirir: 21. madde herkesin mal güvenliğini teminat altına alırken, 25. madde vergilerin ancak kanuna dayanması durumunda toplanabileceğini düzenler ve 96. madde malî yükümlülüklerin kanunsuz konamayacağını anayasa kuralı hâline getirir. Böylelikle, kanunsuz vergi olamayacağı ilk kez anayasa düzeyinde kabul edilmiş olur⁴³². 1876 Anayasası, padişahın tek taraflı bir işlemiyle yürürlüğe konduğundan, ferman anayasa niteliğini taşır⁴³³. Anayasanın bu niteliği iki saptamaya temel oluşturur. Birincisi, anayasanın yönetilenler tarafından hazırlandığı veya yönetilenlerin onayına sunulduğu söylenemez. Dolayısıyla, yine yukarıdan bir sınırlama söz konusudur. İkincisi, padişahın siyasi iktidarı, kendi iradesinin bir ürünü olsa bile, beşeri bir hukuki belgeden kaynaklanır. Bu gelişme, padişahın siyasi

⁴²⁹ Bu konuda bkz. Fendoğlu, **op. cit.**, s. 811 vd.

⁴³⁰ Bu dönemde gerçekleştirilen bir meşveret toplantısında konuşulanlar, bütün bunlara merkezi yönetimin yaklaşımını göstermesi bakımından önemli ipuçları verir. Sadrazam Rüşti Paşa halkın halka dayalı bir düzenin kurulmasını olanaklı kılacak seviyede gelişmediğini savunurken, fetva emini şunları söyler: “*Anadolu’nun ve Rumeli’nin birtakım cahil Türklerini toplayıp da onlardan rey ve tedbir mi soracaksınız? Her işi adalete göre görün; bir sorundan şüpheniz olduğunda Fetva-yı Şerife başvurun.*” Akt. Çavdar, **op. cit.**, s. 44. Bu ifadeler, devletin yukarıda açıklanan teokratik yönünü yansıtan düşüncelerin hâlâ gündemde olduğunu gösterir. Meşrutiyetin ilânına giden yolda dahi, uyrukların adaletle yönetilmesi, rızayla yönetilmesinden evlâ kabul edilir.

⁴³¹ Çavdar, **op. cit.**, s. 45-46.

⁴³² Başaran-Yavaşlar / Güneş / Karagöz / Metin, **op. cit.**, s. 692.

⁴³³ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 133.

iktidarının teokratik ve mutlak nitelikte olduğu dönemden bir kopuşu simgeler⁴³⁴. Anayasanın yukarıda zikredilen maddeleri bu iki saptamanın ışığında değerlendirilmelidir. Artık vergilendirme yetkisinin sınırı yalnızca adalet veya meşveret olmadığı gibi, padişahın bu yetkisini kullanması *Hobbes*'un egemen temsilcisinin vergisel buyruğu seviyesinde kabul edilemez. Vergilendirme yetkisinin kullanılması, yasama organında ortaya konan iradenin şekli bir ifadesi olan kanunla gerçekleşir.

Bu sefer şu soru gündeme gelir: Vergilendirme yetkisinin kullanılmasında 1876 Anayasasının öngördüğü düzen, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerini karşılamak bakımından yeterli midir? Bu soruyu yanıtlamak üzere, vergilerin toplanmasıyla ve kullanılmasıyla ilgili kararların nasıl alınacağına bakmak gerekir. 1876 Anayasasında bu konulardaki yetkilerin, anılan hükümler doğrultusunda, yasama organına ait olduğu görülür. Yasama organı, Heyet-i Âyan (Âyan Meclisi) ve Heyet-i Mebusan (Temsilciler Meclisi) isimli iki meclisten oluşur. Üyeleri padişah tarafından ve ömür boyu atandığından, Heyet-i Âyan'da yürütülen faaliyetin temsil faaliyeti olduğu söylenemez. Buna karşılık, Heyet-i Mebusan'ın üyeleri, her elli bin erkek nüfusa bir temsilci olmak üzere, dört yıllığına ve seçimle belirlenir. Dolayısıyla, Heyet-i Mebusan padişah iradesinin dışında teşekkül eder. Temsilciler, kendini seçenlerin değil, *Sieyès*'in yukarıda açıklanan ulusal egemenlik düşüncesindeki gibi, bütün Osmanlıların temsilcisi olarak kabul edilir. Seçmenler ve temsilciler arasında kurulan bu ilişki, Osmanlı milletinin hukukçu *Bülent Tanör*'ün deyiimiyle bir “*siyasal varlık olarak anayasal sisteme kat[ılmasını]*” sağlar⁴³⁵. Üstelik bu şekilde teşekkül eden temsilciler kümesi, kozmopolit Osmanlı bürokrasisinin çeşitliliğini karar alma pratiğine yansıtır ve temsil olunanların arzularının duyulmasına aracılık eder⁴³⁶.

İlk temsilci seçimi, 1877 yılında ve 1876 tarihli geçici talimatnameye göre yapılır⁴³⁷. Yirmi yılı bulan taşra deneyimleri, meşrutiyete de ışık tutar. İki dereceli

⁴³⁴ *Ibid.*, s. 149.

⁴³⁵ *Ibid.*, s. 137.

⁴³⁶ Ortaylı, *op. cit.*, s. 66-67.

⁴³⁷ Bu konuda kapsamlı açıklamalar için bkz. Selda Kılıç, “1876 Meclis-i Mebusanı ve Seçim Hazırlıkları”, *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*, S. 30, 2011, s. 27 vd.; Ümit Güveyi, *Anayasa Hukuku Açısından Yasama Meclisi Üyeliği*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017, s. 235-238.

seçimin benimsendiği düzende, her ilde bulunan merkez-i vilayet ve liva ve kazaların idare meclislerini oluşturan kişiler temsilcileri seçecek ikinci seçmenler olarak belirlenir. 1864 tarihli nizamname, bu meclislerin 50 kuruş vergi ödeme şartını yerine getiren kişilerden oluşmasını düzenler. Öyleyse, dolaylı ve sınırlı da olsa, temsil olunanların vergi yükümlülükleriyle bağının kurulduğu ve bir temsil faaliyetinin yürütüldüğü söylenebilir⁴³⁸.

Öte yandan, Heyet-i Mebusan'ın kanun yapma yetkisi, temsil faaliyetiyle ilgisi bulunmayan diğer organların vesayeti altındadır. Padişahın iradesiyle belirlenen ve padişaha karşı sorumlu olan yürütme organı niteliğindeki Heyet-i Vükela, bütün konularda kanun tasarısı hazırlayabilir. Fakat Heyet-i Mebusan yalnızca görev alanıyla ilgili konularda kanun teklif edebilir. Hangi konuların Heyet-i Mebusan'ın görev alanına girdiği açık olmadığından, teklifte bulunulacaksa, bu teklif önce sadrazam aracılığıyla padişahın onayına sunulur. Padişahın onayından sonra, teklif konusu yine temsili özellik taşımayan Şura-yı Devlet'e gönderilir. Burada hazırlanan taslak nihayet Heyet-i Mebusan'da görüşülür. Görüşülen teklif kabul edilirse, Heyet-i Âyan'a gönderilir. Heyet-i Âyan gönderilen kanunu, padişahın anayasada korunan haklarına uygunluğu dâhil olmak üzere, çeşitli açılardan denetler. Uygun bulmazsa Heyet-i Mebusan'a geri gönderir veya uygun bulursa kabul eder. Bu işleyiş tamamlandığında bile kanun yapılmış olmaz. Teklifin kanun niteliğini kazanabilmesi, mutlak veto yetkisine sahip padişahın onayına bağlıdır. Bu çerçevede, başından sonuna kadar, kanun yapımı padişahın etkisi altındadır. Heyet-i Mebusan'ın padişahın iradesinden görece bağımsızlaşarak istediğini yapabileceği tek alan, uygun bulmadığı bir teklifi reddedebilmesidir. Bu çerçevede, Heyet-i Mebusan'ın vergiyle ilgili konulardaki yetkisi gerçekte şuna indirgenir: istemediği bir vergi kanunu teklifinin, kanunlaşmasını önleyebilir. Bütçe kanununa ilişkin yetkisi de etkili bir güç sağlamaz. Çünkü meclisin toplanmadığı dönemde, Heyet-i Vükela geçici düzenlemelerle bütçeye ilişkin tasarruflarda bulunabilir. Sonra, Anayasanın bütçeyle ilgili bazı konuların Heyet-i Vükelayla beraber kararlaştırılmasını öngören 80. maddesi de Heyet-i Mebusan'ı kısıtlar. Bu çerçevede, temsil faaliyetinin gerçekleştiği tek yer olan Heyet-i Mebusan'ın vergiyle ilgili kararlar bakımından sınırlı bir etkiye sahip olduğunu kabul etmek gerekir⁴³⁹.

⁴³⁸ Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 97.

⁴³⁹ Abadan, **op. cit.**, s. 90-92; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 139-141; Tunaya, **Hürriyetin İlanı**, s. 41-42.

1876 Anayasasının öngördüğü vergilendirme düzeninin, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği talepler bakımından taşıdığı diğer bir sorun, Heyet-i Mebusan'ın toplanma düzeniyle ilgilidir. Hatırlanacağı üzere, İngiltere'de parlamentonun veya Fransa'da *États Généraux*'un ne zaman toplanacağına ve dağıtılacağına karar verme yetkisi sınırlanmadan, temsil faaliyetinin güven içinde yürütülmesi mümkün olmamıştı. Benzer bir durum, 1876 Anayasasının yedinci maddesi bakımından da söz konusudur. Maddeye göre, belirli bir usûlü gözetmek kaydıyla, padişahın meclisin tatiline veya feshine karar vermesi mümkündür. Diğer bir ifadeyle, padişah meclisin toplanmasını engelleyebilir. Nitekim *Anton Çehov*'un meşhur sözündeki gibi, duvarda asılı silah patlar ve padişah bu yetkisini meclisin faaliyetlerini yürüttüğü ikinci yılda kullanır. Osmanlı-Rus savaşındaki yenilginin yarattığı olağanüstü durum öne sürülerek meclis tatil edilir ve bu tatil tam otuz yıl sürer⁴⁴⁰.

2. Aşağıdan Sınırlama

Sanayileşmenin ve ticaretin önündeki engellerin, ancak imtiyazların kaldırıldığı ve hukuki eşitliğin sağlandığı bir düzende aşılabileceğini öngören tacir kesiminin, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin doğmasında oynadığı rol yukarıda açıklanmıştı. Benzer bir durumla Osmanlı Devletinde de karşılaşılır. On dokuzuncu yüzyıldan itibaren sermaye birikiminin Avrupa devletlerinde yoğunlaşmaya başlaması, Osmanlı Devletinde on beşinci yüzyıldan beri yürürlükte olan kapitülasyonlarla birleştiğinde, devletin sosyal ve ekonomik yapısının gayrimüslim tüccar, banker ve sarraflar lehine bozulmasına yol açar⁴⁴¹. Bu durumun, özellikle Müslüman tacir kesimi üstündeki etkisi büyüktür. Padişah II. Abdülhamid'in başkâtibi Tahsin Paşa'nın hatıratında yer alan ifadeler bu dönemin koşullarını şöyle tarif eder: “*Maliyemize gelince, o büsbütün berbat bir manzara arz ediyordu. Kapitülasyonlar belası yüzünden rekabet-i hariciye, memleketin tüccarında çalışmak ve kazanmak imkânını bırakmamıştı.*”⁴⁴²

⁴⁴⁰ Çavdar, *op. cit.*, s. 49; Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 161.

⁴⁴¹ Bahadır Apaydın, *Kapitülasyonlar ve Osmanlı-Türk Adli ve İdari Modernleşmesi*, 3. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2017, s. 316.

⁴⁴² Tahsin Paşa, *Abdülhamid ve Yıldız Hatıraları*, İstanbul: Ahmet Halit Kitaphanesi, 1931, s. 240-241'den akt. Muammer Demirel, *İkinci Meşrutiyet Öncesi Erzurum'da Halk Hareketleri*, Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları, 1990, s. 19-20.

Devletin içinde bulunduğu malî koşullar, tacir kesiminin serbestçe hareket etmesini ve sermayeci sistemin Avrupa devletlerindeki gibi gelişip serpilmesini sağlamaktan uzaklaştıkça, bu duruma itirazların yükseldiği görülür. Bu itirazların ilk uğraklarından biri vergilendirme yetkisidir. Çünkü vergilendirme yetkisi, bir yönüyle Osmanlı Devletinin bu malî koşullardan sıyrılarak iyileşebilmesinin bir aracı olarak görülür ve kullanılırken; diğer yönüyle, maddi yüklerin gerçek taşıyıcısı durumundaki yoksul ve ayrıcalıksız halk unsuru üstünde ciddi bir ekonomik etki doğurur. Bu durum, itirazların adresini ve yönünü belirler. Tacir kesiminin mevcut koşullarını iyileştirme talebi, handiyse Fransız Devrimini hatırlatacak şekilde, halk unsurunun katılmasıyla birleştiğinde, vergilendirme yetkisinin sınırlanması söz konusu olur. Fakat bu kez, sınırlamanın yönü aşağıdan yukarı doğrudur.

a. Anadolu İsyanları

Osmanlı Devletinin merkeziyetçi yapısının, vergiyle ilgili taleplerin ancak hukuk düzeni dışında, isyan gibi birtakım yollarla dile getirilmesine uygun olduğu yukarıda açıklanmıştı. Bu durumun Tanzimat dönemine kadar devam ettiği söylenebilir. Tanzimat döneminden itibaren, vergiyle ilgili talepler, yukarıda açıklanan araç ve tedbirlerin çizdiği çerçeveye sınırlı olmak üzere, hukuk düzeni içinde öne sürülebilir. Bunun yanında, vergi isyanlarının karakteristiği de değişir. Vergi isyanları, hukuk düzeninin dışından değil, aksine Tanzimat reformlarının vadettiği hukuk düzeninin yürürlüğe konmasını talep eden bir yerden hareket eder. Diğer bir deyişle, bu dönemden itibaren, vergi isyanları reformlara değil, reformların getirdiği düzenin uygulanmamasına karşıdır⁴⁴³. Ağır ve adaletsiz vergilere itiraz edilmesi gerektiği düşüncesinde ortaklaşan⁴⁴⁴ halk unsuru, reformların getirisi olarak hak ettiğine inandığını almak için örgütlü bir çaba göstermeye başlar⁴⁴⁵.

Yirminci yüzyılın başında, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği talepler, bizzat halk unsurundan gelmeye başlar. Önceki yüzyıllarda iktidarın sınırlanması fikriyle tanışmış ve taşra meclislerinde tecrübe kazanmış Osmanlı toplumunda,

⁴⁴³ Erden Attila Aytekin, “Tax Revolts During the Tanzimat Period (1839–1876) and Before the Young Turk Revolution (1904–1908): Popular Protest and State Formation in the Late Ottoman Empire”, *The Journal of Policy History*, C. 25, S. 3, 2013, s. 320.

⁴⁴⁴ Coşkun Can Aktan / Dilek Dileyici / Özgür Saraç, “Osmanlı Tarihinde Vergi İsyanları II”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, C. 8, S. 1, 2003, s. 13.

⁴⁴⁵ Aytekin, *op. cit.*, s. 320.

katılma ve örtüşme talepleri yüksek sesle dile getirilir. Bu durum, 1903 yılında vergilendirme yetkisinin devletin içinde bulunduğu malî koşulların iyileştirilmesi için bir araç olarak kullanılmasıyla belirginleşir. Hazineye daha fazla gelir sağlayarak bütçe açığını kapatmak için, zaten çokça artırılmış vergilere ilave olarak⁴⁴⁶, iki yeni vergiye başvurulur: Birincisi, sadece koyundan alınan ağnam vergisinin yerine getirilen ve bütün ehlileştirilmiş hayvanları kapsayan hayvanat-ı ehliye rüsumudur. İkincisi, sadece köy ahalisinden alınan temettü vergisinin yerine getirilen ve şehir veya köy ayrımı olmaksızın herkesi kapsayan vergi-i şahsidir⁴⁴⁷.

Yeni vergiler karşısında, en büyük ve en uzun isyan hareketi Erzurum'da gerçekleşir⁴⁴⁸. Bunun üç sebebi vardır: Birincisi, olağanüstü mevsim koşullarında hayvancılıkla geçinmeye çalışan Erzurum halkı, bu vergilerden olumsuz etkilenir. İkincisi, sınır bölgesindeki şehrin özellikle tacir kesimi, yakın zamanda anayasalı düzenler kuran Rusya ve İran'la etkileşim içindedir ve buradaki gelişmelerden haberdardır. Üçüncüsü, anılan nitelikleri sebebiyle, Erzurum muhalifler için bir sürgün yeridir ve bu durum muhalif örgütlerin ve kişilerin şehirde etkili olmasını sağlar. Buna, vergi-i şahsi ödemekle yükümlü tutulan askerlerin desteği de eklenince, itirazların yükselmesi kaçınılmaz olur⁴⁴⁹.

Erzurum halkı, yeni vergilerin kaldırılması talebiyle vali Nazım Paşa'ya dilekçe verir. Nazım Paşa sorunu çözmek için halktan mühlet ister. Ama durumu Padişah II. Abdülhamid'e taşıırken taleplerin ciddi olmadığını, sorunun birkaç nasihatle çözülebileceğini belirtir. Dolayısıyla vergiler kaldırılmaz. Buna karşı durmak üzere, her mahalleden iki kişinin katıldığı bir toplantı düzenlenir. Bu toplantıda, önce tekrar valiye gidilmesi, buradan olumlu sonuç alınamazsa ticaretin durdurulması ve padişaha telgraf çekilmesi kararlaştırılır. Validen istediğini alamayan halk postaneyi kuşatır. Padişaha çekilen telgrafta Erzurum halkının önceki savaşlarla zayıf düştüğü, yılın büyük kısmının kış mevsimiyle geçtiği, yeni vergilerin getirdiği yükün taşınmasının mümkün olmadığı açıklanır ve Erzurum'un bu vergilerden affedilmesi istenir. Fakat istenen cevap alınamaz. Şehirdeki dükkânlar kapalı tutulur ve telgraflar

⁴⁴⁶ Ahmet Reşat Paşa'nın maliye nazırlığı döneminde, yalnızca 1898 ve 1904 yılları arasında aşar vergisi ve arazi vergisi miktarları %60 oranında zamlanır, gümrük resmi %3 oranında artırılır ve muhacirin pulu çıkarılır. Bkz. Bahçeci, **Türk Hukukunda II. Meşrutiyet (1908-1920)**, s. 85.

⁴⁴⁷ Başaran-Yavaşlar / Güneş / Karagöz / Metin, **op. cit.**, s. 692-693.

⁴⁴⁸ Aytekin, **op. cit.**, s. 323.

⁴⁴⁹ Çavdar, **op. cit.**, s. 94-95; Demirel, **op. cit.**, s. 19-20.

her gün tekrarlanır. Günler sonra, Nazım Paşa'nın telgraf tellerini vali konağına bağlattığı, telgrafların buraya gönderildiği ve burada onun tarafından cevaplandığı anlaşılır. Halk valiyi konağına hapseder ve valinin görevden alınmasını da taleplerine ekleyerek eylemlerini sürdürür⁴⁵⁰.

Bu gelişmeler üstüne padişah valiyi görevden alır, ama vergileri kaldırmaz. Ticari faaliyetlerin neredeyse bir ay boyunca durması sebebiyle, padişah bu iki verginin bir süreliğine Erzurum'dan toplanmamasını kabul etmek zorunda kalır. Yeni valinin geleceğini öğrenen halk, “*Can Veren*” isimli bir komite aracılığıyla, bir talep listesi hazırlar ve bunu valiye teslim etmek ister. Bu listede Erzurum halkının vergilerden muaf tutulması, yerel yöneticilerin eylemlerinin incelenmesi ve şehir bütçesinin denetlenmesi istenir. Fakat halkın şehirden çıkması yasaklanır ve bu liste valiye iletilemez. Ticari faaliyetlerin canlanmasıyla şehir eski haline döner ve olaylar yatışmaya başlar. Yeni vali Ata Bey, isyanlara katılan bazı muhaliflerin sürgüne gönderilmesini sağlar. Bu sırada şehir tekrar gerilir ve Ata Bey de görevden alınır⁴⁵¹.

Bu dönemde, Anadolu'nun dört bir yanından benzer isyan haberleri gelir⁴⁵². Bu isyanlar, Erzurum'da yaşananlarla benzer bir örüntüye sahiptir. Tacir kesimiyle birlikte hareket eden halk kitleleri itirazlarını önce yerel yöneticilere iletir, fakat sorun çözülemez. Sonra telgraf yoluyla doğrudan padişaha ulaşmaya çalışılır ve vergilerin kaldırılması talebinin yanında, yerel yöneticilerin görevden alınması veya denetlenmesi de istenir. Böylece, yöneticilerin seçilmesiyle halkın devletin gelir ve harcamalarını kontrol etmesi arasında bir bağ kurulduğu görülür. Kastamonu'da gerçekleşen vergi isyanının bir parçası olan seçim boykotu, bu gelişmenin en önemli örneğini sunar. Kastamonu halkı, belediyenin gelirleriyle ve harcamalarıyla ilgili bilgi sahibi olmadıklarını, bu yüzden belediyeyi kimin yöneteceği konusunda seçim yapmanın anlamsız olduğunu savunarak yerel seçimleri boykot eder⁴⁵³. Mısır'da yayımlanan bir Türk gazetesinde yer alan şu ifadeler Kastamonu halkının bu husustaki talebini özetler: “*Biz şehrin gelir ve giderlerini bilmediğimiz için oy kullanamayız. Bizim tarafımızdan seçilen kişiler bize hesap vermeli ve görevlerini dürüstlikle*

⁴⁵⁰ Aktan / Dileyici / Saraç, “Osmanlı Tarihinde Vergi İsyanları II”, s. 8-9; Demirel, **op. cit.**, s. 21-25.

⁴⁵¹ Demirel, **op. cit.**, s. 26-36.

⁴⁵² Aytekin, **op. cit.**, s. 323; Çavdar, **op. cit.**, s. 93.

⁴⁵³ Mehmet Serhat Yılmaz, “II. Meşrutiyet Öncesi Kastamonu'da Bir Ayaklanma Girişimi”, **Karadeniz Araştırmaları**, S. 30, 2011, s. 128.

yapmalıdırlar."⁴⁵⁴ Kastamonu halkı, verdiği vergilerin nasıl ve nereye harcandığını bilmek için, bizzat seçecekleri kişilerin belediye meclisine gönderilmesini ister⁴⁵⁵.

Padişah II. Abdülhamid, benzer talepler karşısında, vergi-i şahsinin köy halkından ve askerlerden alınmamasına karar verir. Hayvanat-ı ehliye rüsumunusa aşamalı olarak toplanmasını buyurur. Bu yeni gelişmeler karşısında Erzurum halkı, toplanan vergilerin ne şekilde sarf edildiği belli olmadığından hiçbir ödeme yapmayacağını bildirir. Anadolu'nun dört bir yanından gelen itirazlarla daha fazla mücadele edemeyen Padişah II. Abdülhamid, 25.3.1907 tarihinde iki vergiyi de tamamen kaldırdığını ilân eder. Padişahın bu kararı Erzurum'da Nuri Bey tarafından halka duyurulduğunda, halk hiçbir sevinç gösterisinde bulunmaz ve dağılır⁴⁵⁶.

Bütün bu gelişmelerin bir paradigma değişimini ifade ettiği görülebilir. Artık vergilendirme yetkisinin kullanılmasında, adalet ve meşveret sınırları içinde davranması beklenen bir padişah değil, reformların getirisi olarak hak ettiğini almak için harekete geçen bir halk kitlesi vardır. İstibdat döneminin temsile dayanmayan vergilendirme yetkisi meşru görülmez. Yerel yöneticilerin denetlenmesi, şehir bütçesinin kontrole alınması gibi talepler, vergiyi kimin ödediğinin ve verginin kimin faydasına olduğunun örtüşmesiyle ilgilidir. Kendi vergilerinden elde edilen gelirlerin nereye harcandığını denetleyemeyen, yani böyle bir örtüşmenin sağlanıp sağlanmadığını göremeyen halk, seçme faaliyetinin işlevini haklı olarak sorgulamaya başlar. Bu durum, şekli anlamda temsilin hesap sorma ve sorumlu tutma boyutuyla bağlantılı bir katılma talebini gösterir. Halkın gözünde, vergiyle ilgili konularda gerçek bir kontrol, seçimle belirlenen görevlilerin vergi verenler karşısında sorumlu tutulmasıyla sağlanabilir. Bu çerçevede, yeni vergilere karşı Anadolu'nun dört bir yanında yükselen itirazlar, yalnızca vergilerin kaldırılmasıyla ilgili olmaktan çıkar ve temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerini halkın gündemine taşır.

⁴⁵⁴ Akt. Aktan / Dileyici / Saraç, "Osmanlı Tarihinde Vergi İsyanları II", s. 11.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, s. 12.

⁴⁵⁶ Demirel, *op. cit.*, s. 43-44.

b. İkinci Meşrutiyet Dönemi

Devlet hazinesinin içinde bulunduğu durum, bu durumun sağaltılması için başvurulmuş keyfi araçlar karşısında halkın örgütlü eylem düzeyine ulaşan hoşnutsuzluğuyla karşılaştığında, içinden çıkılmaz hâle gelir. Bu olgu istibdat döneminden miras kalan güvensizlik, yolsuzluk, iktidarsızlık, toplumsal geri kalmışlık ve egemenliğin kaybı gibi başka olgularla birleşir⁴⁵⁷. Bütün bunlar, siyasi iktidarın yeniden ele alınmasını zorunlu kılar. 1907 yılında Erzurum'daki vergi isyanları sırasında dağıtılan bir bildiri, bu durumun tespitini ve nasıl değişeceğini şöyle açıklar: “[...] bu su-i idareye bir nihayet verilmesi, *ahkâmı ilâhiye ve sünniye’de bulunan istişare ile idare-i hükümetin taht-ı temine alınması için meşrutiyet-i idarenin kabulü ile meclis-i kavmin teşkilini taleb ettik. [...] Bu da idare-i hazıranın fenalığına bir nihayet vermekle, yani meclis-i mebusan ile olur.*”⁴⁵⁸ Yani istişareden uzak, keyfi ve kötü yönetime son verilmeli; bunun tersini sağlayacak, Heyet-i Mebusan’ın toplandığı bir meşrutiyet düzeni tesis edilmelidir. Aynı yılın sonunda, İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin Paris’te toplanan kongresi, benzer bir iradeyi yansıtır. Kongrede hazırlanan raporda, mevcut malî düzenin birkaç kişinin çıkarına hizmet ettiği ve halkın iyiliğine olmadığı tespit edildikten sonra, çözüm halkı temsil eden bir parlamentonun yeniden toplanmasında görülür. Bu doğrultuda, “*toprak ve emekten yoksun, yasal olmayan vergilerle ezilmiş, hazine memurlarınca soyulup yağmalanmış köy ve kent emekçileri*” başkaldırıya davet edilir⁴⁵⁹. Gittikçe yayılan bu düşünceler, ordunun da desteğiyle Padişah II. Abdülhamid’i sıkıştırır ve 1908 yılında 1876 Anayasası yeniden yürürlüğe konarak ikinci kez meşrutiyet ilân edilir⁴⁶⁰.

Bu çerçevede, halk unsurunun, tacir kesimiyle, orduyla ve siyasi hayatın yeni aktörleriyle bir araya gelerek vergide temsili geri çağırdığı söylenebilir. Bu kez şu soru gündeme gelir: Vergide temsil, 1876 Anayasasının getirdiği vergilendirme düzeninin yeniden tesisiyle yerine gelmiş mi kabul edilecektir? Hatırlanacağı üzere, bu düzende Heyet-i Mebusan’ın toplanması padişahın etkisine açıktı ve kanun yapması temsil faaliyetiyle ilgisi bulunmayan organların vesayeti altındaydı. Bu durumun değişmediği

⁴⁵⁷ Bu olgularla ilgili açıklamalar için bkz. Bahçeci, **Türk Hukukunda II. Meşrutiyet (1908-1920)**, s. 12-34.

⁴⁵⁸ Demirel, **op. cit.**, s. 39.

⁴⁵⁹ Çavdar, **op. cit.**, 98-99.

⁴⁶⁰ Kapani, **op. cit.**, 104.

bir ortamda, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerinin karşılanma düzeyinin düşük kalması kaçınılmazdır.

1876 Anayasasının getirdiği bu aksak düzende, otuz yıl sonra yeniden toplanan Heyet-i Mebusan, istibdat dönemindeki gayrimeşru vergilerin durumunu ele alır. Yemen’de toplanan evsak rüsumuna ilişkin tartışma bunun örneğidir. Tartışmanın özü, istibdat döneminde kanuni dayanaktan yoksun biçimde uygulanan bu yükümlülüğün geçersiz sayılıp sayılmayacağıdır. Dönemin Maliye Bakanı Nazım Paşa yükümlülüğün neden getirildiğini ve nasıl uygulandığını açıklar. Kaldırılmasını talep etmese de, yakın zamanda gerçekleşecek bütçe kanunu görüşmeleriyle bu meşruluk sorununun çözülmesini umduğunu söyler. Bu açıklamalara temsilcilerin tepkisi sert olur. Temsilciler, özetle, kanuni dayanaktan yoksun bir yükümlülüğün meşru olmadığını ve meşrutiyetin getirdiği hukuk düzeninde kabul görmemesi gerektiğini savunur⁴⁶¹. Fakat temsilcilerin bu haklı tepkisini karşılamak yerine, Anayasanın 118. maddesinde çözüm aranır. Bu hüküm, mevcut kuralların, değiştirilip yerine yenisi konmadıkça yürürlükte kalacağını düzenler. Böylelikle, gerçekte anayasal düzenden önceki hukuk kurallarının sürekliliğini amaçlayan bir hüküm, istibdat döneminde anayasaya aykırı biçimde kullanılan vergilendirme yetkisinin meşrulaştırılmasına alet edilir⁴⁶².

Aynı yıl, bütçe kanununun hazırlanması sırasında yaşananlar, Heyet-i Mebusan’ın vergiyle ilgili kararlarındaki güçsüzlüğünü pekiştirir. Dönemin Maliye Bakanı Mehmet Cavit Bey, bu görüşmelerin ilk kez devletin vergi toplamasına millet egemenliğinin bir gereği olarak temsilcilerin izin vermesi anlamına geldiğini söylese⁴⁶³ de, uygulamanın bu değeri teslim etmekte başarılı olduğu savunulamaz. Bütçe kanununun hazırlığı yetişmediği için, malî yılın son günü olan 28 Şubat gecesinde gönderilen bir aylık geçici bütçe kanunu tasarısı tartışılmadan kabul edilir. Böylece, hukukçu *Barış Bahçeci*’nin ifadesiyle “meşrutiyet dönemi boyunca sürecek

⁴⁶¹ İstanbul temsilcisi Kozmî Efendi “Hiç ismi işitilmemiş, bendenizin bildiğim kanunların hiçbirinde namı görülmemiş bir rüsumu, hatta kim bilir ne kadar gaddar ve ne kadar zalim mültezimler vasıtasıyla ahaliden tahsil ettirmeye devam etmek şu Meşrutiyeti İdareye muvafık düşmez,” der. Edirne temsilcisi Rıza Tevfik Bey’se “Artık hangi nam ile ve hangi suretle vergi alınmak daha ziyade usulü meşruiyet ve meşrutiyete muvafık ise, o usule katiyyen ittiba etmekte terâhî göstermemelidir,” der. Amasya temsilcisi Arif Fazıl Efendiyse “İstifa olunan resm, muvafık kanun değildir. Ne tadili caizdir, ne de şöyle böyle diyerek bugün kulağımız işitmiştir. Şu dakikadan bil’itibar ilgadan başka çare yoktur. Mültezimler kimin ile akdi icra eylemiş ise gitsin oradan ukud arasın,” diyerek yükümlülüğü büsbütün reddeder. Bkz. Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi, Onaltıncı İnikad, 8 Kânunusani 1324, C. 1, s. 287-289.

⁴⁶² Bahçeci, *Türk Hukukunda II. Meşrutiyet (1908-1920)*, s. 108-109.

⁴⁶³ Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi, Doksansekizinci İnikad, 9 Haziran 1325, C. 4, s. 548-549.

bir usulsüzlüğün ilk düğmesi yanlış iliklenmiş olur."⁴⁶⁴ Sonraki dönemde, bütçe kanunu tasarıları incelenemeyecek kadar kısa bir süre önce gönderildiği için ya bir emrivaki şeklinde kabul edilir ya hiç görüşülemez. Bu husus tartışılrsa, hatta bununla ilgili bir gensoru verilmesi gündeme gelse bile, bir neticeye ulaşılamadan 31 Mart olayı yaşanır ve siyasi hayatın eksenini başka bir yöne kayar⁴⁶⁵.

31 Mart olayının bastırılması, Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri bakımından bir dönüm noktasını beraberinde getirir. II. Abdülhamid, ordunun geri plandaki desteğiyle, *Meclis-i Umumi Millet* adı altında birleşik toplantı yapan Heyet-i Âyan ve Heyet-i Mebusan'ın ortak kararıyla tahttan indirilir ve halkın seçtiği bir meclis tarafından görevden alınan ilk padişah olur⁴⁶⁶. Böylece, pratikte ilk kez, kralsız dönemdeki İngiliz parlamentosunu anımsatırcasına, parlamentonun üst siyasi iktidarından söz edilebilir. 1876 Anayasasının en yüksek otorite olarak padişahı kollayan mevcut yapısı, bu yeni pratiği yansıtmakta yetersiz kaldığından, anayasada bir dizi değişiklik yapılır.

1909 değişiklikleriyle, bir yandan, padişahın yürütme alanındaki yetkileri sınırlanır. Bu doğrultuda, padişahın Heyet-i Vükela'nın oluşturulmasındaki rolü kısıtlanır. Meclisin güvenoyu vereceği biri dışında, istediği kişiyi sadrazam olarak ataması mümkün olmaz. Heyet-i Vükela padişaha değil, meclise karşı sorumlu tutulur. Padişah sahip olduğu yetkileri ancak sadrazam ve ilgili bakanın dahliyle kullanabilir. Ayrıca, padişahın ödenekleri kanuna, dolayısıyla meclisin onayına bağlanır⁴⁶⁷. Bütçeyle ilgili konularda karar alma yetkisi, büyük ölçüde, meclise bırakılır. Bu yenilikler, yürütme organını padişahın güdümünden kurtardığı ve yasama organının yürütme organı üstündeki kontrol kabiliyetini artırdığı için, yasama organının güçlenmesine de yardım eder⁴⁶⁸.

Diğer yandan, yasama alanındaki yetkiler, meclisin gerçek anlamda etkili bir yasama organı hâline gelmesini sağlayacak şekilde yeniden düzenlenir. Öncelikle,

⁴⁶⁴ Bahçeci, *Türk Hukukunda II. Meşrutiyet (1908-1920)*, s. 112.

⁴⁶⁵ *Ibid.*

⁴⁶⁶ Sağlam / Erözden, *op. cit.*, s. 74-75.

⁴⁶⁷ Bu dönemde, padişah ve ailesinin ikâmet etmediği ve kira gelirine sahip olduğu taşınmazlardan emlak vergisi alınmaya başlanması gibi, padişahın hazineyle ilgili yetki ve ayrıcalıklarını kısıtlayan başka düzenlemeler de yapılır. Bkz. Bahçeci, *Türk Hukukunda II. Meşrutiyet (1908-1920)*, s. 124.

⁴⁶⁸ Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 193.

padişahın meclisin açılış ve kapanış tarihlerine etkide bulunabilmesi mümkün olsa da, meclisin her yıl Kasım ayının başında davetsiz toplanabilmesi teminat altına alınır. Meclisin feshi çeşitli şartlara bağlanarak zorlaştırılır. Sonra, kanun yapımı temsil faaliyetiyle ilgisi bulunmayan organların vesayetinden kurtarılır. Heyet-i Vükela, Heyet-i Âyan ve Heyet-i Mebusan üyelerinin her biri, padişahın iznine gerek duymadan kanun önerisi verebilir. Kanun tekliflerinin Şura-yı Devlet'te görüşülmesi usûlü terk edilir. Padişahın veto yetkisi kısıtlanır. Padişahın veto ettiği tasarılar her iki mecliste üçte iki çoğunluğun sağlanmasıyla kanunlaşabilir. Ayrıca, kapitülasyon düzeninin yarattığı sorunlardan kaçınmak için, devletin harcama yapmasını gerektiren uluslararası anlaşmaların kanunla onaylanması zorunlu tutulur⁴⁶⁹.

Anayasa değişikliğini, 1910 yılında kabul edilen Muhasebe-i Umumiye Kanunu takip eder. Bütçe düzeninin sürekliliğini sağlamak amacıyla Fransa örneği dikkate alınarak hazırlanan kanun bütçenin hazırlanması, uygulanması, devlet hesaplarının tutulması ve denetlenmesi hakkındaki usûl ve esasları düzenler⁴⁷⁰. Bu kanunun ana ilkeleri, daha sonra 1927 yılında aynı başlığı taşıyan 26.5.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhâsebe-i Umûmiye Kanunuyla benimsenir ve 2006 yılına kadar yürürlükte kalır⁴⁷¹. Bu uzun soluklu etkisi, bu kanunun da bir dönüm noktası teşkil ettiğini gösterir. Tanzimat döneminde kurulan ve 1876 Anayasasıyla bir üst denetleme kurulu olarak anayasal güvence altına alınan Sayıştay⁴⁷², kanunun çizdiği çerçeve doğrultusunda, devletin harcamalarındaki yolsuzlukları incelemeye ve bununla ilgili raporlarını meclise sunmaya başlar. Bu raporlar layığıyla tartışılmasa da, bütçe kanunun kâğıt üstünde kalması olgusu değişmeye başlar. Harcamaların Sayıştayın denetimine tâbi olması, vergilerden elde edilen gelirlerin nasıl kullanıldığı konusunda keyfiliği engeller. O kadar ki, 18.4.1912 tarihinde Sayıştay izin vermediği için ödemelerin durduğu bile görülür⁴⁷³.

Bütün bu yenilikler, teorik olarak, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin gerçekleşme düzeyini iyileştirme potansiyeli taşır. Heyet-i Mebusan, 1876 Anayasasının ilk metninde, yalnızca istemediği bir vergi kanununun kanunlaşmasını

⁴⁶⁹ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 194-195.

⁴⁷⁰ M. Kâmil Mutluer / Erdoğan Öner / Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, 4. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018, s. 55.

⁴⁷¹ **Ibid.**

⁴⁷² Şener, **op. cit.**, s. 33; Kış, **op. cit.**, s. 58-59.

⁴⁷³ Bahçeci, **Türk Hukukunda II. Meşrutiyet (1908-1920)**, s. 113, 147.

önlemeye indirgenen ve pratikte bunun bile tam anlamıyla sağlanamadığı yetkilere sahipken; ikinci meşrutiyet döneminde etki düzeyinin görece arttığı bir vergilendirme düzenine nihayet kavuşur. Bu durum, katılma ve örtüşme taleplerinin gerçekleşebileceği bağlamın oluşmaya başladığını gösterir. Fakat bu değişiklikler de, buraya kadar aktarılan birçok tasarım gibi pratiğe tam anlamıyla dökülemez ve kâğıt üstünde kalır. İkinci meşrutiyetin hürriyetçi rüzgârı, yerini İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin keyfi ve baskıcı iktidarına bırakır.

C. Vergilendirme Yetkisinin El Değiştirmesi

Osmanlı Devletinin sona erdiği ve Türkiye Cumhuriyeti devletinin inşa edildiği birkaç yıllık dönemde, Padişah Vahdettin'in ve İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin deruhte ettiği Osmanlı hükümetinden ve Anadolu'daki direniş hareketinin yeşertip büyüttüğü Türkiye Büyük Millet Meclisinden müteşekkil, birbiriyle örtüşen veya çatışan iki ayrı siyasi ve hukuki çizginin aynı anda yürürlükte olduğu görülür⁴⁷⁴. İki önemli tarihsel olgu, bu ikiliğin ikincisi lehine bozulmasını sağlar. Bu bozulma sırasında, vergilendirme yetkisinin birincisinden ikincisine kaydığı, diğer bir değişle el değiştirdiği görülür. Birinci olgu, Osmanlı Devletinin malî egemenliğini yitirmesidir (1). Osmanlı Devleti, on dokuzuncu yüzyıldan itibaren krize giren malî egemenliğini, 10 Ağustos 1920 tarihli Sevr Antlaşmasıyla bütünüyle kaybeder. İkinci olguysa, iç ve dış bağımsızlığından mahrum kalma tehdidiyle karşılaşan Anadolu halkının bir direnişi örgütleyerek kendi kaderini bizzat tayin etmeye kalkmasıdır (2). Halkın bunun için seçtiği yol, demokratik bir yoldur. Direnişin gerektirdiği malî yükümlülükler de bu yoldan geçer. Bu iki olgu, birincisi ikincisini kuvvetlendirecek şekilde, ama bir öncelik-sonralık ilişkisi içinde değil, daha ziyade birbiriyle eş zamanlı olarak gerçekleşir. Bu sebeple, aşağıdaki açıklamalarda, yöntemsel açıdan bütünü bir kronolojik sıra gözetilmediği vurgulanmalıdır.

⁴⁷⁴ Barış Bahçeci, "1921 Anayasasının Türkiye'nin Mali Hukuk Düzenine Yansımaları", **İstanbul Hukuk Mecmuası**, 80/2, 2022, s. 593.

1. Malî Egemenliğin Kaybı

Vergilendirme yetkisinin, egemenliğin malî yönüyle bağlantılı olduğu ve devlet olmanın temelinde yer aldığı yukarıda açıklanmıştı⁴⁷⁵. Bu durumda, malî egemenlik, devletin malî işleyişine ilişkin konularda en üst iktidarı ifade eder. On dokuzuncu yüzyıldan itibaren, Osmanlı Devletinin, devletin malî işleyişine ilişkin kimi konularda en üst siyasi iktidara sahip olamadığı görülür. Önceki başlıklarda ele alınan iltizam usûlü bunun bir boyutudur. Fakat malî egemenliğin yitirilmesi olgusu yalnızca bu boyutla sınırlı kalmaz. Kapitülasyonların veya başka imtiyazların düzenlenmesi veya kaldırılması gibi konularda, Osmanlı Devleti üst siyasi iktidarını Avrupa devletlerine karşı kaybeder. Avrupa devletlerinin direnmesiyle ve baskısıyla mücadele edemeyen yönetim, bu konularda karar alamaz veya aldığı bir kararı uygulamaya koyamaz. Sonra, on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren, giderek artan iç ve dış borçları ödeyebilmek için vergi gelirleri karşılık gösterilir. Bu durum, bazı vergiler bakımından üst siyasi iktidardan bütünüyle vazgeçilmesine neden olur⁴⁷⁶.

1878 yılında toplanan Berlin Kongresinde, Türk temsilcilerin itirazlarına rağmen, Osmanlı maliyesinin yönetiminin uluslararası bir komisyona bırakılması gerektiği kabul edilir. Osmanlı Devleti bunu reddettiğinde, verilen borçlar kesilir. Bu durum, devlet otoritesinin kendi maliyesini yönetmekte zayıf kaldığını gösterir. 1879 yılında Osmanlı Bankası ve Galatalı bankerler arasında Rûsum-u Sitte Mukavelesi imzalanır. Mukavele doğrultusunda, altı farklı yükümlülüğün tahsil edilmesi yetkisine sahip Rûsum-u Sitte İdaresi kurulur. Avrupa devletleri benzer bir anlaşmanın Avrupalı bankerlerle yapılması talebiyle baskı yapar. 1881 yılında İstanbul’da toplanan yabancı alacaklıların huzurunda Muharrem Kararnamesi ilân edilir. Buna göre, bazı vergilerin yönetimi ve tahsili, yabancı tahvil sahiplerinin temsilcilerinden oluşan Düyûn-ı Umûmiye İdaresine bırakılır. 1882 yılında Rûsum-u Sitte İdaresinin yetkileri bu idareye aktarılır. Osmanlı Devletinin Düyûn-ı Umûmiye İdaresine bırakılan vergilerle

⁴⁷⁵ Bkz. Birinci Bölüm, I-C-2, “Vergi Devleti” başlığı.

⁴⁷⁶ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 38-42. İkinci meşrutiyet döneminde bütçede gelir ve gider dengesinin sağlanamadığını ve bunun dış müdahalelere yol açtığını ilgili dönem bütçeleri üstünden açıklayan bir çalışma için bkz. Cengiz Toraman / Adem Ruhan Sönmez / Aysun Toraman, “Osmanlı Devlet Bütçelerinin Analizi: 1909-1918 Bütçeleri Üzerine Bir Analiz”, **Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi**, S. 23, 2022, s. 1 vd.

ilgili düzenleme yapması, idarenin iznine bağılıdır. Dolayısıyla, idarenin tahsil edeceği vergiler bakımından devletin üstün siyasi iktidarından söz edilemez⁴⁷⁷.

Osmanlı Devleti, 1914 yılında tek parti yönetiminin tertibiyle Almanya'nın yanında sürüklendiği Birinci Dünya Savaşından⁴⁷⁸, 30 Ekim 1918 tarihinde Mondros Mütarekesini imzalayarak yenilgiyle çıkar. Mondros Mütarekesi, başta ülke topraklarını işgale açan yedinci madde olmak üzere, Osmanlı Devletinin bağımsız bir devlet olarak varlığını sürdürmesini fiilen olanaksız hâle getiren düzenlemeler içerir⁴⁷⁹. Savaş devam ederken toprakların nasıl paylaşılacağına ilişkin gizli anlaşmalar yoluyla verilen kararlar, 1920 yılının ilk aylarında toplanan Londra ve San Remo Konferanslarıyla hayata geçirilir⁴⁸⁰. Bu gelişmeler, 1875 yılındaki Berlin Kongresinden beri süregelen, Osmanlı Devletinin malî egemenliğini kontrol altına alma düşüncesini tam anlamıyla uygulamaya koyar ve Osmanlı Devleti açısından adaletsiz bir barış antlaşması olan 10 Ağustos 1920 tarihli Sevr Antlaşmasıyla sonuçlanır⁴⁸¹. Antlaşmanın 231. maddesi Fransız, İngiliz ve İtalyan hükümetlerinin temsilcileriyle, yalnızca danışma oyuna sahip bir Osmanlı hükümeti temsilcisinden müteşekkil bir maliye komisyonunun kurulmasını öngörür⁴⁸².

Osmanlı hükümeti, antlaşma taslağı iletildiğinde, kendinden beklenen yükümlülüklerin yerine getirilmesini temin etmek için maliye komisyonunun kurulmasını destekleyeceğini söylese de, bunun devletin mevcut yasama ve yürütme yetkilerine uygun olduğu ölçüde yerine getirilmesini istediğini belirtir. Fakat Osmanlı hükümetinin diğer talepleriyle birlikte, bu talebine de tehditkâr ve aşağılayıcı bir üslupla yanıt verilir. İtilâf devletleri, komisyonun Türklerin daha önce içine düştüğü

⁴⁷⁷ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 42-45. Düyûn-ı Umûmiye İdaresinin meydana gelmesinin gerisinde, yabancı alacaklıların malî çıkarlarının korunmasını, diğer bir ifadeyle devlet maliyesine ilişkin kararlar alınırken anılan çıkarların gözetilmesini sağlayacak bir mekanizmanın yokluğunun yattığı tartışılabilir. Karş. Edhem Eldem, "Ottoman Financial Integration with Europe: Foreign Loans, the Ottoman Bank and the Ottoman Public Debt", **European Review**, C. 13, S. 3, 2005, s. 437.

⁴⁷⁸ Abadan, **op. cit.**, s. 100; Çavdar, **op. cit.**, s. 153.

⁴⁷⁹ Mütareke metni için bkz. Seha L. Meray / Osman Olcay, **Osmanlı İmparatorluğunun Çöküş Belgeleri**, 2. Baskı, İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, 2021, s. 3-8. Ayrıca bkz. Abadan, **op. cit.**, s. 100; Ayferi Göze, **Türk Kurtuluş Savaşı ve Devrimi Tarihi**, 6. Baskı, İstanbul: Beta, 2006, s. 5.

⁴⁸⁰ Zafer Toprak, "Sevr'den Lozan'a Çağdaş Türkiye'nin Doğuş Süreci", **Osmanlı İmparatorluğunun Çöküş Belgeleri**, 2. Baskı, Seha L. Meray ve Osman Olcay, İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, 2021, s. XVIII-XXII.

⁴⁸¹ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 45; Göze, **Türk Kurtuluş Savaşı ve Devrimi Tarihi**, s. 6-7.

⁴⁸² Antlaşma metni için bkz. Meray / Olcay, **op. cit.**, s. 63 vd.

ahlak kötülüğünü ve vurgunculuğu bertaraf ederek Türk milletinin mutluluğunu sağlamayı amaçladığını söyler ve bu konudaki değişikliklere müsaade etmez⁴⁸³.

Antlaşmanın maliye komisyonunun kurulmasını öngören 231. maddesini takip eden yirmi dokuz madde ve ek altı madde, komisyonun görev ve yetkilerini geniş bir biçimde düzenler. Bunlar kısaca şöyle özetlenebilir: Yıllık bütçe kanunu teklifleri Maliye Bakanlığınca önce maliye komisyonuna sunulacak ve parlamentoda ancak komisyonun onayı doğrultusunda görüşülebilecektir. Parlamantonun bütçede yapmak istediği değişiklikler, komisyon uygun bulmadan yürürlük kazanamayacaktır. Bütçe kanununun ve diğer malî mevzuatın uygulanması komisyonun denetimine tâbi tutulacaktır. Paranın dolaşımını komisyon kontrol edecektir. Devlet komisyonun izni olmaksızın iç veya dış borç almayacaktır. Düyûn-ı Umûmiye İdaresinin yönetimine bırakılanlar dışında, devletin elde ettiği bütün gelirler maliye komisyonunun buyruklarına göre kullanılacaktır. Yeni ihdas edilecek gelir kalemlerinin nasıl kullanılacağı konusunda komisyonun belirli müdahalelerde bulunması mümkündür. Bütün bu istekler karşılandığında ve Osmanlı Devletinin borçları ödendiğinde komisyonun görevi son bulacaktır. Bu çerçevede, Osmanlı Devletinin vergilendirme, harcama yapma, paranın dolaşımını düzenleme ve borç alma gibi malî egemenlik kapsamındaki yetkilerinin tamamı Fransız, İngiliz ve İtalyan hükümetlerinin temsilcilerinin karar vereceği maliye komisyonuna bırakılır.

Dolayısıyla, Osmanlı hükümeti açısından, artık temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin incelenebileceği ve gerçekleştirilebileceği bir bağlamdan söz edilemez. Hatırlanacağı üzere, böyle bir bağlam, her ne kadar kâğıt üstünde kalsa da, ancak ikinci meşrutiyet döneminde oluşabilmişti. Bu bağlam, aradan geçen kısa zamanda tekrar bütünüyle ortadan kalkmıştır. Devletin bağımsızlığını yitirdiği böylesi bir tabloda, Osmanlı Devletine vergi ödemekle yükümlü olan kişiler, gerçekte katılmanın olanaksız olduğu bir sömürge düzeninin finansmanına zorla katkıda bulunur. Burada verginin rızaya dayanıp dayanmadığından önce, ortak ihtiyaçların karşılanmasını sağlayan bir paydaşlık ilişkisi bulunmadığı için bir vergiden söz etmek dahi mümkün değildir. Bütün bunlardan varılan toplam kısaca şudur: Osmanlı Devletinin kendi gelir ve harcamaları üstünde hiçbir kontrolü yoktur.

⁴⁸³ *Ibid.*, s. 43-48.

2. “Krizin Demokrasiyle Aşılması”⁴⁸⁴

İçte ve dışta malî, idari ve siyasi konularda bağımsızlığın temini için Osmanlı hükümetinden ümit kesildiğinde, halkın kendi kaderini bizzat tayin etmek dışında bir seçeneği kalmaz. 22 Haziran 1919 tarihinde, Anadolu’daki komutanlıklara, valiliklere ve kaymakamlıklara gizlice iletilen Amasya Tamimi bu durumu en açık şekilde tespit eder: “*Vatanın bütünlüğü, milletin istiklâli tehlikededir. Merkezi hükümet, İtilâf Devletlerinin baskı ve kontrolü altında bulunduğundan üzerine aldığı sorumluluğun gereğini yerine getirememektedir. Bu durum, milletimizi yok olmuş gibi gösteriyor. Milletin istiklalini yine milletin azim ve kararı kurtaracaktır.*”⁴⁸⁵

Ülke topraklarının işgal edilmesi ve sömürgeleştirilmesi tehdidi karşısında örgütlenecek ve bu tehdidi bertaraf edecek bir devlet iktidarından artık söz edilemez. Bu iktidar boşluğunda, halk paydaşlık ilişkisi temelinde bir direniş hareketini örgütler ve bu uğurda katlanacağı yükümlülükleri, yukarı doğru sarmal halinde yükselip kuvvetlenen bir temsil faaliyeti doğrultusunda, süreç bakımından meşruiyeti kollayan bir örgütlenme içinde kararlaştırıp uygulamaya koyar. Yerelden başlayan örgütlenme (a), yeni parlamentonun siyasi iktidarı etrafında kurumsallaşır (b).

a. Kongre İktidarlari

Yukarıda açıklanan iktidar boşluğu, Mondros Mütarekesiyle başlayan ve TBMM’nin açılmasıyla sona eren iki yıllık bir dönemde, kongre iktidarlari adı verilen bir olgunun ortaya çıkmasına neden olur⁴⁸⁶. Kongreler “*temsili güce sahip, ülkenin veya bölgenin siyasi ve idari geleceğiyle ilgili kararlar alan, ulusal veya bölgesel direnişi hizalayan, bu uğurda yapılanmaya dayanan kuruluşlar*” olarak tanımlanır⁴⁸⁷. Bu kuruluşlar, amaçlarının ve faaliyetlerinin coğrafi ölçeğine göre yerel, yöresel, bölgesel veya ulusal kongreler şeklinde gruplandırılır. Örgütlenme örüntüsü yerelden

⁴⁸⁴ Bu ifade hukukçu *Bülent Tanör*’den ödünç alınmıştır. Bkz. Bülent Tanör, **Türkiye’de Kongre İktidarlari (1918-1920)**, 5. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2022, s. 179.

⁴⁸⁵ Mehmet Evsile, “Amasya Tamimi ve Atatürk’ün Amasya’daki Faaliyetleri”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, C. 14, S. 40, 1998, s. 83.

⁴⁸⁶ Tanör, **Türkiye’de Kongre İktidarlari (1918-1920)**, s. 105.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, s. 95.

yöresele, yöreselden bölgesele, bölgeselden ulusala doğru bir sarmal şeklindedir⁴⁸⁸. Bu örüntü, zikredilen tehditler karşısında, aşağıdan yukarı doğru halkalar hâlinde teşkilatlanmış bir direnişi ifade eder. Yürütülen faaliyetlerin genel tasarımı, yoğunlukla, bölgeyle sınırlı kalmaz ve ulusal birlik anlayışı içinde, ülke topraklarının tamamına yayılan bir karakter gösterir⁴⁸⁹. Kongrelerin iç yapılanmasıysa, genellikle, en üstte kongrenin, altında kongre tarafından belirlenen Temsil Heyeti, Merkezi Heyet veya Milli Heyet adında bir yürütme organının ve en altta diğer heyetlerin bulunduğu bir piramit şeklindedir⁴⁹⁰.

Halkın örgütlenmesinin, kendini savunmasının ve nihayetinde bir bütün olarak direnmesinin maliyeti vardır. Bu maliyetin karşılanması için, kongre iktidarlarının öncelikle gönüllü katkılara başvurduğu görülür. Direnişe katılanların veya direnişin gerçekleştiği yerlerde yaşayan varlıklı kişilerin bağışlarından oluşan bu katkılar zamanla yetersiz hâle gelir. Bu sebeple, bölge halkının tamamından katkıda bulunması istenir. Vilâyât-ı Şarkiye Müdâfaa-i Hukuk-ı Milliye Cemiyetinin Erzurum şubesinin, Erzurum Kongresi'nin toplanmasına karar verildikten sonra hazırladığı 17.6.1919 tarihli raporun bütçe başlıklı kısmı bu duruma örnektir. Ağır ve önemli masraflarla karşılaştığını raporlayan şube, artık bu maliyeti üstlenecek güçte olmadığını ve “*ahalinin hamiyetine müracaat*” etmek zorunda olduğunu ilân eder⁴⁹¹.

İşgalin ve direnişin hacmi ve yoğunluğu arttığında, gönüllü katkılar da kifayetsiz kalmaya başlar. Sürekli ve sistematik bir maddi kaynağa ve insan gücüne ihtiyaç duyulur⁴⁹². Bu doğrultuda, kongre iktidarlarının, bu ihtiyacı karşılamak üzere malî yükümlülükler getirdiği görülür. Trabzon Muhâfaza-i Hukuk-ı Milliye Cemiyetinin, silahlı direnişi önce bağış olarak başlayan, fakat sonraki dönemde zorunlu tutulan bir malî yükümlülükle finanse etmesi buna örnektir⁴⁹³. Benzer biçimde, Batı Anadolu'daki Müdâfaa-i Hukuk ve Redd-i İlhak cemiyetleri, direnişin nakdi ve ayni bağışlarla karşılanması sistemini benimser. Fakat kimlerin bağışçı

⁴⁸⁸ *Ibid.*, s. 106-109.

⁴⁸⁹ *Ibid.*, s. 34-35.

⁴⁹⁰ *Ibid.*, s. 137.

⁴⁹¹ Alptekin Müderrisoğlu, **Kurtuluş Savaşının Malî Kaynakları**, Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi, 1990, s. 162.

⁴⁹² Hakan Üzeltürk, “Vergilerde Zaman Yolculuğu: 23.04.1920”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi – Yüzüncü Yıl Armağanı**, Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, İstanbul: Tekin Yayınevi, 2022, s. 435.

⁴⁹³ Tanör, **Türkiye’de Kongre İktidarları (1918-1920)**, s. 148.

olacağına ve neyi bağışlayacağına cemiyetler karar verir⁴⁹⁴. Alaşehir Kongresi, eşraftan ve varlıklı kesimden toplanacak paranın maliye heyeti tarafından bizzat veya kurayla belirlenmesini kararlaştırır⁴⁹⁵. Bu çerçevede, kişilerin bağışta bulunma veya bulunmama konusundaki iradesinin bir önemi olmadığı için; diğer bir deyişle, herkes kendisinden isteneni vermek zorunda kaldığı için, bu malî yükümlülüklerin geniş anlamda vergiye benzediğini söylemek mümkündür⁴⁹⁶.

Evvelce açıklandığı üzere, bu tarz yükümlülüklerin getirilmesinde bir meşruluk sorunu ortaya çıkar. Bu meşruluk sorununun, direniş hareketi bakımından hayati önem taşıyan iki boyutundan söz edilebilir: Birincisi, yükümlülükler meşru görülmediği müddetçe, hayata geçirilmesi mümkün olmaz. İkincisi, yükümlülükler yerine getirilmezse uygulanacak cebrin bir haklılık temeline oturtulması gerekir. Kongre iktidarlarında, iki boyutu da kuşatan bir meşruluk düşüncesinin, yukarıdaki örgütlenme düzeninin temelinde yer alan temsil ağından kaynaklandığı görülür⁴⁹⁷. Tacirler, aydınlar, din adamları ve ulema gibi önde gelen kişiler bu örgütlenmenin başını çeker ve kongrelere bölge sakinlerinin seçtiği temsilciler gönderilir. Seçime dayalı temsil, yükümlülerin rızasına dayanan yükümlülüklerin hayata geçirilmesini ve aksi durumda uygulanacak cebrin haklı görülmesini kolaylaştırır. Üstelik kongre iktidarlarının dayandığı temsiline, iki özelliği bakımından bugünkü temsilden çok daha kuşatıcı olduğu söylenebilir. Birincisi, dar bölgelerle, seçme faaliyetinin gerçekleştirildiği coğrafi ölçek çok daha küçük parçalara ayrılır. İkincisi, sık seçimlerle, temsilci ve temsil olunan ilişkisi çok daha kısa aralıklarla kurulur ve sınanır⁴⁹⁸.

Kongre iktidarları, malî yükümlülükler bakımından temsil ağına dayanan meşruiyetini, temsili nitelik taşıyan başka kurumların gücünden yararlanarak pekiştirir. Nazilli Kongresi'nde, bağışlanacak miktarın ihtiyar heyetleri ve bilirkişiler tarafından tayin edileceğine ve bunların Milli Heyet tarafından tahsil edileceğine karar verilmesi bu duruma örnektir⁴⁹⁹. İhtiyar heyeti, bir bölümü köy halkının köyün

⁴⁹⁴ **Ibid.**

⁴⁹⁵ Enver Konukçu, **Alaşehir Kongresi**, Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi, 2000, s. 208.

⁴⁹⁶ Müderrisoğlu, **op. cit.**, s. 184.

⁴⁹⁷ Tanör, **Türkiye'de Kongre İktidarları (1918-1920)**, s. 121-123, 155.

⁴⁹⁸ **Ibid.**, s. 126.

⁴⁹⁹ Müderrisoğlu, **op. cit.**, s. 204-207.

nüfusuna göre seçtiği üyelerden oluştuğundan, kısmen de olsa seçme faaliyetiyle belirlenen temsili bir organ olma özelliği gösterir. Dolayısıyla, yükümlülüklerin tayinine dâhil edilmesi, temsile dayanan meşruiyetin, özellikle süreç bakımından kuvvetlenmesini sağlar.

Bununla birlikte, Anadolu halkının genelini hedefleyen ve direnişin finansmanı maksadıyla özel olarak ihdas edilen bir milli vergi uygulamasının kongre iktidarlarınca benimsenmediği görülür. İstanbul'daki Ermeni ve Rum patrikhanelerinin işgalin finansmanı için para topladığı, buna karşı koymak için böyle bir verginin ihdas edilmesi gerektiği düşüncesi Sivas Kongresi'nde tartışmaya açılır. Fakat bu düşünce kabul görmez. Bunun üç sebebi vardır: Birincisi, direniş hareketinin para toplayarak krizi fırsata çevirdiğini öne süren Osmanlı yönetiminin kara propagandasından kaçınma arzusudur. İkincisi, Anayasanın böyle bir uygulamayı haklı kılacak bir yetki, görev veya düzenleme içermemesidir. Anayasaya aykırı bir uygulama, keyfilikten uzak duran kongre iktidarlarının bu çizgisini bozabilir ve direniş hareketine düşmanlık edenlerin elinde bir koza dönüşebilir. Üçüncü sebep, halkın malî yükümlülüklerden dolayı direniş hareketinden soğuması endişesidir⁵⁰⁰.

Bu endişeye Batı Anadolu'daki kongrelerde, daha çok rastlanır⁵⁰¹. Bu bölgede, direniş hareketinin ilk zamanlarında, aynı ve nakdi bağışların toplanmasında komutanların keyfi davranışlar sergilemesi, malî yükümlülüklerle ilgili reflekslerin erkenden gelişmesini sağlar. Alaşehir Kongresi'nce kabul edilen Hareket-i Milliye Reddi İlhak Heyeti Talimnamesinin ikinci kısmının üçüncü maddesi bu olguyu örneklendirir. Buna göre, para toplama faaliyetine karışan cephe komutanları açığa alınabilir ve bu davranışlarında ısrar ederlerse Merkezi Heyet tarafından vatan hizmetinden men edilebilirler⁵⁰². İkinci Nazilli Kongresi de, aynı ve nakdi bağışların toplanması işini Merkezi Heyetin yürüteceğini, askerlerin bu konuya karışmamasını kararlaştırır⁵⁰³. Böylelikle, malî yükümlülükler açısından askeri otoritenin de sivil örgütlenmeye tâbi kılındığı görülür. Diğer bir deyişle, halk kendi direnecek, bu direnişin maliyetini kendi karşılayacak ve bunun nasıl olacağına da yine kendi karar verecektir.

⁵⁰⁰ Recep Toparlı, **Sivas Kongresi Tutanakları**, Sivas: Sivas Vilayet Kitaplığı, 2015, s. 247-256.

⁵⁰¹ Tanör, **Türkiye'de Kongre İktidarları (1918-1920)**, s. 143-144.

⁵⁰² **Ibid.**, s. 140.

⁵⁰³ **Ibid.**

Finansman ihtiyacı, kongre iktidarları olgusu gibi, ortak bir zorunluluğun sonucudur. Ortak zorunluluktan doğan bu ihtiyaç, içte ve dışta bağımsızlığı kaybetme tehdidinin getirdiği paydaşlık ilişkisi doğrultusunda, malî yükümlülükler yoluyla karşılanır. Bu çerçevede, kongre iktidarları, olağanüstü halin getirdiği maliyetin, bu durumun paydaşlarınca ve süreç bakımından meşru bir biçimde karşılanmasına örnek teşkil eder. Bu yükümlülükler, Sivas Kongresi'nde ifade edildiği şekliyle bir milli vergi düzeyine varmaz. Sonra, kongre iktidarlarının, istisnalar⁵⁰⁴ dışında, devletleştiği de söylenemez. Dar anlamda verginin ve devletleşmenin olmadığı bir durumda, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin gerçekleşip gerçekleşmediği hususunda şüpheye düşülebilir. Fakat burada, vergilendirme yetkisinin parlamentoların çıkardığı kanunlar aracılığıyla kullanıldığı bugünkü düzende temsilsiz vergi olmaz ilkesinin başardığından çok daha büyük bir şeyin başarıldığını görmek gerekir. Halkın, temsil yoluyla, kendi kaderini tayin etmek için kendini yükümlendirmesi, üstelik bunu olağanüstü bir yokluk içinde yapması⁵⁰⁵ azımsanamayacak bir başarıdır. Yukarıda tarif edilen iki yüzyıllık dönemde ilk defa, halk kendini, kendi için ve kendi başına yükümlendirir. Bağımsızlığını elde etmek için ipleri bizzat eline alır ve bu uğurda katlanacağı malî yükümlülükleri süreç bakımından meşruiyeti kollayan bir örgütlenme içinde bizzat yerine getirir.

b. Son Meclis ve İlk Meclis

Sivas Kongresi'nde bütün memleketi temsil edeceği kararlaştırılan Temsil Heyeti, 13 Eylül 1919 tarihinde bir araya gelir ve yürürlükteki kanunlar çerçevesinde ülkenin yönetiminde tek söz sahibi olduğunu ilân eder. Devlet iktidarını üstlendiğini bizzat açıklayan bu davranışın gerisinde, kongre iktidarlarının dayandığı temsil ağının getirdiği meşruiyet yatar. Direniş hareketinin kuvvetli baskısıyla, Osmanlı hükümeti

⁵⁰⁴ Devletleşme olgusunun gözlemlendiği yer, Batı Trakya ve Doğu Anadolu olmak üzere iki sınır bölgesidir. Bu hususta kapsamlı açıklamalar için bkz. Bülent Tanör, "Mondros Mütarekesi Döneminde Türklerin Kurduğu Geçici Hükümetler", **TBMM'nin 100. Yılına Armağan**, Der. Hamit Emrah Beriş, Ankara: TBMM, 2022, s. 153-161.

⁵⁰⁵ Mustafa Kemal'in başkanlık ettiği Erzurum Kongresi temsil heyetinin Sivas Kongresi'ne katılmak üzere Erzurum'dan Sivas'a yapacağı yolculuğun maliyeti bile büyük bir meseledir. Benzer şekilde, Sivas'tan Ankara'ya geçerken kullanılacak otomobillere benzin alınmasını sağlayacak bir paradan bile söz edilemez. Kongre iktidarlarının ve direniş hareketinin karşılamaya çalıştığı maliyet, işte böyle imkânsızlıklar içinde ortaya çıkar ve yine böyle imkânsızlıklar içinde başarıya kavuşur. Bu konuda kapsamlı açıklamalar için bkz. Müderrisoğlu, **op. cit.**, s. 164 vd.

değişir ve yeni hükümet Temsil Heyetiyle anlaşarak 7 Ekim 1919 tarihinde seçim kararı alır. İki buçuk ay içinde tamamlanan seçimler, hem Osmanlı Devletinin son meclisindeki hem de 23 Nisan 1920 tarihinde Ankara’da toplanan meclisteki temsil faaliyetinin temelini oluşturur. Temsil Heyetinin başkanı Mustafa Kemal’in Erzurum temsilcisi olarak seçildiği meclis, 12 Ocak 1920 tarihinde toplanır⁵⁰⁶.

Meclis 17 Şubat 1920 tarihinde Misak-ı Milli’yi kabul eder. Misak-ı Milli’nin altıncı maddesi, devletin siyasi ve ekonomik bağımsızlığının sağlanması için siyaset, adalet ve maliye konularındaki engelleri reddeder. Temsilciler bu engellerin kaldırılacağına, tam bağımsızlığa ve özgürlüğe ulaşılacağına ant içer. Fakat 16 Mart 1920 tarihinde İstanbul’un İngilizler tarafından işgal edilmesi ve Padişah Vahdettin’in, çözümün parçası olmak yerine, temsilcilere mecliste İngilizleri rahatsız edecek konuşmalara dikkat edilmesini önermesiyle bu iradenin İstanbul’da gerçekleşmesi imkânsızlaşır. Meclis, 18 Mart 1920 tarihli toplantısında, temsil faaliyetinin güvenlik içinde yürütüleceği ortam oluşuncaya kadar görüşmelerin askıya alınmasına karar verir. Bu, Osmanlı Devleti parlamentosunun son kararı olur⁵⁰⁷.

Bu gelişmeler üstüne, Mustafa Kemal, İstanbul’daki mecliste yer alan temsilcilerin de katılacağı olağanüstü yetkilere sahip bir meclisin Ankara’da toplanacağını ilân eder ve yeni bir seçim yapılması için talimat gönderir⁵⁰⁸. Seçim kısa sürede tamamlandıktan sonra, Temsil Heyeti adına Mustafa Kemal’in imzaladığı bir bildiriyle Büyük Millet Meclisi ilk toplantısına çağrılır. 23 Nisan 1920 tarihinde, Meclisin en yaşlı üyesi sıfatıyla konuşan Sinop temsilcisi Şerif Bey’in “[...] ulusumuzun tam bağımsızlık içinde alın yazısının sorumluluğunu doğrudan doğruya yüklenip, kendi kendisini yönetmeye başladığını, tüm cihana duyurarak Büyük Millet Meclisini açıyorum.”⁵⁰⁹ sözleriyle Meclisin temsil faaliyeti başlar. Mustafa Kemal “Bu görev o kadar önemli, içinde bulunduğumuz dönem o kadar tarihidir ki, bu büyük sorumluluğu içimizden üç beş kişiye yüklemekle yetinmeyiz. Meclis’in tamamı tam manasıyla sorumlu olmalıdır. Millet bizi bunun için gönderdi.”⁵¹⁰ diyerek Meclisin

⁵⁰⁶ Abadan, **op. cit.**, s. 101-105; Çavdar, **op. cit.**, s. 183-193; İhsan Güneş, **Atatürk Dönemi Türkiye’inde Milletvekili Genel Seçimleri**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, 2017, s. 3-17.

⁵⁰⁷ Abadan, **op. cit.**, s. 105; Çavdar, **op. cit.**, s. 195-206.

⁵⁰⁸ İ. Güneş, **op. cit.**, s. 109-112.

⁵⁰⁹ **Ibid.**, s. 127.

⁵¹⁰ Çavdar, **op. cit.**, s. 210-211.

devlet erklerinin tamamını eline almasını önerir ve bu önerisi kabul görür⁵¹¹. Böylelikle, Anadolu halkının yerelden başlayıp Sivas’a ve oradan Ankara’ya taşıyarak katman katman örgütlediği direniş hareketi, önce İstanbul’da, sonra Ankara’da temsil faaliyetini ülkenin yönetiminde en üst kademeye bizzat yerleştirir. Bu dönemde yaşanan üç gelişmenin temsilsiz vergi olmaz ilkesinin Türkiye’deki serüveni bakımından önem taşıdığı söylenebilir. Bu gelişmeler aşağıda sırasıyla incelenecektir.

i. 1921 Anayasası

Gelişmelerden ilki, TBMM’nin çıkardığı ilk anayasa olan, 1921 Anayasasıdır. Temel hak ve özgürlükler gibi konularda düzenlemeler içermediğinden bugünkü anayasa sistematüğinden ayrılan 1921 Anayasasında⁵¹², vergilerin kanuna dayanmasına ilişkin bir hüküm yoktur⁵¹³. Bununla birlikte, Anayasanın birinci maddesi, egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu ve yönetimin halkın kaderini doğrudan doğruya idare etmesi temeline dayandığını açıklar. Bu hüküm, buraya kadar incelenen dönemdeki egemenlik anlayışının tamamen değiştiğini gösterir⁵¹⁴. Bu değişiklik, anayasa metniyle sınırlı soyut bir ilerleme olarak görülemez. Çünkü yukarıda açıklandığı üzere, Anadolu halkı, Mondros Mütarekesinden itibaren kendi kaderini belirlemek suretiyle, en üst siyasi iktidar anlamında egemenliği giderek elde etmiş, bu gelişmenin merkezine de temsil faaliyetinin gerçekleştiği Meclisi oturtmuştur. Nitekim Anayasanın ikinci maddesi, egemenliğin yasama ve yürütme yetkilerinin tek sahibi olan Mecliste tecelli ettiğini ve somutlaştığını söyler. Bu iki hüküm, vergilendirme yetkisi dâhil, bütün yasama yetkilerinin kanuna dayanacağını söylemek için yeterlidir⁵¹⁵.

Bu durum, yukarıda Tanzimat döneminde ortaya çıktığı açıklanan ayrıkşı durumun sona erdiğini gösterir. Hatırlanacağı üzere, Gülhane Hatt-ı Hümayunu, vergilerin kanuna dayanması gerektiğini ilân etmekle, yukarıda çizilen teorik

⁵¹¹ Kurulan hükümetin siyasi ve hukuki yapısına ilişkin açıklamalar için bkz. Tarık Zafer Tunaya, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, **TBMM’nin 100. Yılına Armağan**, Der. Hamit Emrah Beriş, Ankara: TBMM, 2022, s. 131 vd.

⁵¹² Demirhan Burak Çelik, **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2007, s. 78.

⁵¹³ Resmen yürürlükten kaldırılmayan 1876 Anayasasındaki bu kural hukuki varlığını sürdürür.

⁵¹⁴ Çelik, **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, s. 80.

⁵¹⁵ Bahçeci, “1921 Anayasasının Türkiye’nin Mali Hukuk Düzenine Yansımaları”, s. 588. Benzer yönde bkz. Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 101.

çerçevenin rızadan temsile ve oradan kanuna doğru ilerleyen sırasını, temsili sonraya bırakarak doğrudan kanuna götürmüştü. Buradaki kanun anlayışı *Hobbes*'un egemen temsilcisinin buyruğu düzeyindeydi. Bu durum, ikinci meşrutiyet döneminde, kâğıt üstünde kalsa bile, 1909 anayasa değişiklikleri doğrultusunda parlamentonun güçlendirilmesiyle sağaltılmıştı. İşte, direniş hareketinin demokratik yolunda sarmal hâlinde yükselip kuvvetlenen temsil faaliyeti, bu çizgiyi nihayete erdirmiş durumdadır. 1921 Anayasasının yukarıda anılan hükümleri, bu durumun izahından başka bir şey değildir. Kanunla temsil artık iki ayrı yerde duramaz. Vergilendirme yetkisi dâhil, padişahın ve Osmanlı hükümetinin irade veya kararnamelerle kullandığı yetkiler, bundan böyle, temsil faaliyetinden kaynaklanan süreç bakımından meşruiyet anlayışı içinde, yalnızca Meclis tarafından yapılabilen kanun formundaki işlemlerle kullanılacaktır⁵¹⁶. Kanunsuz vergi olmayacağıyla temsilsiz vergi olmayacağı artık üst üstedir. Paydaşlığa dayanan rıza, rızanın yolu olarak temsil, temsilin ürünü olarak kanun şeklinde özetlenebilecek teorik çizgi Türkiye'de kurulmuştur. Bu aşamadan sonra, yürürlükte bulunanlar da dâhil olmak üzere, vergiyle ilgili kararların tamamının kanuna dayanması sağlanacaktır.

Uygulama sahasına bakıldığında, temsil faaliyetinin Osmanlı hükümeti karşısında bir meşruiyet dayanağı olarak kullanıldığı görülür⁵¹⁷. Anayasanın üçüncü maddesi, Osmanlı Devletinin varlığı henüz hukuken son bulmamışken, aynı topraklarda başka bir devletten, Türkiye devletinden söz eder⁵¹⁸. Sonra, her ne kadar padişahın kutsal iktidarına ilişkin düzenlemeler ortadan kaldırıldığı için içi boşalmış olsa da, 1876 Anayasası resmen yürürlükten kaldırılmadığı için iki anayasalılık olgusu ortaya çıkar⁵¹⁹. Bu ortamda, vergiyle ilgili konulardaki kanun yapımı, büyük ölçüde Osmanlı döneminde kanuna dayanmayan yükümlülüklerin değiştirilmesi için kullanılır⁵²⁰. Bunun örneği, Meclisin çıkardığı ilk kanun olan 24.3.1920 tarih ve 1 sayılı Ağnam Resmi Kanunudur⁵²¹. Kanunun meclis açıldıktan hemen sonra kabul

⁵¹⁶ Bahçeci, “1921 Anayasasının Türkiye’nin Mali Hukuk Düzenine Yansımaları”, s. 588.

⁵¹⁷ *Ibid.*, s. 593.

⁵¹⁸ Çelik, *Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası*, s. 79.

⁵¹⁹ *Ibid.*, s. 86.

⁵²⁰ Bahçeci, “1921 Anayasasının Türkiye’nin Mali Hukuk Düzenine Yansımaları”, s. 598.

⁵²¹ Alperen Asım Koruk, “İlk Kanun Neden Bir Vergi Kanunu?”, *Cumhuriyet’in 100. Yılında Anayasa Hukuku Tartışmaları*, Ed. Sultan Tahmazoğlu-Üzeltürk ve Fatmagül Yazıcı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2024, s. 105 vd. Bu kanun, bütün unsurlarıyla yeni bir vergi kanunu olmaktan ziyade, zaten yürürlükte olan bir verginin 1920 yılında hangi oranda alınacağını belirleyen bir kanundur. Bütün unsurlarıyla yeni bir vergi kanunu olma niteliğini, 15.4.1922 tarih ve 216 sayılı Merakibi Bahriyeden Alınacak Rüşum Hakkında Kanun taşır. Bkz. Bahçeci, “1921 Anayasasının Türkiye’nin Mali Hukuk Düzenine Yansımaları”, s. 592.

edilmesi, Osmanlı hükümetinin uygulayacağı bilinen yüksek oranın meclis tarafından daha düşük belirlenmesiyle, Osmanlı hükümetine karşı bir meşruiyet oluşturma amacına hizmet eder⁵²². 7.6.1920 tarih ve 7 sayılı Kanunla İstanbul'un işgalinden sonra Osmanlı Devletinin gerçekleştirdiği bütün karar ve işlemler yok hükmünde kabul edilir. Bu durum ikiliği artık ortadan kaldırsa bile, vergiyle ilgili konularda kanunlaştırma, aşağıda görüleceği üzere, daha sonra gerçekleşir.

ii. Tekâlif-i Milliye Emirleri

Bu dönemde, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin Türkiye'deki serüveni bakımından önem arz eden ikinci gelişme Tekâlif-i Milliye emirleridir. Yunan ordusu Anadolu topraklarında ilerlerken, 5.8.1921 tarih ve 144 sayılı Başkumandanlık Kanunuyla, başkumandanlığı manevi kişiliğinde taşıyan TBMM, ordunun sevk ve idaresi konusunda sahip olduğu yetkileri meclis adına kullanmak üzere Mustafa Kemal'i başkumandan olarak görevlendirir. Mustafa Kemal, bu görevini öncelikli olarak ordunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere, 7-8 Ağustos 1921 tarihlerinde Tekâlif-i Milliye emirleriyle kullanır⁵²³: Tekâlif-i Milliye emirleri doğrultusunda, her evden birer kat çamaşır, birer çift çorap ve birer çift çarık orduya teslim edilir. Bedeli sonra ödenmek üzere, halkın elindeki silah ve cephanenin tamamına; buğday, un, arpa gibi gıda malzemelerinin yüzde kırkına; bez, kumaş, demir gibi gereçlerin yüzde kırkına; benzin, lastik, pil gibi ürünlerin yüzde kırkına; yaylı araba, at arabası, koşum hayvanı gibi araçların yüzde yirmisine el konur. İhtiyaçların istenen yerlere bedelsiz taşınması ve geçimine yetecek kadar ücret karşılığında savaş aracı üretilmesi gibi çalışma yükümlülükleri getirilir. Sayılan yükümlülüklerin yerine getirilmesi için her ilçede kaymakamın başkanlığı altında, mal müdürü, ilçenin en büyük askeri amiri ile idare meclisinin, belediyenin ve ticaret odalarının seçtiği ikişer temsilcinin bulunduğu Tekâlif-i Milliye Komisyonları kurulur. Bu komisyonlara yerel Müdâfaa-i Hukuk cemiyetleri merkez kurulundan iki kişi ve köylerde imamlar ve muhtarlar doğal üye sıfatıyla katılır.

⁵²² Bahçeci, "1921 Anayasasının Türkiye'nin Mali Hukuk Düzenine Yansımaları", s. 594; Üzeltürk, "Vergilerde Zaman Yolculuğu: 23.04.1920", s. 434.

⁵²³ Emirlerin içeriği için bkz. Üzeltürk, "Vergilerde Zaman Yolculuğu: 23.04.1920", s. 435-436.

Tekâlif-i Milliye emirleri, getirdiği çalışma yükümlülükleri ve aynî vergilerle, vergilendirme yetkisinin meclis adına Mustafa Kemal tarafından kullanıldığını gösterir⁵²⁴. Ordunun acil ihtiyaçlarının karşılanmasını hedeflediği ve nihayetinde bu hedefi gerçekleştirdiği için amaç ve sonuç bakımından meşru bir yükümlendirmeden söz edilebilir. Gerçekten, ulusal bağımsızlığa yönelen bir paydaşlık ilişkisi içinde haklı görülen fedakârlıklar söz konusudur⁵²⁵. Öte yandan, süreç bakımından meşruiyetin sağlanıp sağlanmadığı, yani yükümlülerin rızasına dayanan bir karar alma mekanizmasının işletilip işletilmediği şüphelidir.

Bu konuyu, iki ayrı boyutta değerlendirmekte fayda vardır. Tekâlif-i Milliye Komisyonları yapısı itibariyle yerel temsilcilerin etkisine açık olduğundan, yükümlülüklerin uygulanması boyutunda temsilden bahsedilebilir. Yükümlülüklerin belirlenmesi boyutundaysa, Mustafa Kemal'in 144 sayılı Kanundan kaynaklanan başkumandanlık görevi söz konusudur. 144 sayılı Kanun temsil faaliyetinin bir ürünü olsa da, bu kanuna dayanan kararların temsil ürünü olduğunu söylemek çok dolaylı bir çıkarım olur. Mustafa Kemal'e duyulan bu güven, yetkinin mutlaklığı ve katılmanın düzeyi bakımından *Hobbes*'un egemen temsilcisinin vergilendirme yetkisine duyulan güvene benzer. Bu kararların, olağanüstü hâl karşısında, halkın selameti için gerekli olduğu düşünülür. Bununla birlikte, hatırlanacak olursa, vergi ve temsil arasındaki bağlar, olağanüstü hâlin maliyeti düşüncesiyle yakından ilgilidir. Üçüncü bölümde inceleneceği üzere, olağanüstü hâl, vergilendirme yetkisinin rızaya dayanmaması için değil, dayanması için bir neden sunar. Çünkü rıza herkesin zorunluluğa boyun eğmesi gerektiğini anlamasını içerir⁵²⁶. Direniş hareketinin kendisi ve Tekâlif-i Milliye emirlerine uyumun düzeyi⁵²⁷ Anadolu halkının bunu zaten anladığının işareti olarak okunabilir. Sonra, sonuçta bu yükümlülüklerin, bağımsızlığın ve demokrasinin desteklenmesine hizmet ettiği de savunulabilir⁵²⁸. Savaşın katılacak bağımsız bir yönetimin varlığını tehdit ettiği bir yerde, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin gerçekleşeceği bir bağlamın kalmayacağı da öne sürülebilir. Fakat bütün bu itirazlara rağmen, süreç bakımından meşruiyetin tartışmaya açık olduğunu söylemek gerekir.

⁵²⁴ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 48.

⁵²⁵ Kaynakların doğru kullanılmadığı iddialarıyla, sonuç bakımından meşruiyeti ilgilendiren itirazların yapıldığı görülür. Bkz. Bahçeci, "1921 Anayasasının Türkiye'nin Mali Hukuk Düzenine Yansımaları", s. 595.

⁵²⁶ Bu durum *Cicero*'ya atıfla ifade edilmişti. Tekrar bkz. Cicero, **op. cit.**, para. II-74, s. 102-103.

⁵²⁷ Tekâlif-i Milliye emirlerinin uygulanmasına ilişkin açıklamalar için bkz. Müderrisoğlu, **op. cit.**, s. 487-491.

⁵²⁸ Başaran-Yavaşlar / Güneş / Karagöz / Metin, **op. cit.**, s. 694.

Nitekim Mustafa Kemal de bunun farkında olacak ki, başkumandanlık önergesinin görüşülmesi sırasında “*Ömrüm boyunca milli egemenliğin en sadık bir hizmetkârı olduğumu bir kere daha göstermek için, bu yetkinin üç ay gibi kısa bir süre ile sınırlandırılmasını ayrıca rica ederim.*” der⁵²⁹.

iii. Lozan Antlaşması

Yukarıda açıklanan koşullarda yürütülen Kurtuluş Savaşı, Türk ordusunun kesin zaferiyle sonuçlanır. Bu zaferi Mudanya Mütarekesi ve Lozan Barış Konferansı takip eder. Türkiye’nin konferanstaki temel talebi kayıtsız ve şartsız biçimde bağımsızlığının tanınmasıdır⁵³⁰. Bunun önemli bir vechesini, kapitülasyonların kaldırılması ve Sevr Antlaşmasının öngördüğü maliye düzeninin reddedilmesi oluşturur. Hatırlanacağı üzere, Sevr Antlaşmasında, katılma ortamını sömürgeci öncelikleri gözeterek yok eden ve böylece malî egemenliği tamamen ortadan kaldıran bir maliye yapısı öngörülmüştü. Türkiye’nin konferanstaki malî bağımsızlık talebi, 24 Temmuz 1923 tarihinde imzalanan Lozan Antlaşmasıyla somut gerçeklik kazanır. Antlaşmanın 28. maddesinde kapitülasyonlar bütünüyle ilga edilir⁵³¹. 46. madde ve devamında, yukarıda büyük ölçüde Sevr Antlaşmasına göre oluşturulacak maliye komisyonuna ve Düyûn-ı Umûmiye İdaresine ait olduğu açıklanan malî yetkiler, Türkiye’ye geri dönecek şekilde yeniden düzenlenir. Sevr Antlaşmasının 231. maddesine göre, maliye komisyonunda, karar alma yetkisine sahip sömürgeci devletler karşısında Osmanlı temsilcisinin yalnızca danışma oyu varken; Lozan Antlaşmasının 47. maddesinin ikinci fıkrasında, yabancı devletlerin borçlar idaresine yalnızca çalışmaları izlemek üzere temsilci gönderebileceği düzenlenir. Bu çarpıcı farklılık, direniş hareketinin Türkiye’yi üç yıl içinde nereden nereye taşıdığının göstergesidir.

Bununla birlikte, kapitülasyon rejiminden bağımsızlık rejimine geçişi desteklemek maksadıyla birtakım geçici önlemlere başvurulduğu görülür. Bu geçici önlemler, Adlî İdare Beyannamesiyle verilen, beş yıl süreyle yabancı hukukçu danışman bulundurulması sözü; Ticaret Sözleşmesiyle kabul edilen, 1916 yılında geçerli olan gümrük vergisi sisteminin beş yıl daha sürdürülmesi kararı; Yerleşme

⁵²⁹ Çavdar, **op. cit.**, s. 225.

⁵³⁰ Göze, **Türk Kurtuluş Savaşı ve Devrimi Tarihi**, s. 185.

⁵³¹ Antlaşma metninin tamamı için bkz. Seha L. Meray (Çev.), **Lozan Barış Konferansı – Tutanaklar ve Belgeler**, Takım II, C. 2, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1973.

Sözleşmesiyle konan, yabancılara olağanüstü servet vergisi getirilmeyeceği kuralı şeklinde sıralanabilir⁵³². Buna göre, devlet vergiyle ilgili bazı konularda alacağı kararlar bakımından kendini bağlar ve dolayısıyla vergilendirme yetkisini bir süre daha sınırlandırmış olur⁵³³. Fakat bu çok kısıtlı bir alandır ve geçici mahiyettedir. Nihayetinde, Lozan Antlaşması, Türkiye'nin malî bağımsızlığının uluslararası düzeyde kabul ve ilân edilmesini sağlayan önemli bir kuruluş belgesidir. Böylelikle, aşağıdan başlayıp halkalar hâlinde yukarı doğru seyreden, malî egemenliğin kaybı krizinin demokrasiyle aşılması olgusu, uluslararası tanınma aşamasına ulaşarak tamamlanır ve devlet yitirdiği malî egemenliğine kavuşur.

D. Cumhuriyet Anayasalarının Vergisel Dinamikleri

Vergilendirmede temsil ve kanunilik düşüncelerinin, kongre iktidarıyla başlayıp 1921 Anayasasıyla hukuki açıdan izah edilerek tanınmakla üst üste geldiği, böylece paydaşlığa dayanan rıza, rızanın yolu olarak temsil, temsilin ürünü olarak kanun şeklinde özetlenebilecek teorik çizginin Türkiye'de olduğu açıklanmıştı. 29 Ekim 1923 tarihinde devlet şeklinin cumhuriyet olduğunun ilân edilmesiyle başlayan cumhuriyet dönemi boyunca, bu çizgi gelişerek devam eder. Bu gelişmeler, aşağıda sırasıyla 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası bakımından incelenecektir.

Öte yandan, cumhuriyet döneminde temsil faaliyetinin kesintisiz yürütülemediğini söylemek gerekir. Silahlı kuvvetlerin devlet iktidarını sivil yönetimden zorla devraldığı askeri darbe dönemleri, temsil faaliyetini sekteye uğratır. Bunlardan ilki, 27 Mayıs 1960 askeri darbesidir. Bu dönemde parlamentonun yetkilerini, darbeci subaylardan ve kara kuvvetleri eski komutanı Cemal Gürsel'den oluşan Milli Birlik Komitesi kullanır⁵³⁴. İkincisi, 12 Mart 1971 askeri muhtırasıdır. Bu dönemde parlamento faaliyetini sürdürür, fakat mevcut sivil yönetim ordunun beklentileri doğrultusunda yeniden şekillendirilir⁵³⁵ ve temsil faaliyeti bu durumun gölgesinde kalır. Üçüncüsü, 12 Eylül 1980 askeri darbesidir. Bu dönemde parlamentonun yetkilerini, genelkurmay başkanı Kenan Evren başkanlığında, kuvvet

⁵³² Göze, **Türk Kurtuluş Savaşı ve Devrimi Tarihi**, s. 225.

⁵³³ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 51.

⁵³⁴ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 107-108.

⁵³⁵ **Ibid.**, s. 127.

komutanlarından oluşan Milli Güvenlik Konseyi kullanır⁵³⁶. Bu dönemlerin tamamı, anayasal düzenin yeniden ele alınmasıyla sonuçlanır. Müdahaleleri sırasıyla 1961 Anayasası, 1971 anayasa değişikliği ve 1982 Anayasası takip eder. Bu sırada yönetime katılma ortamı bulunmadığından, kamu gelir ve harcamalarının süreç bakımından meşruiyeti sağlanamaz.

Son olarak, 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen darbe girişiminde, parlamento savaş uçaklarıyla bombalanır ve temsil faaliyeti doğrudan hedef alınır. Girişim halkın kuvvetli tepkisiyle püskürtülmemiş olsa, devlet yönetimi kendini sözde Yurtta Sulh Konseyi olarak adlandıran bir grup tarafından ele geçirilecek ve temsil faaliyeti yine sekteye uğrayacaktır. Bu tehlike önlenerek olağanüstü hâl ilân edilir, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi askıya alınır ve 2017 yılında Cumhurbaşkanının güçlü yetkilerle donatıldığı yeni bir yönetim sistemini benimseyen bir anayasa değişikliği yapılır. Aşağıda görüleceği üzere, bu değişikliğin de süreç bakımından meşruiyetin işlerlik sahasında yenilikler yaratması ilginçtir.

1. 1924 Anayasası

1924 Anayasası, vergilendirme yetkisini amaç, süreç ve sonuç bakımından açıkça kavrayan düzenlemeler getirir. Anayasanın 84. maddesi, verginin devletin genel masraflarına halkın iştirak etmesi anlamına geldiğini söylemekle, verginin amacı bakımından bir belirleme yapar. Gelir ve harcamaların bütçe kanununda öngörüldüğü şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğini denetlemek üzere kesinhesap kanunu çıkarılmasını düzenleyen 98. madde, Sayıştay tarafından aynı amaçla genel uygunluk bildirimi hazırlanmasını düzenleyen 101. ve 102. maddeler sonuç bakımından anayasada öngörülen denetimin temel çerçevesini oluşturur. Süreç bakımındansa şöyle bir çerçeve çizilir: 85. maddeye göre, vergi kanunla konur. 95. maddeye göre, devletin gelir ve harcamaları parlamento tarafından bütçeyle belirlenir. 96. maddeye göre, bütçe dışında harcama yapılamaz. 99. maddeye göre kesinhesap kanunu ve 101. maddeye göre Sayıştayın genel uygunluk bildirimi parlamentoya sunulur. Bu çerçevede, verginin konması, toplanması ve kullanılması boyutlarında parlamentonun hâkimiyeti söz konusudur.

⁵³⁶ Ibid., s. 131-132.

Bununla birlikte, 1924 Anayasasının 85. maddesinin ikinci fıkrasında şu düzenlemeye yer verilir: “*Devlet, vilâyet idarei hususiyeleri ve belediyelerce teamülen cibayet edilmekte olan rûsum ve tekâlifin kanunları tanzim edilinceye kadar kemakân cibayete devam olunabilir.*” Bu durumda, merkezi veya yerel yönetimlerce uygulanagelen malî yükümlülüklerin toplanmasına, bunlar kanunla düzenleninceye kadar devam edilebilir. Böylece, birinci fıkradaki verginin kanuna dayanması gerektiği kuralına ikinci fıkrayla bir istisna getirilir⁵³⁷.

Hatırlanacağı üzere, ikinci meşrutiyet döneminde, meclisin toplanmadığı istibdat döneminde uygulanan evsak rûsumunun durumu tartışılmış ve 1876 Anayasasının anayasal düzenden önceki hukuk kurallarının sürekliliğini hedefleyen 118. maddesinin amacı dışında kullanılmasıyla sorun geçici olarak çözülebilmisti⁵³⁸. 1921 Anayasası dönemindeyse, verginin temsil faaliyetinin ürünü anlamında kanuna dayanmasını önceleyen bir düzen ortaya çıkmış olsa bile; vergiyle ilgili kanunlar, genellikle, Osmanlı döneminden kalan ve temsile dayanmayan malî yükümlülüklerin değiştirilmesiyle ilgiliydi⁵³⁹. Dolayısıyla, 1924 Anayasası yürürlüğe girdiğinde, hâlihazırda temsile dayanmayan malî yükümlülüklerin meşruluğu sorunu güncelliğini korumaktadır. 85. maddenin ikinci fıkrası, işte bu sorunu çözmeye çalışır. Merkezi veya yerel yönetimlerce toplanagelen yükümlülükler, bunlar kanunlaşmaya kadar geçerli kabul edilir. Böylelikle, temsile dayanmayan yükümlülükler, bunlar temsile dayanmaya kadar yürürlükte kalmaya devam eder. Üstelik bununla yerel yönetimlerin malî özerkliği desteklenmiş olur⁵⁴⁰. 1924 Anayasası döneminde, Osmanlı Devletinin vergi sistemi büyük ölçüde tasfiye edilir ve modern vergi kanunları model alınarak vergi hukuku alanında kanunlaştırma tamamlanır⁵⁴¹. Kanunlaştırmanın tamamlanmasıyla, temsile dayanmayan yükümlülükler de ortadan kalkar⁵⁴².

⁵³⁷ Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 103.

⁵³⁸ Bahçeci, **Türk Hukukunda II. Meşrutiyet (1908-1920)**, s. 108-109.

⁵³⁹ Bahçeci, “1921 Anayasasının Türkiye’nin Mali Hukuk Düzenine Yansımaları”, s. 598.

⁵⁴⁰ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 55; Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 103.

⁵⁴¹ Öncel / Kumrulu / Çağan / Göker, **op. cit.**, s. 12-13.

⁵⁴² 10.2.1913 tarih ve 9 numaralı Ameliyatı İskaiye İşletme Kanunu Muvakkati bu durumun istisnasıdır. Arazilerin sulanmasını ve buna yönelik olarak kurulacak tesislerin işletilmesini kapsayan düzenleme geçici kanun niteliğindedir ve temsil faaliyetinin bir ürünü olarak kanun anlayışı doğrultusunda hazırlanmamıştır. Her yıl bütçe kanunlarının C Cetvelinde ilgili bütçe yılında toplanacak gelirlerin dayandığı temel hükümler arasında ilk sırada kendine yer bulmaya devam etmektedir.

1924 Anayasası vergilendirme yetkisini amaç, sonuç ve süreç bakımından kavrayan bir hukuki çerçeveyi benimsemiş olmakla birlikte, bu çerçevenin pratiğe dökülüp dökülmediğini denetleyen bir mekanizmayı tam anlamıyla oluşturamaz. Kanuna dayanmayan, meselâ, idari işlemle ihdas edilen bir malî yükümlülük Danıştay incelemesine konu olabilir ve anayasal kural bu şekilde işletilebilir⁵⁴³. Buna karşılık, Anayasanın 103. maddesi kanunların anayasaya aykırı olamayacağını kayıt altına alsada, kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyen bir yargı organı mevcut değildir. Bu sebeple, örneğin, vergiyle ilgili kimi konuları yürütmenin takdirine terk eden bir vergi kanunu, anayasaya aykırı olsa bile, denetimden yoksun kalır⁵⁴⁴. Bu eksiklik, süreç bakımından meşruiyetin işlerlik sahasını denetimsiz bırakır.

2. 1961 Anayasası

1961 Anayasası, 1924 Anayasasının yukarıda açıklanan kavrayışını ileri taşır. Anayasanın 61. maddesi, verginin kamu giderlerini karşılamak üzere alındığını söyler. Kamu giderlerinin karşılanması ifadesi, amaç bakımından, 1924 Anayasasında yer alan devletin genel giderleri ifadesinden daha güçlü bir paydaşlık ilişkisini işaret eder. Sayıştayın gelir ve harcamaların bütçe kanununda öngörüldüğü şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğini TBMM adına denetlemekle yetkili olduğunu açıklayan 127. madde ve aynı amaçla kesinhesap kanunu çıkarılmasını düzenleyen 128. madde, sonuç bakımından sahip olunan korumaları daha güçlü ifadelerle tekrar eder. Süreç bakımındansa şöyle bir çerçeve çizilir: 61. maddenin ikinci fıkrası doğrultusunda vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konabilir. Girişte vergiyle ilgisinde açıklanan diğer malî yükümlülüklerle metinde yer verilmesi, geniş anlamda vergi şemsiyesine dâhil olan diğer yükümlülüklerin de kanuna dayanması gerektiğini vurgular. 94. maddeye göre, devletin gelir ve harcamalarının parlamento tarafından bütçeyle belirlenmesi gerekir. 127. maddeye göre Sayıştayın genel uygunluk bildiriminin ve 128. maddeye göre kesinhesap kanununun parlamentoya sunulması gerekir.

Bununla birlikte, 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla Anayasanın 61. maddesine şu fıkra eklenir: “*Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak,*

⁵⁴³ Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 51.

⁵⁴⁴ **Ibid.**, s. 51-52.

ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nisbet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir.” 12 Mart rejiminin meydana getirdiği koşullarda yapılan bu değişiklik, devlet iktidarının yeniden düzenlenmesi bakımından yürütme erkinin güçlenmesini sağlama eğilimini yansıtır⁵⁴⁵. Yürütmenin güçlenmesi olgusunun temsilsiz vergi olmaz ilkesi açısından sonuçları aşağıda tartışılacaktır⁵⁴⁶. Şimdilik, 1961 Anayasasında yapılan mezkûr değişikliğin, temsil faaliyetinde bulunmayan bir organın vergiyle ilgili bazı konularda karar vermesini mümkün kıldığını tespit etmek yeterli olur. Anayasanın 102. maddesine göre, Bakanlar Kurulu meclisteki temsilciler arasından Cumhurbaşkanınca atanan Başbakan ile meclisteki temsilciler arasından veya seçilme yeterliğine sahip diğer kişiler arasından Başbakanın seçimi doğrultusunda yine Cumhurbaşkanınca atanan bakanlardan oluşur. Dolayısıyla, seçme faaliyetiyle belirlenmeyen kişilerin bulunabildiği bir organ, kanuna dayanmak ve kanundaki sınırlara uymak kaydıyla, vergi, resim ve harçlarda muafiyet, istisna, oran ve hadlerle ilgili karar verebilir hâle gelir. Bu yetki, ikinci fıkradaki kanunilik kuralına bir istisna oluşturur.

1961 Anayasasının getirdiği en önemli yeniliklerden biri, Anayasa Mahkemesinin kurulması ve kanunların anayasaya uygunluğunun yargı erkince denetiminin olanaklı hâle gelmesidir⁵⁴⁷. Bu gelişme, yukarıda 1924 Anayasası döneminde süreç bakımından meşruiyetin işlerlik sahasını zayıf bıraktığı söylenen eksikliğin giderilmesini sağlar. Fakat bu tespit karşısında, temsil faaliyetinin gerçekleştiği⁵⁴⁸ yasama organının işlemlerinin üstünde, atamayla gelen yargıçların oluşturduğu bir mahkemenin denetim yetkisinin temsil faaliyetini nasıl iyileştirdiği sorulabilir⁵⁴⁹. Bu soruya yanıt ararken, bu gelişmeyi, yukarıda çizilen çerçevenin bir uzantısı olarak değerlendirmekte fayda vardır. Nitekim modern demokrasiler⁵⁵⁰ temsil faaliyetiyle ortaya çıkan kararların ne pahasına olursa olsun uygulanması esasına değil, devlet iktidarının insan haklarının tanınması ve korunmasında temel dayanak

⁵⁴⁵ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 413-415.

⁵⁴⁶ Bkz. İkinci Bölüm, II-A, “Yürütmenin Düzenleme Alanında Temsilsiz Vergi Olmaz İlkesi” başlığı.

⁵⁴⁷ Sağlam / Erözden, **op. cit.**, s. 87; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 404.

⁵⁴⁸ Cumhuriyet Senatosunda gerçekleştirilen faaliyetin temsil faaliyeti niteliğini taşıyıp taşımadığı tartışmaya açıktır. Bülent Tanör, **İki Anayasa**, 5. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019, s. 16.

⁵⁴⁹ Bu konuda ve genel olarak anayasa yargısının demokratik meşruiyeti hakkında kapsamlı açıklamalar için bkz. Loughlin, **op. cit.**, s. 300 vd.; Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2019, s. 53-61.

⁵⁵⁰ Modern demokrasi öbeğiyle, ulus devlet ölçeğindeki demokratik yönetimler kastedilmektedir.

niteliğindeki anayasanın sınırları içinde kullanılması esasına dayanır⁵⁵¹. Anayasa yargısı, bir yandan vergiyle ilgili anayasal kuralların hayata geçmesini temin ederken; diğer yandan, temel hak ve özgürlükler başta olmak üzere, anayasada güvence altına alınan bütün konuları kapsayarak vergi yükümlülerinin korunmasında önemli bir rol oynar⁵⁵². Kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyen bir mekanizmanın oluşturulması, 1961 Anayasasının vergilendirme yetkisini amaç, sonuç ve süreç bakımından kavrayan hukuki çerçevesinin pratiğe dökülüp dökülmediğini görebilmeyi sağlar. Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin gerçekleşmesini sınırlamaz, aksine pekiştirir ve korur.

3. 1982 Anayasası

1961 Anayasasıyla 1924 Anayasasının getirdiği kavrayışın ileri taşındığı söylenmişti. 1982 Anayasası içinse böyle bir tespitte bulunmak kolay değildir. 1982 Anayasası, vergilendirme yetkisini amaç ve sonuç bakımından 1961 Anayasasıyla benzer biçimde kavrar. 1982 Anayasasının 73. maddesi, verginin kamu giderlerini karşılamak üzere alındığını söylemekle, verginin amacını 1961 Anayasasının 61. maddesine paralel şekilde tayin eder. Kesinhesap kanunu çıkarılmasını ve Sayıştay tarafından genel uygunluk bildiriminin hazırlanmasını düzenleyen 160. ve 161. maddeler, 1961 Anayasasındaki ilgili maddelerle sonuç bakımından aynı işlevi görür. Süreç bakımındansa, iki anayasanın çizdiği çerçeveler birbirinden ayrılır.

1982 Anayasasının 73. maddesinin üçüncü fıkrası vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin ancak kanunla konacağını, değiştirileceğini ve kaldırılacağını söyler. Böylelikle, 1961 Anayasasından ileri olarak, malî yükümlülüklerin yalnızca konmasının değil, kaldırılmasının ve değiştirilmesinin de kanunla olacağı vurgulanır. Kural bu şekilde belirlendikten sonra, 1961 Anayasasına 1971 yılında eklenen istisna hükmü, 1982 Anayasasında tekrar edilir. Mezkûr maddenin dördüncü fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı⁵⁵³ üçüncü fıkrada sayılan yükümlülüklerin muaflık, istisna, indirim ve oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun öngördüğü alt ve üst sınırlar içinde değişiklik

⁵⁵¹ Teziç, **op. cit.**, s. 217.

⁵⁵² Şahnaz Gerek / Ali Rıza Aydın, **Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 19-20. Ayrıca bkz. İkinci Bölüm, 12 numaralı dipnot.

⁵⁵³ 2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte, Bakanlar Kurulunun kaldırılması ve daha evvel Bakanlar Kuruluna tanınmış olan bazı yetkilerin Cumhurbaşkanına verilmesi sebebiyle, istisnaya konu yetkilerin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağı düzenlenir.

yapma yetkisine sahiptir. Sonra, Anayasanın 167. maddesinin ikinci fıkrası, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üstüne vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koyma ve kaldırma yetkisinin kanunla Cumhurbaşkanına⁵⁵⁴ verilebileceğini söyler. Buna göre, dış ticaretin düzenlenmesi konusunda, ülke ekonomisinin yararının gözetilmesi ve yetkinin kanunla verilmiş olması şartlarına uygun şekilde, Cumhurbaşkanının malî yükümlülük koyması mümkündür. Böylelikle, 73. maddenin üçüncü fıkrasındaki malî yükümlülüklerin kanuna dayanması gerektiği kuralına bir istisna daha getirilir⁵⁵⁵. Bu durum, süreç bakımından meşruiyetin işlerlik sahasının konu itibarıyla daralmasına yol açar.

Benzer bir daralma, 21.1.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunla yapılan anayasa değişikliği doğrultusunda, bu kez bütçe kanunu bakımından gerçekleşir. Anayasanın 161. maddesinde bütçenin belirlenmesi usûlü yeniden düzenlenir. Eski usûl kısaca şöyledir: Cumhurbaşkanı bütçe kanun tasarısını hazırlar ve malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce parlamentoya sunar. Bu teklif, önce Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülerek elli beş gün içinde kabul edilir ve sonra Genel Kurula taşınır. Bu usûl gereğince takip edilemez ve bütçe kanunu süresinde yürürlüğe konamazsa geçici bütçe kanunu hazırlanır. 2017 Anayasa değişikliğiyle bu usûle şu adım ilâve edilir: Geçici bütçe kanunu çıkarılamazsa, yeni bütçe kanunu hazırlanıp kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır. Bu yenilik, yürütme erkinin ilgili bütçe yılında parlamentonun onayı olmadan gelir toplamasına ve harcama yapmasına olanak sağladığından, bütçenin siyasi işlevini yitirmesine yol açar. Cumhuriyet dönemi anayasalarının vergilendirme yetkisini amaç, sonuç ve süreç bakımından kavrayan hukuki çerçeveleri, devlet iktidarının keyfi gelir ve harcamalarla süreç bakımından meşruiyeti devre dışı bırakmasının mümkün olduğu ilkel bir düzene yaklaşır⁵⁵⁶.

⁵⁵⁴ Üstteki dipnotta açıklanan değişiklik burada da söz konusudur.

⁵⁵⁵ Kaneti / Ekmekci / Güneş / Kaşıkçı, **op. cit.**, s. 58.

⁵⁵⁶ Bu konuda kapsamlı açıklamalar için bkz. Hasan Basri Çifci, “2017 Anayasa Değişikliğinin Bütçe ve Kesinhesap Kanunları Bakımından Getirdikleri”, **Anayasa Hukukundaki Gelişmelerin Işığında Kamu Hukuku Sempozyumu Bildiri Kitabı**, İstanbul: Maltepe Üniversitesi Yayınları, 2022, s. 81-88; Zeynep Müftüoğlu, “1982 Anayasası’nın 161. Maddesinde Yer Alan Bütçe Uygulamalarının Bütçe Hakkı Bakımından Değerlendirilmesi”, **IX. Genç Vergi Hukukçuları Sempozyumu Bildiri Kitabı**, Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları, 2020, s. 89-108.

Son olarak, bu dönemde yaşanan bir gelişmenin temsilsiz vergi olmaz ilkesinin Türkiye’deki serüveni bakımından önem taşıdığı söylenebilir. Bu gelişme, 31.5.2007 tarih ve 5678 sayılı Kanunla, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usûlünün benimsenmesidir. Bu yenilik, 2017 anayasa değişikliğiyle birleştiğinde, şu soruyu gündeme getirir: Cumhurbaşkanı seçme faaliyetiyle belirlendiğinden, yukarıdaki istisnai yetkilerin süreç bakımından meşruiyetin işlerlik sahasının dışında kalması durumunun son bulduğu söylenebilir mi? Diğer bir deyişle, Cumhurbaşkanının istisnai yetkileri, artık temsilsiz vergi olmaz ilkesini karşılar mı? Bu soruya yanıt ararken, seçme faaliyetinin, maddi anlamda temsille değil, şekli anlamda temsille ilgili olduğunu vurgulamakta fayda vardır. Bu ayrımlar, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin normatif çerçevesinin incelendiği bir sonraki bölümde detaylı biçimde ortaya konacaktır. Şimdilik, seçme faaliyetinin maddi anlamda temsille ilgili olmamasının taşıdığı anlam şudur: Cumhurbaşkanının seçme faaliyetiyle belirlenmesi, yetkilendirilmesine ve sonra siyaseten sorumlu tutulmasına olanak verir. Fakat yürüttüğü faaliyet, parlamentoda gerçekleşen temsil faaliyetini ikâme etmez. Anayasanın Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen 104. maddesinin ikinci fıkrası “*Cumhurbaşkanı[nun], Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil [ettiğini]*” söyler. Buradaki temsil, girişte açıklandığı üzere, Türkiye Cumhuriyeti ve Türk milletinin birliği düşüncelerinin sembolik temsilini ifade eder.

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinden bahsederken, 2017 anayasa değişikliğinden öncesiyle sonrasını birbirinden ayırmak gerekir. 2017 anayasa değişikliğine kadar, 2007 anayasa değişikliğiyle ortaya çıkan hukuki düzende, Cumhurbaşkanı devlet organlarının uyumlu çalışmasını sağlayacak tarafsız bir arabulucu olmaya devam etmekteydi⁵⁵⁷. Cumhurbaşkanı sembolik devlet başkanlığı görevini yürütürken, hükümet başkanlığı görevini Başbakan üstlenmekteydi⁵⁵⁸. 2017 anayasa değişikliğinden sonraysa, yürütme erkini oluşturan tek organ olarak bütün yürütme yetkilerini kendinde toplayan Cumhurbaşkanının, yetki açısından artık sembolik düzeyde kaldığı söylenemez. Buna karşılık, bu yeni koşullarda Cumhurbaşkanının maddi anlamda temsil faaliyetini yürüttüğünü, yani onun bir kişi

⁵⁵⁷ Kapsamlı açıklamalar için bkz. Ergun Özbudun, “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi, Sistemi Dönüşüme Uğratmış mıdır?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: İletişim, 2016, s. 222-228.

⁵⁵⁸ Nur Uluşahin, “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi Parlamenter Rejimle Bağdaşır mı?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: İletişim, 2016, s. 133.

olarak temsil olunanların iradesini mevcut kıldığını söylemek, bunu söyleyeni temsilsiz vergi olmaz ilkesi açısından en iyi ihtimalle *Hobbes*'un egemen temsilcisinin vergilendirme yetkisine götürür⁵⁵⁹. Bu, yukarıda tarif edilen gelişme çizgisinin yok sayılması demek olur ve parlamentonun temsil kabiliyeti karşısında çok daha ilkel bir düzeye karşılık gelir. Çünkü cumhurbaşkanının belirlenmesinde seçmenlerin sayısal çoğunluğu dikkate alınırken, aşağıda görüleceği üzere, parlamentoyu oluşturan temsilciler kümesinin belirlenmesinde seçmenler kümesini oluşturan farklı kesimlerin temsil edilmesini olanaklı kılan nisbî temsil sistemi uygulanır⁵⁶⁰. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, malî yükümlülüklerle ilgili istisnai yetkilerinin demokratik meşruiyetini destekler; ama bu durum, temsilsiz vergi olmaz ilkesindeki temsil faaliyetinin Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirildiğini göstermez. Vergiyle ilgili konularda temsil faaliyetinin adresi parlamentodur.

⁵⁵⁹ Anayasanın 106. maddesinin üçüncü fıkrası, Cumhurbaşkanının hastalık veya yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması durumunda, Cumhurbaşkanına ait yetkilerin Cumhurbaşkanı yardımcısı tarafından kullanılacağını düzenler. Aynı maddenin ilk fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Dolayısıyla, belirli durumlarda, yürütmeye ilişkin birtakım yetkiler seçme faaliyetine değil, atamaya dayanan bir görevli tarafından vekâleten kullanılır. Bu durum, Cumhurbaşkanının maddi anlamda temsil faaliyeti yürüttüğü iddiasını daha da zayıflatır.

⁵⁶⁰ Bkz. İkinci Bölüm, I-A-3-b, “Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar” başlığı.

İKİNCİ BÖLÜM

TEMSİLSİZ VERGİ OLMAZ İLKESİNİN NORMATİF ÇERÇEVESİ

“Görünen o ki, rasyonel bir yurttaş veya parlamenter olan kişi, adaletin iki ilkesine en uygun olan [...] kanunu tercih edecektir. Bu şu anlama gelir: o bu yönde oy kullanacak ve başkalarını da aynı şekilde buna teşvik edecektir.”¹

Bir önceki bölümde, tarihsel koşullardan hareketle, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin, iki temel talep getirdiği tespit edilmişti. Birincisi, vergiyle ilgili bir kararın alınmasına, bu karardan etkilenecek yükümlülerinin katılması talebiydi. İkincisiyse, vergiyle ilgili bir kararı kimin verdiği, vergiyi kimin ödediğinin ve vergiden elde edilen gelirlerin kimin faydasına olduğunun birbiriyle örtüşmesi talebiydi². Büyük ölçüde birbiriyle kesişse de, bu iki talebi birbirinden ayırmak faydalı olur.

Modern demokrasilerde katılma talebi, yalnızca vergiyle ilgili konularda değil, genel anlamda bütün yönetim işleri bakımından, sistematik şekilde yerleşmiş durumdadır. Yöneticilerin yönetilenlerin rızasını alması gerektiği düşüncesi, zaman içinde, vergiyle ilgili kararlarla sınırlı kalmaz ve bütün yönetim işlerine yönelik bir talebe dönüşür³. Bütün insanların siyasi eşitliği hedefini⁴ getiren insan hakları fikri etrafında, devlet yönetimine katılma imkânına sahip olmayanların haklarının, yönetenler tarafından olması gerektiği düzeyde korunamayacağı düşünülür⁵. Temsilsiz vergi olmaz ilkesi, bu yerleşikliğe başta kaynaklık etse de, bugün genel katılma talebinin özel bir görünümü niteliğindedir. Başka bir deyişle, temsilsiz vergi olmaz ilkesi, yurttaşların bütün yönetim işlerine katılmasının öncü bir görünümüdür. Bu sebeple, katılma talebini anlamak ve bunun vergiyle ilgili kararlar açısından ne gibi

¹ John Rawls, **Bir Adalet Teorisi**, 4. Baskı, Çev. Vedat Ahsen Coşar, Ankara: Phoenix Yayınevi, 2021, s. 363.

² Schön, **Taxation and Democracy**, s. 2.

³ Dahl, **Demokrasi Üzerine**, s. 30.

⁴ Sermayeci sistemin hâkim olduğu bir ekonomik düzende, ekonomik eşitsizlikler demokratik siyasi yaşama katılımı mümkün kılacak kaynaklar bakımından adaletsizliğe sebep olur. Bu adaletsiz yapıda siyasi eşitliğin tam anlamıyla gerçekleşmesi hiçbir zaman olanaklı olmaz ve ancak bir hedef olarak kalır. Bkz. Dahl, **Siyasal Eşitlik Üzerine**, s. 64.

⁵ Dahl, **Demokrasi Üzerine**, s. 89.

gereklilikler ve sonuçlar taşıdığını kavramak için, genelden özele, yani genel katılma talebinden, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma talebine gitmek faydalı olur.

Öte yandan, örtüşme talebi, vergiyle ilgili bir kararı kimin verdiğiyle vergiyi kimin ödediği arasında kesişmeyi hedefe koyarken, katılma talebini bir başka biçimde ifade etmiş olur. Fakat katılma talebinin yanına, yukarıda açıklanan sonuç bakımından meşruiyeti de koyar ve sonucun katılmayla gerçekleşmesi gerektiğini gösterir. Temsilsiz vergi olmaz ilkesi açısından, vergiden elde edilen gelirlerin vergi yükümlülerinin yararına olmasının tek başına kıymeti yoktur. Örtüşme talebi, bunun, vergi yükümlülerinin vergiyle ilgili kararlara katılmasıyla gerçekleşmesi gerektiğini açıklar. Dolayısıyla, iki talebin birbirinden ayrılması, bu özelliklerinden kaynaklanan birtakım açıklamaları yaparak temsilsiz vergi olmaz ilkesinin kavranmasını kolaylaştırmak şeklinde, yöntemsel bir amaca hizmet eder.

Genel katılma talebinin olmazsa olmaz koşulları vardır⁶. Bu koşulların bir kısmı, katılma ilişkisinin taraflarına dairdir. Yöneten ve yönetilen taraflardan birinin bulunmadığı veya birinin diğerini hiçbir şekilde etkileyemediği bir ortamda, katılma ilişkisi kurulamaz⁷. Taraflara dair koşulların ilki, katılacak bağımsız bir yönetimin varlığıdır. Bağımsızlığını yitirmiş bir devletin siyasi yaşamını belirleyen kararlar, yönetilenlerin katılmasına kapalıdır. İkincisi, yönetilenlerin bedensel varlığını sürdürmesini sağlayan birtakım asgari şartlara sahip olmasıdır. Özel veya kamusal nitelikli araçlarla can güvenliğinin tehdit edildiği veya açlığın hüküm sürdüğü bir düzende, katılmanın önceliğinden ve değerinden söz edilemez. Üçüncüsü, yönetilenlerin toplumsallaşmasını sağlayacak bir eğitim düzeyinin bulunmasıdır. Eğitim imkânından fiilen yoksun olanlar, düşünce özgürlüğünün konusuna sahip olamadığı için toplumsallaşamaz. Yönetilenlerin yönetime katılmasının olmazsa olmaz koşullarının diğer bir kısmıysa, katılma ilişkisinin niteliğine dairdir. Bu koşulların birincisi, katılma ilişkisini belirleyecek ve güvence altına alacak bir hukuki çerçevenin kurulmasıdır. İkincisi, siyasi yaşama hâkim zihniyetin katılmayı düşmanca bir eylem olarak görmemesidir. Üçüncüsü, yönetilenlerin yönetim konularında bilgi sahibi olmasını sağlayacak bir iletişim düzeyinin bulunmasıdır⁸.

⁶ Eroğul, **op. cit.**, s. 45.

⁷ **Ibid.**, s. 238.

⁸ **Ibid.**, s. 45-75.

Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma talebi, ancak, herhangi bir katılma talebinin yeşermesini ve gerçekleşmesini olanaklı kılan bu koşullar sağlanırsa, yerine getirilebilir. Dolayısıyla, katılmanın olmazsa olmaz koşullarını, aynı zamanda, temsilsiz vergi olmaz ilkesindeki temsil faaliyetinin ön şartları olarak değerlendirmek yerinde olur. Nitekim bağımsızlığını yitirmiş bir devletin vergi yükümlülükleri, vergiyle ilgili kararların alınmasına katılamaz. Yaşamını açlık ve güvensizlik tehdidi altında veya toplumsallaşmasını sağlayacak bir eğitim olanağından yoksun şekilde sürdüren bir vergi yükümlüsü, vergiyle ilgili isteklerini gerçekleştiremez. Yükümlülerin vergiyle ilgili kararların alınmasına katılmasına yönelik bir hukuki düzen kurulmadıkça, katılma talebi somutlaşamaz. Demokratik siyasi hayatı⁹ kendi öncelikleri doğrultusunda etkilemeye çalışan bir yükümlü, bunun karşılığında bir bedel ödemek zorunda kalırsa veya hedefini gerçekleştirme şansına sahip olamazsa¹⁰ katılma talebinden uzaklaşır. Aynı şekilde, vergiyle ilgili kararlar hakkında bilgi sahibi olmayan, talebini belirli kişilere iletemeyen bir vergi yükümlüsünün de katılma olanağı bulunmaz.

Bu ön şartlar sağlandıktan sonra, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma talebinin karşılanacağı adresi tespit etmek gerekir. Devlet yönetimi, bir kurumlar dizisinin o kurumları oluşturan insanlar tarafından işletilmesiyle gerçekleşiyorsa, devlet yönetimine katılma; (i) bu kurumların oluşmasına, (ii) bu kurumlarda yer alacak kişilerin belirlenmesine, (iii) bu kurumlarda belirli kararların alınmasına ve (iv) alınan kararların sonucu olan eylem ve işlemlerin gerçekleşmesine katkıda bulunma şeklinde dört farklı boyutta söz konusu olur¹¹. Birinci boyuttaki katılmaya, Fransa’da 1302 yılında malî yükümlülükler hakkında karar vermek amacıyla toplanan *États Généraux* örnek verilebilir. İkinci boyut, bir yönüyle yurttaşların kamu hizmetine girme hakkını, diğer yönüyle seçme hakkını ilgilendirdiğinden; vergi yükümlüsünün vergi idaresinde görev alması veya vergiyle ilgili kararların verileceği parlamentoya temsilci göndermek için oy vermesi bu boyuttaki katılmaya örnek teşkil eder. Bu ikincisi, aynı zamanda üçüncü boyuttaki katılmaya da örnektir. Dördüncü boyuttaki katılmayaysa, bir vergi yükümlüsünün,

⁹ Bkz. Birinci Bölüm, 358 numaralı dipnot.

¹⁰ Hans Saner, “Demokrasilerde Direnme Sorumluluğu Üzerine”, **Kamu Vicdanına Çağrı – Sivil İtaatsizlik**, 4. Baskı, Çev. Yakup Coşar, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 2014, s. 181.

¹¹ Eroğul, **op. cit.**, s. 135, 163-164.

açtığı bir davada, bir vergi kanununun anayasaya aykırılığını itiraz yoluyla dile getirmesi örnek gösterilebilir. Yükümlünün iddiası, ikna edici bulunursa, AYM önünde tartışılabilir ve vergi kanununun kaderini etkileyebilir¹².

Yukarıdaki örneklerin tamamında, vergi yükümlülerinin vergiyle ilgili konularda devlet yönetimine katılması söz konusudur. Bununla birlikte, modern demokrasilerde temsil faaliyetinin gerçekleşmesinde yasama işlevinin kapsamına giren ikinci ve üçüncü boyutların daha çok ön plânda olduğu görülür. Birinci boyutla, vergilendirme yetkisi ve siyasi iktidar arasındaki çift yönlü ilişkinin¹³ görünümü olarak, anayasal düzenin kurucu iktidarlarca tasarlandığı istisnai dönemlerde karşılaşılır. On yedinci ve on sekizinci yüzyılda yaşanan ve bu ilişkiyi belirgin kılan gelişmeler önceki bölümde ele alınmıştı. Dördüncü boyuttaysa, yürütme ve yargı işlevlerinin daha çok devreye girdiği görülür. Yürütme ve yargı işlevlerine vergi yükümlüsünün katılması söz konusu olabilse de, bu katılma çoğu zaman temsil faaliyetiyle gerçekleşmez. Genellikle, vergi beyannamesi verilmesi örneğindeki gibi, yükümlünün bizzat dâhil olduğu bir işleyişle karşılaşılır. Türk hukukunda ayrıksı bir durum, vergi matrahının takdir komisyonunca saptanmasıdır. Vergi matrahının takdir

¹² Bir vergi yükümlüsünün, taşıdığı insan haklarının ihlâline neden olan bir kanun karşısında haklarını korumasının bir yolu, yargı erkine başvurmaktır. Yükümlü, bu tarz kanunlara karşı çıkarak hukuk düzeninin herkesin yararına işletilmesinde kıvılcım olur ve insan haklarının korunmasında önemli farklılıklar yaratabilir. Bu bakımdan, yargı kurumlarının tamamı dâhil, devlet yönetimini oluşturan kurumlar dizisinin bu haklara uygun hareket etmesi şart olmakla birlikte, anayasa yargısına özellikle iş düştüğü söylenebilir. Çünkü bu haklar, genel itibarıyla, anayasada güvence altına alınır ve hukuk düzeninin bütünlüğünün sağlanması, kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesinden geçer. Anayasa yargısı, vergiyle ilgili anayasal kuralların hayata geçmesini sağlar ve vergi yükümlülerinin korunmasında önemli bir rol oynar. Aynı yönde bkz. Gerek / Aydın, **op. cit.**, s. 19-20. Bir vergi yükümlüsünün, açtığı bir davada, bir vergi kanununun anayasaya aykırılığını itiraz yoluyla dile getirmesi, kanunun ilgasına yol açabilecek kadar güçlü bir katılma aracıdır. Benzer şekilde, belirli şartlar doğrultusunda, bu tarz bir kanunun neden olduğu hak ihlâlinin bireysel başvuruya konu olması, hem yükümlünün durumunu etkiler, hem de o devletteki diğer yükümlülerin haklarının korunması yönünde bir adım olur. Bireysel başvurunun kamu yararına yönelmesiyle ilgili bkz. Hasan Basri Çifci, “Bireysel Başvuru Harcının Artırılması Tartışması: Bireysel Başvuru Ne Kadar Bireysel?”, **İstanbul Barosu Dergisi**, C. 97, S. 4, 2023, s. 147-152. Bu açıdan bireysel başvuru da bir katılma aracı olarak görülebilir. Ayrıca, anayasa yargısıyla, dolaylı olarak, temsilciler kümesinin bu tarz kanunlarla ilgili harekete geçmesi tetiklenebilir. AYM’nin parlamentoya yol gösterici bir rol üstlenmesi ve bunun kanun yapımındaki etkisi hakkında bkz. Bülent Yücel, **Temsilî Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri (Türkiye Uygulaması Üzerine Bir İnceleme)**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2018, s. 109. Özetle, yükümlünün anayasaya aykırı kanunlara meydan okuması ve siyasi iktidarın baskıcı ve/veya keyfi karar veya uygulamalarının iptalini sağlaması, katılma ortamını destekler. Bu doğrultuda, *Eroğul’un* bu husustaki çağrısına kulak verilmelidir: “*Katılmacılığı bir görev olarak duyumsayan yurttaşlar, hem görülmekte olan bir dava dolayısıyla kendilerine uygulanabilecek demokrasidışı yasalara karşı her fırsatta anayasaya aykırılık itirazında bulunmalı, hem de devletin kendilerine dayatmaya kalktığı baskıcı karar ve uygulamaları iptal ettirmek için, yine her fırsatta idare mahkemelerine başvurmalıdırlar.*” Bkz. *Eroğul*, **op. cit.**, s. 145.

¹³ Essers, **op. cit.**, s. 3.

komisyonunca saptanmasında, tarh işlemine esas oluşturacak matrahı vergi idaresinin ve yükümlünün temsilcileri belirler. Bu durum, alınan kararların sonucu olan eylem ve işlemlerin gerçekleşmesi boyutuna vergi yükümlüsünün temsil yoluyla katılması anlamına gelir¹⁴. Fakat bu istisnai durum dışında, vergiyle ilgili konularda temsil faaliyetinin gerçekleştiği yer parlamentodur.

Bununla birlikte, belirli kararların alınmasına ilişkin üçüncü boyutta parlamentonun yalnız olduğu söylenemez. Parlamento, vergiyle ilgili konularda, kural olarak, her zaman birinci plândadır. Fakat yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren, yürütmenin düzenleme alanı genişlemeye başlar ve vergiyle ilgili bazı konularda yürütmenin karar vermesi mümkün hâle gelir. Benzer bir gelişme, belirli bir yerde yaşayan kişilerin yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere örgütlenen yerel yönetimler bakımından da gözlenir. Sınırlı bir sahada, yürütme ve yerel yönetimler, vergiyle ilgili kararlar verir. Bu durum, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerinin adres defterinde, yürütmenin ve yerel yönetimlerin de kayıtlı olmasına yol açar. Bu taleplerin yürütmedeki ve yerel yönetimlerdeki normatif izdüşümü, parlamentodaki temsil faaliyetindekinden farklıdır. Bu bölümde, önce parlamentodaki temsil faaliyetinin normatif çerçevesi çizilecek (I), ardından bu iki özel bağlam değerlendirilecektir (II).

I. Parlamentodaki Temsil Faaliyetinin Normatif Çerçevesi

Bu başlığın konusu, parlamentoda gerçekleşen temsil faaliyetinin, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme talepleri açısından incelenmesidir. Girişte açıklandığı üzere, temsil kavramının veçhelerinden ikisi şekli anlamda temsil ve maddi anlamda temsildir. Hatırlanacak olursa, şekli anlamda temsil, bir boyutuyla, temsilcinin temsil olunan adına eylemde bulunmaya yetkilendirilmiş olmasını; diğer boyutuyla, temsilcinin gerçekleştirdiği eylem hakkında temsil olunan karşısında sorumlu tutulmasını ifade eder¹⁵. Maddi anlamda temsilse, temsilcinin nasıl bir etkinlikte bulunduğu, temsil faaliyetinin bir faili olarak ne yaptığına odaklanır¹⁶. Bu

¹⁴ Öncel / Kumrulu / Çağan / Göker, **op. cit.**, s. 43.

¹⁵ Pitkin, **op. cit.**, s. 55-59.

¹⁶ **Ibid.**, s. 145.

başlıkta, temsil faaliyeti, bu iki veçheden hareketle, faaliyetin öncesi (A), gerçekleştirilmesi (B) ve sonrasıyla (C), bir bütün olarak ele alınacaktır.

A. Temsil Faaliyetinin Öncesi: Yetkilendirme

Temsil faaliyetinin yürütülebilmesi için, önce temsilcinin temsil olunan adına eylemde bulunmaya yetkilendirilmesi gerekir. Çağımızda temsilcilerin yetkilendirilmesinin yerleşmiş yolu seçimlerdir¹⁷. Nitekim 10.12.1948 tarihinde ilân edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 21. maddesinin üçüncü fıkrası, halk iradesinin hükümet otoritesinin temelini oluşturması gerektiğini söyledikten sonra, bu iradenin genel, eşit, gizli ve serbest oylama yoluyla ve belirli aralıklarla yapılan dürüst seçimlerle ortaya konacağını açıklar. Bildirgede ifade edilen temel gereklilikler, 16.12.1966 tarihli Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin 25. maddesinin (b) bendinde, bu kez devletleri bağlayıcı nitelikte uluslararası hukuk yükümlülükleri olarak tekrarlanır. Bölgesel ölçekli insan hakları belgelerinde de benzer hükümlere rastlanır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 20.3.1952 tarihli Ek Protokolünün üçüncü maddesi, yasama organının seçilmesinde halkın kanaatlerinin özgürce açıklanmasını sağlayacak şartlar içinde, belirli aralıklarla, gizli oya dayanan serbest seçimler yapılmasını taraf devletlerin yükümlülüğü olarak düzenler. Hukuk öğretisinde, seçimlerin, farklı insan hakları belgelerinde benzer ifadelerle teyit ve tekrar edilmesinden hareketle, anlaşmalardan doğan uluslararası hukuk yükümlülüğünün ötesinde, yurttaşların karar almaya katılmasını sağlayan bir teamül hâline geldiği söylenir¹⁸.

Bu durumda, temsil faaliyetinden öncesi, diğer bir ifadeyle şekli anlamda temsilin yetkilendirme boyutu, başka bir faaliyetle, seçme faaliyetiyle bağlantılıdır. Seçme faaliyetiye kimin seçeceği (1), kimin seçileceği (2) ve bu faaliyetin hangi koşullar altında gerçekleştirileceği (3) sorularını getirir. Bu sorulara verilecek yanıtlar, şekli anlamda temsilin yetkilendirme boyutunun bugünkü çerçevesini çizer. Seçme faaliyetini düzenleyen kurallar, temsil faaliyetinin kimler tarafından gerçekleştirileceğini belirleyerek, vergide temsilin yukarıda açıklanan teorik

¹⁷ Antik demokrasideki bazı görevleri yürütecek kişilerin belirlenmesi örneği haricinde, seçimler sadece iki yüzyıllık bir geçmişe sahip, görece yeni bir usûldür. Bkz. Eroğul, **op. cit.**, s. 203.

¹⁸ Frithjof Ehm / Christian Walter, "General Introduction", **International Democracy Documents**, Leiden: Brill Nijhoff, 2015, s. 27-28.

çerçevesini, temsil faaliyetinin gerçekleştiği kurumlara bağlar¹⁹. Diğer taraftan, bir devlette bu kuralların bütünüyle tarafsız bir biçimde konduğu söylenemez. Aşağıda görüleceği üzere, bu kuralların oluşturulması, uygulanması ve denetlenmesinde kimi zaman devletlerin özel ihtiyaçlarından hareket edilir.

1. Seçenler

Seçme faaliyetinin getirdiği ilk soru, kimin seçeceği sorusudur. Bu sorunun cevabı, bir devlette vergiyle ilgili kararların alınmasına o devleti oluşturan herkesin katılma hakkının olup olmadığına karar verilmesini de kapsar²⁰. Bu karar, bazı kişilerin belirli nitelikleri sebebiyle diğerlerinden ayrılmasına dayanır ve diğerlerinin temsilcilerin belirlenmesindeki etkisinin görece zayıf bırakılmasıyla sonuçlanır²¹. Böylelikle, hukuk eliyle, vergi yükümlüleri kümesinden ayrı bir küme, seçmenler kümesi yaratılır.

Önceki bölümde, görünüşte temsil yerine gerçek temsil talebinin Amerikan Devrimindeki yeri açıklanmıştı. Tarihsel temelleri itibariyle, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerinin, vergi yükümlülerinin öncelikle gerçek temsiline yöneldiği gösterilmişti. Hatırlanacak olursa, gerçek temsil, adına hareket edilen kişiler tarafından bizzat seçilen kişilerin temsilci olmasını ifade eder. Buna karşılık, görünüşte temsil, adına hareket edilen kişiler tarafından seçilmemiş olsalar da, hareket eden kişilerle adına hareket ettikleri kişiler arasında fayda ortaklığına dayanan bir ilişkiyi ifade eder²². Bu ayrım, yetkilendirme boyutu itibariyle şekli anlamda temsilin seçme faaliyetiyle bağlantılı olduğu durumlarda, bugün de geçerliğini sürdürür. Seçme hakkına sahip kişiler, seçilme yeterliğine sahip kişiler arasından tercihte bulunarak seçme faaliyetini gerçekleştirdiğinde, bunu herkesin, yani seçme hakkına sahip olmayan kişilerin de parlamentoda temsil edilmesi için yapar. Bu durumda, temsil, seçmenler kümesinde yer almayan kişiler bakımından görünüşte temsil niteliğinde olur.

¹⁹ Karş. David Schultz, “Democratic Theory and Election Law”, Ed. **Routledge Handbook of Election Law**, David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 12-13.

²⁰ Schön, “Fiscal Challenges to Democracy”, s. 107.

²¹ Graeme Orr, “Elections as Rituals”, Ed. **Routledge Handbook of Election Law**, David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 104.

²² Pitkin, **op. cit.**, s. 173.

On dokuzuncu yüzyıla kadar, kimin seçeceği sorusuna verilen cevabın, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin ortaya çıkmasına neden olan koşullarla yakından bağlantılı olduğu görülür. Hatırlanacağı üzere, bu koşulların ortaya çıkması, kralın ortak ihtiyaçların finansmanı için vergi yükümlüleriyle müzakere etmek durumunda kaldığı bir rıza ve temsil yaklaşımıyla başlar²³. Kralın vergi yükümlülerinin durumuyla ilgili bilgiye ulaştığı, vergi yükümlülerinin bu ortak ihtiyaçları teyit ve takip ettiği bir düzende, bu müzakerelere vergi yükümlülerinin temsilcilerinin katılması anlaşılır bir durumdur. Nihayetinde, bu düzene bir tür paydaşlık düşüncesi hâkimdir ve kamusal ihtiyaçların karşılanması için mülkiyetinden belirli bir payı ayıracak olan onlardır²⁴. Bu yüzden, temsilci gönderme hakkına kimin sahip olacağı, vergi yükümlülüğüyle irtibatlı kabul edilir ve temsilci gönderme hakkına sahip kişilerin belirli bir miktarda mülk sahibi olması veya asgari düzeyde gelir elde etmesi beklenir²⁵.

Bu anlayış on dokuzuncu yüzyıldan itibaren makûl görülmez. Yukarıda İngiliz Devrimi bahsinde açıklandığı üzere, on yedinci yüzyıldan itibaren yalnızca mülk sahipleri veya düzenli geliri olan kişiler değil, halkın tamamı harcama vergileri yoluyla vergi yükünü üstlenmiş durumdadır. Fransız Devrimi bahsinde açıklanan koşullar da, vergi yükünü halkın imtiyazsız çoğunluğunun üstlendiğini gösterir. Devrimi takip eden anayasal düzenlemelerde, her ne kadar başta yurttaşlar arasında vergi yükümlülüğüne dayanan bir ayırım yapılmış ve belirli bir miktarda vergi ödeyen yurttaşlara aktif yurttaş olarak seçme hakkı tanınırken diğer yurttaşlar pasif yurttaş statüsünde bırakılmışsa da; sonraki dönemde seçme hakkı yurttaşların eşitliğinin bir uzantısı olarak kabul edilir ve genel (*universal*) oy anlayışı benimsenir²⁶.

Türk anayasa tarihi de benzer bir gelişme seyrederek. Yukarıda açıklandığı üzere, ilk temsilci seçimi, 1876 Anayasası döneminde, 1877 yılında ve 1876 tarihli geçici talimata göre yapılır. İki dereceli seçimin benimsendiği bu düzende, milletvekillerini seçecek ikinci seçmenler, her ilde bulunan merkez-i vilayet ve liva ve kazaların idare meclisleridir. Bu meclislerse, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesine göre, 50 kuruş vergi ödeme şartını yerine getiren kişilerden oluşur. 1908 tarihli İntihab-ı Mebusan Kanun-

²³ Bkz. Birinci Bölüm, I-C-3, “*Magna Carta Libertatum*” başlığı.

²⁴ Ludvig Beckman, **The Frontiers of Democracy: The Right to Vote and its Limits**, Londra: Palgrave Macmillan, 2009, s. 38-39.

²⁵ Schön, “Fiscal Challenges to Democracy”, s. 107-109; Stebbings, **op. cit.**, s. 55. Ayrıca bkz. Birinci Bölüm, II-A-1, “Parlamentonun Siyasi İktidarı” başlığında *Ashby White*’a karşı davası.

²⁶ Kapsamlı açıklamalar için bkz. Brissaud, **op. cit.**, s. 552-556 (491-494).

u Muvakkati seçmen olabilmeyi “*doğrudan doğruya devlete az çok vergi verme*” şartına bağlamışken, 3.4.1923 tarih ve 320 sayılı Kanun bu şartı terk eder²⁷.

Genel oy anlayışı, sınırlı oy anlayışından farklı olarak, seçmen olabilmeyi servet, eğitim, vergi, cinsiyet ve ırk gibi kısıtlamalara bağlamaz²⁸. Bu anlayış, devletin herkesin ortak yararı için birbiriyle dayanıştığı bir yapı olduğu ve devleti oluşturan herkesin eşit olduğu düşüncesinden hareketle, vergi yükümlülüğüyle seçme hakkı arasında doğrudan bağlantı kurmayı bırakır. Temsilin yerleşmesinin temelinde vergilendirme yetkisinin sınırlanması düşüncesi vardır. Fakat devamında belirleyici olan, o devleti oluşturan topluluğun bir üyesi, yani yurttaşı olmaktır²⁹. Seçme faaliyeti temsil faaliyetini yürütecek kişileri belirleyeceğinden, bunun “*milletin mukadderatına bağlı kimseler tarafından*” gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülür³⁰. Nitekim Anayasanın 67. maddesinde seçme hakkı yurttaşlara tanınır. Bu doğrultuda, 26.4.1961 tarih ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun 6. maddesi de seçmen olabilmeyi yurttaşlık şartına bağlar.

Devletler, seçme hakkına sahip olan kişilerin belirlenmesi hususunda farklı hukuki düzenlemeler getirebilir ve yurttaşları belirli ölçütlere göre kayıtlayabilir. Genel oy anlayışındaki genel kelimesi, seçme hakkına sahip olan kişilerin oy kullanmasını ifade eder³¹. Bu durumda, sorulacak soru, bu kişilerin belirlenmesinde, yurttaşların yönetime katılmasının sağlanması amacıyla çelişmeyecek şekilde, hangi ölçütlerin dikkate alınacağıdır³². *Hirst* Birleşik Krallık’a karşı davasında, AİHM seçme hakkını demokratik hukuk devletin temelini olarak açıkladıktan sonra, devletlerin bu hakkın düzenlenmesinde geniş bir takdir yetkisine sahip olduğunu ifade eder³³. Bununla birlikte, getirilen bir düzenlemenin seçme hakkının özüne dokunup dokunmadığını ve kullanılmasını olanaksız hâle getirip getirmediğini, haklı bir gerekçeye dayanıp dayanmadığını ve benimsenen araçların orantılı olup olmadığını incelemeye devam eder³⁴.

²⁷ Eroğul, *op. cit.*, s. 204-205; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt I, s. 783; Güveyi, *op. cit.*, s. 254.

²⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 91; Tanör / Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s. 237.

²⁹ Schön, “Fiscal Challenges to Democracy”, s. 110-112. Bu hususa tekrar dönülecektir. Bkz. Üçüncü Bölüm, II-B-2, “Yönetimin Parçası Olmak” başlığı.

³⁰ Teziç, *op. cit.*, s. 301.

³¹ *Ibid.*

³² Beckman, *op. cit.*, s. 11.

³³ Case of *Hirst v. United Kingdom*, 2, Num. 74025/01, 6.10.2005, par. 36.

³⁴ *Ibid.*, par. 62.

1990 yılından bu yana Avrupa Konseyi'nin anayasal konularda danışma organı olarak çalışmalar yürüten ve Türkiye'nin de kuruluşundan beri üyesi olduğu Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu veya yaygın adıyla Venedik Komisyonu, devletlerin bu husustaki hukuki düzenlemelerine yol gösterecek rehberler hazırlar. Komisyonun 30.10.2002 tarihli, 190/2002 sayılı ve Seçim Konularında İyi Uygulama Kuralları başlıklı rehberi³⁵ seçme hakkına ilişkin standartları da düzenler. Rehber gere, seçme hakkına getirilen kayıtlar (i) yaş, (ii) ikâmet durumu ve (iii) akıl sağlığı veya mahkûmiyet gibi sebeplerle kısıtlanmamış olma şeklinde sıralanabilir³⁶. Bu genel kayıtların yanında, devletler çeşitli ihtiyaçlardan hareketle farklı kayıtlar getirebilir. Türkiye'de (iv) kamu hizmetinden yasaklanmamış olma, (v) seçmen kütüğünde kayıtlı olma ve (vi) belirli kişiler arasında yer almama şeklindeki kayıtlar bu niteliktedir.

i. Yaş kaydının gerekçesi, seçme faaliyetini gerçekleştirecek kişilerin belirli bir olgunluğa ve deneyime erişmiş olmasının istenmesidir³⁷. Bu olgunluğun ve deneyimin var kabul edileceği yaşa hukuk öğretisinde siyasi rüşt yaşı adı verilir³⁸. Anayasanın 67. maddesinin üçüncü fıkrası, on sekiz yaşını dolduran her yurttaşın seçme hakkına sahip olduğunu belirtmekle, siyasi rüşt yaşını on sekiz olarak tespit eder. Dolayısıyla, Türk hukukunda, reşit olan herkesin, yaşı itibarıyla siyasi rüşte de sahip olduğu kabul edilir³⁹.

ii. İkâmet durumu kaydının bir gerekçesi, bir devlette yaşamayan kişilerin o devlette yaşayan kişileri etkileyecek kararlara katılmasının önlenmesiyken; diğer bir gerekçesi, seçme faaliyetini gerçekleştirecek kişilerin belirli bir süre ülkede bulunmasının seçmen kütüğü için gerekli bilgilerin teyidi açısından güvence oluşturmastır⁴⁰. Böyle bir kaydın doğal sonucuysa, temsilciyle onu seçenlerin yaşadığı yer arasında bir bağ kurulabilmesidir⁴¹. Bununla birlikte, alınan kararların o

³⁵ European Commission for Democracy Through Law, **Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report**, Num. 190/2002, CDL-AD (2002) 23, 30.10.2002.

³⁶ *Ibid.*, s. 14 vd.

³⁷ Djordje Gardašević / Jurij Toplak, "Voting Rights and Limitations", Ed. **Routledge Handbook of Election Law**, David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 32.

³⁸ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 779; Tanör / Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s. 237; Teziç, *op. cit.*, s. 302.

³⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 525-526; Tanör / Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s. 237.

⁴⁰ Gardašević / Toplak, *op. cit.*, s. 33.

⁴¹ Eroğul, *op. cit.*, s. 209.

devlette ikâmet etmeyen yurttaşları etkileyebildiği⁴², seçmen kütüğü için gerekli bilgilerin farklı yollarla toplanabildiği ve böylece bu iki gerekçenin ağırlığını yitirdiği söylenebilir. Seçme faaliyeti, vergiyle ilgili kararların uzun vadeli toplumsal, ekonomik ve siyasi sonuçlarıyla da ilgilidir⁴³. Yurt dışında ikâmet eden bir yurttaş, bugün verilen bir karardan hemen etkilenmese bile, yarın ülkesine dönebilir ve bu kararın etki alanına dâhil olabilir⁴⁴. Avrupa Konseyinin 2005 tarihli 1459 sayılı kararının 11(b) hükmü, bunun gibi durumları göz önünde bulundurarak, üye devletleri ikâmet durumu kaydı koymadan, seçme hakkını bütün yurttaşlara tanımaya davet eder. Venedik Komisyonunun 24.06.2011 tarihli, 580/2010 sayılı Yurt Dışında Oy Verme Raporu⁴⁵ farklı devletlerde bu konuda ortak bir uygulama benimsenmediğini ortaya koyar. Türk hukukunda yurt dışında ikâmet eden yurttaşların seçme hakkını engelleyen bir kayıt bulunmaz⁴⁶.

iii. Kısıtlanmamış olma kaydının gerekçesi, seçme faaliyetini gerçekleştirecek kişinin, bu faaliyeti bilinçli bir şekilde ve sorumluluk duyarak gerçekleştirmesinin istenmesidir⁴⁷. 298 sayılı Kanunun 8. maddesi kısıtlananların seçmen olamayacağını söyler. Bu duruma yol açan nedenlerse medeni hukuk bilgisi doğrultusunda belirlenir. Medeni hukukta bir kişinin kısıtlanması, akıl hastalığı veya zayıflığı; savurganlık, alkol veya uyuşturucu bağımlılığı, kötü yaşama tarzı ve kötü yönetim; bir yıl veya daha uzun süreli hapis cezasına mahkûmiyet nedenleri veya ilgilinin talebi doğrultusunda, o kişinin mahkeme tarafından kısıtlanmasına karar verilmesiyle olur⁴⁸.

⁴² Bu etki, güvenlik harcamalarına, askeri harcamalara, uluslararası ticarete veya dış politikaya dair kararlarda doğrudan nitelik taşıırken, diğer konularda ikincil düzeyde kalabilir. Bkz. Schön, **Taxation and Democracy**, s. 44.

⁴³ **Ibid.**

⁴⁴ Rainer Bauböck, “Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting”, **Fordham Law Review**, 75/5, 2007, s. 2446.

⁴⁵ European Commission for Democracy Through Law, **Report on Out-of-Country Voting**, Num. 580/2010, CDL-AD (2011) 022, 24.6.2011.

⁴⁶ Yurt dışında ikâmet eden yurttaşların seçme hakkı 1995 yılında tanınmış, 2014 yılında dış temsilciliklerde randevu yoluyla oy kullanmak mümkün olunca erişilebilir hâle gelmiştir. 2015 yılında randevu koşulu kaldırıldıktan sonra, yurt dışı seçmen listesinde kaydı bulunan yurttaşların oy vermesi görece kolaylaşmış ve yaygınlaşmıştır. Türk hukukunda yurt dışında ikâmet eden yurttaşların seçme hakkının gelişimine ilişkin olarak bkz. Ali Çarkoğlu, “Election Law in Turkey”, **Ed. Routledge Handbook of Election Law**, Ed. David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 249; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 92.

⁴⁷ Tanör / Yüzbaşıoğlu, **op. cit.**, s. 238. Hukukçu *Kemal Gözler* bu gerekçeyi şu şekilde ifade eder: “*Kendi işlerini idareden aciz kişilerin devlet yönetimine karışmalarına engel olmak*”. Bkz. Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 781.

⁴⁸ Kapsamlı açıklamalar için bkz. M. Kemal Oğuzman / Özer Seliçi / Saibe Oktay-Özdemir, **Kişiler Hukuku**, 13. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2013, s. 68-71.

iv. Kamu hizmetlerinden yasaklanmamış olma kaydının gerekçesi, seçme faaliyetini gerçekleştirecek kişilerin, toplumda yurttaş olarak kendilerinden beklenen dürüstlüğü sağlayamamış kişilerden olmamasının istenmesidir⁴⁹. 298 sayılı Kanunun 8. maddesi kamu hizmetinden yasaklanmış olanların seçmen olamayacağını söyler. Bu duruma yol açan nedenlerse ceza hukuku bilgisi doğrultusunda belirlenir. Ceza hukukunda mahkûmiyetin kanuni sonuçlarından biri hak yoksunluğudur ve kasıtlı bir suç işleyerek hapis cezasına mahkûm edilenler sürekli veya geçici bir kamu görevini üstlenmekten men edilir⁵⁰.

v. Seçmen kütüğünde kayıtlı olma kaydının gerekçesi, seçme hakkına sahip olanların birden fazla yerde oy kullanmasını ve seçme hakkına sahip olmayanların birtakım fiili olanakları istismar ederek oy kullanmasını önlemektir⁵¹. 298 sayılı Kanunun 28. maddesi seçmenleri oturdukları yerle birlikte listeleyen bilgilerin yer aldığı bilgisayar ortamını seçmen kütüğü olarak tarif eder. Kanunun 86. maddesine göreyse, seçmen kütüğünde kaydı olmayanların seçim günü oy kullanması mümkün olmaz. Seçmenlerin seçmen kütüğündeki kayıtlarını inceleyebilmesi ve gerektiğinde itiraz edebilmesi için seçimden önce askı listeleri hazırlanır ve ilân edilir.

vi. Son olarak, belirli kişiler arasında yer almama kaydı, bazı görevleri yürütmekle mükellef olan veya belli bir hukuki statüde bulunan kişilerin seçim günü oy kullanmasını engeller. Burada, Türkiye’de silahlı kuvvetlerin siyasete tesiri konusundaki tarihi tecrübeden kaynaklanan bir hassasiyetin etkisinden söz edilebilir⁵². Anayasanın 67. maddesinin beşinci fıkrası ve 298 sayılı Kanunun 7. maddesi doğrultusunda, silah altında bulunan erler, onbaşılar ve kıta çavuşları, askeri öğrenciler ve ceza infaz kurumlarında hükümlü olarak bulunanlardan taksirli suçlardan hüküm giyenlerin dışında kalanlar seçmen listesinde kayıtlı olsa bile oy kullanamaz.

Türkiye’de seçmenler kümesi on sekiz yaşını doldurmuş, kısıtlanmamış, kamu hizmetinden yasaklanmamış, seçmen kütüğünde kayıtlı ve seçim günü Anayasanın ve 298 sayılı Kanunun saydıkları arasında yer almayan kişilerden oluşur. Vergi

⁴⁹ Tanör / Yüzbaşıoğlu, **op. cit.**, s. 238; Teziç, **op. cit.**, s. 303.

⁵⁰ Kapsamlı açıklamalar için bkz. M. Emin Artuk / Ahmet Gökçen / M. Emin Alşahin / Kerim Çakır, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, 17. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2023, s. 1022 vd.; Timur Demirbaş, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, 18. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 673 vd.

⁵¹ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 780.

⁵² Çarkoğlu, **op. cit.**, s. 249.

yükümlüleri kümesindeyse, on sekiz yaşından küçük veya kısıtlanmış biri bulunabilir. Örneğin, üç yaşındaki bir bebek veya akıl hastalığı sebebiyle kısıtlanmış bir kişi, kendine miras kalan servet unsurları açısından veraset ve intikal vergisinin yükümlüsü olabilir. Çünkü vergi hukukunda vergi yükümlüsü olabilmek için bir kişinin hak ve borçlara sahip olabilmek ehliyeti anlamında⁵³ hak ehliyetine sahip olması yeterlidir⁵⁴. Sonra, medeni hukukun gerektirdiği şartları taşımak kaydıyla, borçları nedeniyle iflas eden savurgan bir vergi yükümlüsünün⁵⁵ veya ceza hukukunun gerektirdiği şartları taşımak kaydıyla, vergi kaçakçılığı suçunu işleyerek hapse mahkûm edilen bir vergi yükümlüsünün⁵⁶ seçmenler kümesinde yer alması engellenebilir.

Bu durumda, seçmenler kümesiyle vergi yükümlüleri kümesi arasında hiçbir zaman tam bir örtüşmeden söz edilemez. Yukarıdaki gerekçeler karşısında, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği örtüşme talebinin, bu iki kümenin bütünüyle üst üste gelmesi şeklinde anlaşılması ve yerine getirilmesi mümkün olmaz. Diğer bir deyişle, vergi yükümlüleri kümesinin tamamının gerçek temsili sağlanamaz. Siyasi rüşte erişmemiş olanlar ve kısıtlılar gibi, vergi yükümlüleri kümesinde yer alan bazı kişiler açısından temsilin görünüşte temsil niteliğiyle sınırlı olması kaçınılmaz olur. Bununla birlikte, devletlerin çeşitli ihtiyaçlarından hareketle koyduğu kayıtlar bakımından böyle bir kaçınılmazlıktan söz edilemez. Kamu hizmetlerinden yasaklanmamış olma veya belirli kişiler arasında yer almama gibi kayıtlar, devletlerin seçme hakkına ilişkin takdir alanı içinde kaldığında bile, AİHM içtihadının yukarıda aktarılan gerekliliklerini yerine getirmelidir.

Bu çerçevede, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği örtüşme talebinin, mümkün olduğu en yüksek düzeyde karşılanmasını sağlamak için, vergi yükümlüleri kümesiyle seçmenler kümesinin örtüşmesi bir hedef olarak belirir. Örtüşmenin hiçbir

⁵³ Oğuzman / Seliçi / Oktay-Özdemir, **op. cit.**, s. 40.

⁵⁴ Kaneti / Ekmekci / Güneş / Kaşıkçı, **op. cit.**, s. 145-146; Karakoç, **Genel Vergi Hukuku**, s. 156; Öncel / Kumrulu / Çağan / Göker, **op. cit.**, s. 82; Şenyüz / Yüce / Gerçek, **op. cit.**, s. 114.

⁵⁵ AİHM içtihadında iflasın bir sınırlama nedeni olarak kullanılmaması gerektiğine ilişkin değerlendirmelere rastlanır. Yalnızca müflis durumuna düşmüş bir kişinin, bir kabahati veya suçu bulunmasa bile, böyle bir kayıtlı karşılaşması ekonomik basiretsizliğinden dolayı kişinin cezalandırılması sonucunu doğurur ve bu durum haklı bir gerekçe oluşturmaz. Bkz. Case of Albanese v. Italy, Num. 77924/01, 23.3.2006. Ayrıca bkz. Gardašević / Toplak, **op. cit.**, s. 37.

⁵⁶ M.D.U. İtalya'ya karşı davasında AİHM, vergi kaçakçılığı suçunu işlediği için seçme hakkı kısıtlanan başvuruçunun seçme hakkının, bu önlemin öngörülebilir olmasından ve yalnızca belirli bir süre için uygulanmasından hareketle, ihlâl edilmediği sonucuna ulaşmıştır. Bkz. Case of M.D.U. v. Italy, Num. 58540/00, 28.1.2003. Bu hususta bir değerlendirme için bkz. Robert Attard / Paulo Pinto de Albuquerque, **Taxation at the European Court of Human Rights**, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2023, s. 175-176.

zaman bütünüyle gerçekleşemeyecek olması, talebi ortaya çıkaran tarihsel koşulların unutulmasına temel oluşturmaz ve ilkenin bir hedef olarak durduğu yeri korumasına engel teşkil etmez.

2. Seçilenler

Seçme faaliyetinin getirdiği ikinci soru, kimin seçileceği sorusudur. Bu sorunun cevabı, bir devlette vergiyle ilgili kararların alınmasında vergi yükümlülerini mevcut kılmak için parlamentoya kimin gönderileceğine karar verilmesini de kapsar. Bu kez, yine hukuk eliyle, vergi yükümlüleri kümesinden ve seçmenler kümesinden sonra, üçüncü bir küme, temsilciler kümesi yaratılır. Bu kümenin oluşturulması iki aşamada gerçekleşir. Seçme faaliyeti seçenekleri gerektirdiğinden, birinci aşamada kimlerin seçenek olabileceğine, yani seçilme yeterliğine karar verilir (a). Seçme faaliyeti seçilen bir seçeneğin seçilmeyen bir seçenekten ayrılmasını hedeflediğinden, ikinci aşamada bazı seçenekler seçilirken, diğerleri elenir (b).

a. Seçilme Yeterliği

Birinci aşamada, devletler, seçme hakkında olduğu gibi, haklı gerekçelere dayanmak kaydıyla, seçilme yeterliğinin belirlenmesi bakımından farklı hukuki düzenlemeler getirebilir. Devletlerin seçilme yeterliğine ilişkin olarak yaygın biçimde benimsediği koşullar arasında yurttaşlık, yaş, öğrenim düzeyi, kısıtlanmamış olma, kamu hizmetinden yasaklanmamış olma vardır. Anayasanın 76. maddesinin ilk fıkrası on sekiz yaşını dolduran her yurttaşın temsilci olabileceğini söyler. İkinci fıkrada en az ilkokul mezunu olmayanların, kısıtlanmış olanların, kamu hizmetinden yasaklanmış olanların, askerlikle ilişkisi bulunanların, taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis cezasına hüküm giyenlerin ve belirli suçları işleyenlerin temsilci olamayacağı açıklanır. Üçüncü fıkrada belirli kamu görevlileri sayıldıktan sonra, bu kişilerin temsilciliğe aday olamayacağı ve seçilemeyeceği belirtilir.

Yurttaşlık⁵⁷, yaş⁵⁸, kısıtlanmamış olma ve kamu hizmetinden yasaklanmamış olma koşullarının gerekçeleri, seçme hakkındaki kayıtların gerekçeleriyle benzerdir. Bu koşullarla, seçme faaliyetini gerçekleştirecek kişilerden beklenen birtakım hususlar temsil faaliyetini yürütecek kişilerden de beklenir. Bununla birlikte, anayasa koyucu seçmenler kümesini oluştururken aramadığı bazı koşulları, temsilciler kümesini oluştururken arar. Bunlar (i) öğrenim düzeyi, (ii) askerlikle ilişkisi bulunmama, (iii) belirli suçları işlememiş olma ve (iv) belirli kamu görevlilerinden olmama şeklinde sıralanabilir.

i. Öğrenim düzeyi koşulunun gerekçesi, temsilcilerin temsil faaliyetinin gerektirdiği alışkanlık ve tecrübeye yetecek bir bilgi seviyesine ulaşmış olmasının istenmesidir. Bu seviyeye ilişkin beklentilerin temsil faaliyetinin konusuna ve yürütülme biçimine uygun olması gerekir. Örneğin, çift meclisli bir yapının öngörüldüğü 1961 Anayasasında milletvekili olabilmenin koşulu Türkçe⁵⁹ okuma ve yazma bilmekken, senatör olabilmenin koşulu yükseköğrenim yapmış bulunmaktır. Senatörlerin bir kısmı seçme faaliyetiyle belirlenmediğinden, Cumhuriyet Senatosunda gerçekleştirilen faaliyetin temsil faaliyeti niteliğini taşıyıp taşımadığı tartışmaya açık olmakla birlikte⁶⁰; bu ikinci meclisle bir denge mekanizması hedeflendiği için öğrenim düzeyi yüksek tutulurken, Millet Meclisinde asgari öğrenim düzeyi yeterli kabul edilmişti. 1982 Anayasasında, anayasa koyucu bu düzeyi yukarı taşıyarak temsilcilerin en az ilkokul mezunu olmasını arar⁶¹.

⁵⁷ Devletler, seçilme yeterliğinin sağlanabilmesi için yurttaşlığın elde edilmesinden sonra belirli bir sürenin geçmesini arayabilir. Yurttaşlık o devleti oluşturan topluluğun bir üyesi olmak anlamına geldiğinden, bu topluluğa yeni dâhil olanların temsil faaliyetini yürütmesinin yerinde olmayacağı savunulabilir. Bu hususta karşılaştırmalı açıklamalar için bkz. Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 848.

⁵⁸ Devletlerin, temsil faaliyetini gerçekleştirecek kişinin, seçme faaliyetini gerçekleştirecek kişi için istenenden daha büyük bir olgunluğa ve deneyime erişmiş olması beklentisinden hareketle, seçme hakkı ve seçilme yeterliği için farklı yaş kayıtları koyması mümkündür. Bkz. Gardašević / Toplak, **op. cit.**, s. 32; Teziç, **op. cit.**, s. 322-323. Nitekim anılan maddenin ilk metni seçilme yeterliğinde yaş sınırını otuz olarak belirlemişti. 13.10.2006 tarih ve 5551 sayılı Kanunla bu yaş önce yirmi beşe, 21.1.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanunla on sekize düşürülmüştür.

⁵⁹ Belirli bir dili bilme şartının koşulması AİHM'nin *Podkolzina* Letonya'ya karşı davasına konu olur. Mahkeme dil bilme düzeyine ilişkin incelemenin usûlünde hata gördüğü için ihlâl kararı verir, fakat dil bilme şartının kaldırılmasına yönelik bir tavır takınmaz. Bkz. *Case of Podkolzina v. Latvia*, Num. 46726/99, 9.7.2002. Anayasanın 42. maddesinin son fıkrası eğitim ve öğretim kurumlarında Türkçeden başka hiçbir dilin Türk vatandaşlarına ana dil olarak okutulamayacağını ve öğretilmeyeceğini düzenler. Dolayısıyla, ilkokul mezunu olmak şeklindeki mevcut öğrenim düzeyi koşulunun Türkçe okuma ve yazmayı içerdiği düşünülebilir. Bu koşulun varlığı ve kapsamı, yurt dışında eğitim görmüş yurttaşların varlığı karşısında tartışmaya açıktır. Bununla birlikte, temsil faaliyetinin ülkenin resmî dilinde veya dillerinde gerçekleştirilmesini olağan karşılamak gerekir.

⁶⁰ Tanör, **İki Anayasa**, s. 16.

⁶¹ Türkiye İstatistik Kurumunun 2022 tarihli Ulusal Eğitim İstatistiklerine göre 25 yaş ve üstündeki yurttaşların %92.5'i en az ilkokul mezunudur. Bkz. Türkiye İstatistik Kurumu, **Ulusal Eğitim**

ii. Askerlikle ilişiği bulunmama koşulunun gerekçesi, yukarıda seçme hakkıyla ilgili açıklanan hassasiyetin yanında, bir de, temsilcinin askere alınması durumunda temsil faaliyetinin aksayacak olmasıdır⁶². Bununla birlikte, Türkiye’de temsilci olabilmek için askerlik çağına⁶³ henüz girmemiş olmak veya askerliği erteletmiş olmak yeterlidir, askerliğin fiilen yapılmış olması aranmaz⁶⁴.

iii. Belirli suçları işlememiş olma koşulunun gerekçesi, kamu hizmetlerinden yasaklanmamış olma kaydının gerekçesiyle benzerdir. Toplumda yurttaş olarak kendilerinden beklenen dürüstlüğü sağlayamamış kişilerin temsil faaliyetini gerçekleştirmesi istenmez. Sonra, AİHM’nin *Ždanoka* Letonya’ya karşı davasında ortaya koyduğu üzere, devletlerin anayasal demokratik düzeni koruyacak bir önlem olarak bazı suçları işleyen kişilerin seçilmesini engellemesi mümkündür⁶⁵. Türkiye’de anayasa koyucu “*zîmmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar*” ve “*kaçakçılık, Resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırmak, devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçları*” şeklinde sıraladığı suçları bu kapsamda görür. Ayrıca, taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis cezasına hüküm giyenlerin de temsilci olamayacağı düzenlenir. Dolayısıyla, burada sayılanlar dışındaki suçlar bakımından da, toplamda bir yıl veya daha fazla hapis cezasına mahkûm edilen kişiler temsil faaliyetini yürütemez. Sayılan suçlardan hüküm giyen kişilerin, affa uğramış olsa bile temsil faaliyetini gerçekleştirmesi mümkün olmaz. Bu nedenle, hukuk öğretisinde bu koşulun mutlak bir seçilme yetersizliği oluşturduğu ifade edilir⁶⁶.

iv. Belirli kamu görevlilerinden olmama koşulunun gerekçesi, kamu görevlilerinin tarafsızlığının güvence altına alınmasıdır⁶⁷. Ayrıca, parlamentonun bir üyesi olan temsilcinin, yürütme erkine hiyerarşik olarak bağlı ve yürütme erkinden

İstatistikleri, 2022, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Ulusal-Egitim-Istatistikleri-2022-49756>, Erişim: 20.9.2023.

⁶² Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 849.

⁶³ 21.6.1927 tarih ve 1111 sayılı Askerlik Kanununun ikinci maddesi, askerlik çağını, her erkeğin yirmi yaşına girdiği ocak ayının birinci gününden başlatır.

⁶⁴ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 494.

⁶⁵ Bkz. Case of *Ždanoka* v. Latvia, Num. 58278/00, 16.3.2006.

⁶⁶ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 849.

⁶⁷ Gardařević / Toplak, **op. cit.**, s. 39.

talimat alan bir memur olması, parlamentonun bağımsızlığıyla bağdaşmaz⁶⁸. Anayasanın 76. maddesinin üçüncü fıkrası temsilciliğe aday olamayacak ve seçilemeyecek kamu görevlilerini şu şekilde sıralar: “*Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organı mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve silahlı kuvvetler mensupları*”. Sayılan kamu görevlileri, görevde kaldıkları süre boyunca seçilme yeterliğine sahip değildir. Seçilme yeterliğine sahip olabilmeleri, görevlerinden ayrılmalarına bağlıdır. Bu nedenle, hukuk öğretisinde bu koşulun mutlak bir seçilme yetersizliği teşkil etmediği, ancak nisbî bir yetersizlik oluşturduğu değerlendirilir⁶⁹.

b. Adaylar ve Tercihler

Seçme yeterliğine sahip kişilerin sayısı, temsilciler kümesini oluşturacak kişilerin sayısından çok daha fazladır. Seçme yeterliğine sahip kişilerin nasıl belirlendiği bir önceki başlıkta ele alınmıştı. Temsilci sayısının belirlenmesiye, büyük ölçüde, siyasi bir sorundur⁷⁰. Amerika Birleşik Devletleri, bağımsızlığını ilân ettikten kısa bir zaman sonra bu sorunu çözmeye soyunur ve temsilciler kümesinin seçmenler kümesinin çeşitliliğini yansıtmaya yetecek büyüklükte olmasını hedefler⁷¹. Bir hedef olarak kabul edilebilirse de, belirli bir büyüklüğün, tek doğru olarak temellendirilmesi mümkün olmaz. Bu konudaki uygulamanın devletten devlete değiştiği görülür. Kimi devletler temsilci sayısının nüfustaki değişikliklere göre düzenli olarak yeniden belirlenmesini öngörürken, kimi devletler anayasalarında sabit bir sayı ilân ederler⁷². Türkiye’de Anayasanın 75. maddesi temsilci sayısını altı yüz olarak belirler.

Temsilci sayısı belirlendikten sonra, bu sayının ülke içinde nasıl dağıtılacağı sorunu ortaya çıkar. Devletlerin, bu sorunu, büyük ölçüde, ülkeyi belirli coğrafi bölgelere ayırma yoluyla çözdüğü görülür. Bu coğrafi bölgelerin her birine seçim çevresi adı verilir. Bu kez, seçim çevresinin sınırlarının belirlenmesi ihtiyacı doğar.

⁶⁸ Demirhan Burak Çelik, **Denge ve Denetlemeye Dayalı Bir Düzende Yasama Organı İçin Ölçütler**, Denge ve Denetleme Ağı, Demokrasi Barometresi, Ölçüt Belgesi, 2018, Ölçüt 2.1.7.

⁶⁹ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 849.

⁷⁰ Teziç, **op. cit.**, s. 315.

⁷¹ Detaylı açıklamalar için bkz. Manin, **op. cit.**, s. 108 vd.

⁷² Teziç, **op. cit.**, s. 315-316.

Bu ihtiyacı gidermek üzere, temsilci başına bir bölge, yani dar seçim çevreleri belirlenebilir; birden fazla temsilcinin seçileceği bölgeler, yani geniş seçim çevreleri belirlenebilir veya bütün ülke tek bir coğrafi bölge olarak kabul edilebilir. Seçim çevrelerinin oluşturulmasında, genellikle, idari yönetim birimleri dikkate alınır⁷³.

Türkiye’de 298 sayılı Kanunun üçüncü maddesi, özel kanunlardaki belirlemeleri saklı tutarak, her ilin bir seçim çevresi olduğunu söyler. 10.6.1983 tarih ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 4. maddesiye, özel olarak, parlamento seçimlerinde seçim çevrelerinin nasıl oluşturulacağını düzenler. Buna göre, önce 81 ilin her birine bir temsilci verilir. Ardından, kalan 519 koltuk için, Türkiye nüfusu 519 sayısına bölünür ve bir sayı elde edilir. Sonra, her ilin nüfusu bu sayıya bölünür ve çıkaracağı temsilci sayısı bulunur. En sonda, yukarıdaki bölme işleminden kalan küsuratlarına göre iller sıralanır. Kalan koltuklar bu sıralama doğrultusunda dağıtılır. Bu tespit sonucunda, temsilci sayısı 18 ve altında kalan her il tek seçim çevresi oluştururken; temsilci sayısı 19 ile 35 arasında çıkan iller iki seçim çevresine, 36 ve üstü olan iller üç seçim çevresine bölünür. Türkiye’de 87 seçim çevresi bulunur. Seçim çevresinin belirlenmesinde en başta nüfus gözetilmeksizin her ile temsilci verilmesi, özellikle küçük illerin doğrudan nüfusa göre dağıtılsa ulaşamayacağı bir temsilci sayısına sahip olmasına sebep verir⁷⁴. Bu durum, küçük illerin, büyük illere kıyasla, daha fazla temsil edilmesi anlamına gelir. Küçük illerdeki seçmenlerin oy tercihi, temsilciler kümesine daha çok yansır. Ekonomik faaliyetlerin ve dolayısıyla vergi yükümlülerinin büyük illerde yoğunlaştığı⁷⁵ düşünüldüğünde, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma talebi açısından, vergi yükümlülerinin yoğun olduğu illerdeki seçmenlerin iradesinin temsilciler kümesine, küçük illerdeki seçmenlere kıyasla, adil biçimde yansıtılamadığı görülür.

Temsilci sayısı belirlendikten ve bu sayının ülke içinde nasıl dağıtılacağı kararlaştırıldıktan sonra, seçilme yeterliğine sahip kişilerden bazılarının diğerlerine

⁷³ **Ibid.**, s. 316-318.

⁷⁴ Çarkoğlu, **op. cit.**, s. 249-250.

⁷⁵ Türkiye’de vergi idaresinin örgütlenmesinde, taşra teşkilatı, merkeze bağlı defterdarlıklardan ve vergi dairesi başkanlıklarından oluşur. Toplam vergi gelirlerinin %90’ından fazlasının tahsil edildiği 29 ilde vergi dairesi başkanlıkları bulunur. Vergi dairesi başkanlıklarının bulunduğu iller, bu yoğunlaşmayı açık eder. Bkz. Nurettin Bilici, **Vergi Hukuku**, 52. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi, 2021, s. 47. İstanbul’un ayrıksı durumuyla ilgili olarak ayrıca bkz. Naki Bakır, “Vergi Gelirinin Yarısı İstanbul’dan Geldi”, **Dünya Gazetesi**, 27.4.2023, <http://www.dunya.com/kose-yazisi/vergi-gelirinin-yarisi-istanbuldan-geldi/692322>, Erişim: 26.9.2023.

yeğ tutulduğu aşamaya geçilmesi mümkün olur. Bu aşama seçme faaliyetinin özünü oluşturur ve kendi içinde yine iki safhada gerçekleşir. Birinci safhada, seçilme yeterliğine sahip bazı kişiler temsilci adayları olarak ortaya çıkar. İkinci safhada, aday olarak ortaya çıkan kişilerden bazıları seçilirken diğerleri elenir.

Seçilme yeterliğine sahip kişilerin aday olarak ortaya çıkması, genellikle, iki biçimde olur. Bunlardan ilki siyasi parti adaylığıdır. Siyasi parti adaylığında, temsilciliğe aday olacaklar siyasi partilerle ilişkisi doğrultusunda belirlenir. Demokratik siyasi hayatın işleyişinde siyasi partilerin belirleyici bir etkisi vardır. Anayasanın 68. maddesi, yurttaşların siyasi parti kurma ve siyasi partilere usûlüne göre üye olma veya üyelikten ayrılma hakkı olduğunu söyledikten sonra, siyasi partilerin demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olduğunu vurgular. Siyasi partiler, seçmenler kümesiyle temsilciler kümesinin arasına girerek bir adaylar kümesi oluşturur ve bunu seçmenler kümesinin önüne koyar⁷⁶.

Siyasi parti adaylığında iki yöntemden söz edilebilir. Birinci yöntem, Amerika Birleşik Devletleri'nde olduğu gibi, adayın siyasi partinin seçmenlerince ön seçim usûlüne göre belirlenmesidir. Ön seçim usûlü, bir siyasi partinin temsilci seçimindeki adaylarının belirlenmesi için, seçimden önce yapılan bir oylamayı ifade eder⁷⁷. Burada ön seçimdeki seçmenler kümesiyle, temsilci seçimindeki seçmenler kümesi arasında bir ortaklıktan söz edilebilir. İkincisi yöntemse, Türkiye'de olduğu gibi, adayların siyasi parti organlarıncaya belirlenmesidir. Bu yöntemin yürütülmesinde adayların parti yöneticileri tarafından, delegeler tarafından veya parti üyelerince parti içinde gerçekleştirilecek bir ön seçimle belirlenmesi gibi farklı yollar benimsenebilir. Bu kez, seçmenler kümesi, adayları belirleyecek kişilerle örtüşmekten uzaklaşır. 22.4.1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 37. maddesi uyarınca, siyasi partiler, temsilci adaylarını, bunun için müracaat edenler veya adaylığı uygun bulunanlar arasından, tüzüklerinde belirledikleri usûl veya usûllere göre tayin edebilir. Dolayısıyla, Türkiye'deki siyasi parti adaylığında, adayların belirlenmesi partilerin tercihinin bırakılır. Böylelikle, partinin üyesi veya taraftarı olma, görüşlerini

⁷⁶ Bu durumun temsil faaliyeti bakımından doğurduğu sakıncalar aşağıda tartışılacaktır. Bkz. Üçüncü Bölüm, III-B-1, "Katılma Talebinin Adresi" başlığı.

⁷⁷ Ön seçim usûlü hakkında kapsamlı açıklamalar için bkz. Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 275-276.

destekleme ve aday belirlemeye yetkili organlarının desteğini alabilme gibi, seçilme yeterliği dışındaki birtakım belirleyiciler seçme faaliyetine dâhil edilir⁷⁸.

Seçilme yeterliğine sahip kişilerin aday olarak ortaya çıkmasının ikinci biçimi bağımsız adaylıktır. Bağımsız adaylıkta, aday olmak isteyenler kendi arzusuyla veya belirli sayıdaki seçmenin bu yöndeki talebi üstüne temsilciliğe aday olabilir⁷⁹. Türkiye’de çok partili siyasi hayata geçiş döneminde yürürlükte olan seçim kanunlarına göre, belirli sayıdaki seçmenin bağımsız aday teklif etmeleri mümkündür. Fakat 1961 Anayasasından bu yana, seçim kanunlarında böyle bir yöntem yer verilmez. Kendi arzusıyla bağımsız aday olmak isteyen bir kişininse, bunu yapabilmesi bir malî koşula bağlanır. 2839 sayılı Kanunun 21. maddesinin ikinci fıkrası doğrultusunda, bağımsız adaylık için başvuran kişilerin, en yüksek derecedeki devlet memuruna malî hakları kapsamında yapılan ödemelerin bir aylık brüt tutarını emaneten ödemesi gerekir. 41. maddeye göreyse, bağımsız adayın seçimde aldığı oy seçilmesine yetmezse, alınan para hazineye gelir yazılır. Seçilen veya seçimden önce ölen, kanuni süresinde adaylıktan vazgeçen yahut adaylığı reddedilen kişilere, ödediği para geri verilir. Hukuk öğretisinde bu şartla gelişigüzel adaylıklara engel olunmasının hedeflendiği ifade edilir⁸⁰. Seçilmeyen adaya para iadesi yapılmamasının, seçilmeyeceğini düşünen birinin adaylık yarışına girmeden vazgeçmesini sağlamaya yönelik olduğu düşünülebilir. Bununla birlikte, seçileceğini düşünen, fakat malî koşulu sağlamakta güçlük çeken bir adayın da vazgeçmesi söz konusu olabilir. Bu ikinci durum, kişinin içinde bulunduğu sosyal ve ekonomik ortamın olumsuz etkisinden kurtarılması anlamında⁸¹ fırsat eşitliğinin sağlanması bakımından sorun yaratır⁸².

Aday olarak ortaya çıkan kişilerden bazılarının seçilmesi ve bazılarının elenmesi safhasına gelince, iki farklı durumu birbirinden ayırmak gerekir. Seçme faaliyetinin birtakım harici belirleyicilerle yönlendirilmediği durumda, bu tercihin

⁷⁸ Teziç, **op. cit.**, s. 327-330.

⁷⁹ **Ibid.**, s. 325.

⁸⁰ **Ibid.**, s. 326.

⁸¹ Ayferi Göze, **Liberal, Marxiste, Faşist ve Sosyal Devlet**, 3. Baskı, Beta: İstanbul, 1995, s. 117.

⁸² AİHM içtihadına göre, mezkûr ödemenin, gelişigüzel adaylıkların caydırılması ve koşulu sağlamakta güçlük çektiği için vazgeçecek birinin seçime katılması arasında denge kurması gerekir. Bunun için, “seçim yarışına girmek isteyen kararlı bir aday için aşılabilir bir idari ya da malî engel oluşturma[ması]” aranır. Bkz. Case of Sukhovetsky v. Ukraine, Num. 13716/02, 28.3.2006, par. 73.

seçilen kişilerin taşıdığı özel niteliklerden kaynaklanması beklenir. Diğer bir deyişle, seçilen kişilerin seçilmeyen kişilerden belirli nitelikleri sebebiyle ayrıldığı düşünülür. Bu niteliklerin hukuk eliyle belirlenmesi çoğu zaman mümkün olmaz. Hukuk eliyle, adaylıkta cinsiyet kotası konması örneğindeki⁸³ gibi, ancak bu sebeplerin görünür kılınacağı düzenlerin tasarımı mümkün olabilir.

Siyaset bilimci *Bernard Manin*, seçme faaliyetinin, doğası itibarıyla eşit olmayan bir belirlemeye dayandığını savunur. *Manin*'e göre bunun dört sebebi vardır. Birincisi, seçmenin tarafsız davranma gibi bir sorumluluğu yoktur. Kendi önceliğine göre tercihte bulunabilir. Dolayısıyla, liyakati veya fırsat eşitliğini muhakkak gözeticeği söylenemez. İkincisi, benzer adaylar arasından seçim yapabilmek için, seçmenin bir adayı diğerinden ayırması beklenir. Bir adayı diğerinden ayıran nitelik, genellikle toplumda olumlu karşılanan ve nadir olduğu düşünülen bir nitelik olur. Üçüncüsü, bu niteliklere görünüşte sahip olan adaylar ön plâna çıkabilir. Seçmen gerçek anlamda bir karakter sınavı yapamaz. Çünkü harcayacağı zamanın seçim için harcayacağından fazla olmasını istemez. Dördüncüsü, tüm bunların gerçekleşebilmesi için seçmenin adayla ilgili bilgi sahibi olması gerekir. Seçmen yukarıdaki değerlendirmesini yapabilmek için adaydan az da olsa haberdar olmalıdır. Bu durum adaylığı maliyetli kılar ve seçilme yeterliğine sahip olan herkes pratikte aday olamaz⁸⁴.

Manin'in açıklamaları, seçme faaliyetinin birtakım harici belirleyicilerle yönlendirilmediği, deyim yerindeyse siyasi partilerden yalıtılmış bir düzeni ifade eder. Fakat siyasi partiler, yukarıda açıklanan belirleyicileri seçme faaliyetine dâhil ederek faaliyeti yönlendirir. Siyasi partiler, hukuki sınırlar çerçevesinde, kendi önceliklerine göre belirledikleri adaylardan oluşan listeler hazırlar. Seçme faaliyeti bu listeler doğrultusunda gerçekleştirilir. Parti listeleri, partilerle bağlantılı adaylara oy verilmesinin mümkün olduğu açık liste şeklinde olabilir⁸⁵. Bu durumda, seçmenin siyasi partilerin yönlendirmesini kısmen de olsa göz ardı ederek kendi önceliklerini sürdürmesi ve adayda varsaydığı niteliklere göre karar vermesi mümkün olabilir. Yahut parti listeleri, Türkiye'de olduğu gibi, seçmenlerin aday tercihinde bulunamadığı ve yalnızca siyasi partilere oy verdiği kapalı liste şeklinde olabilir⁸⁶. Bu

⁸³ Bkz. Üçüncü Bölüm, II-A-2, "Betimleyici Temsilin Tamamlayıcı Niteliği" başlığı.

⁸⁴ *Manin*, **op. cit.**, s. 130-144.

⁸⁵ Steven J. Mulroy, "Election Law in Advanced Democracies", **Routledge Handbook of Election Law**, Ed. David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 79.

⁸⁶ **Ibid.**

durumda, seçme faaliyeti çoğunlukla adayın niteliklerine göre değil, siyasi partinin rengine göre, diğer bir deyişle seçmenin kendini konumlandığı siyasi bir kimliğe göre gerçekleştirilir⁸⁷.

Temsilsiz vergi olmaz ilkesi açısından, kimin seçileceği sorusu, vergiyle ilgili kararların alınmasında vergi yükümlülerini mevcut kılacak kişilerin belirlenmesiyle ilgilidir. Çünkü şekli anlamda temsil, yetkilendirme boyutu itibariyle, seçme faaliyetiyle bağlantılıdır. Seçme faaliyeti, seçilme yeterliğine sahip kişiler arasından bazılarının tercih edilmesini hazırlayan koşullar doğrultusunda gerçekleştirilir. Bu koşullar, temsilciler kümesinin oluşumunu etkiler. Seçmenler kümesinin önündeki seçeneklerin büyük ölçüde siyasi partiler tarafından belirlenmesi, bu faaliyetin siyasi partilerin önceliklerine göre yürütülmesine neden olur. Vergi yükümlüleri kümesiyle tam bir örtüşme olanağı bulunmayan seçmenler kümesi, kendini mevcut kılacak temsilcileri seçerken, bu kez, siyasi partilerin etkisi altında karar vermek durumunda kalır. Diğer bir deyişle, kendini mevcut kılacak kişileri belirlese bile, seçeneklerini belirleyemez. Dolayısıyla, temsilsiz vergi olmaz ilkesi, temsil faaliyetini gerçekleştirmeye aday seçeneklerin belirlenmesi bakımından sınırlanmış olur.

3. Seçimler

Seçme faaliyetinin getirdiği üçüncü soru, bu faaliyetin hangi koşullar altında gerçekleştirileceğidir. Bu sorunun yanıtlanmasında iki ayrı aşamayla karşılaşılır. Birinci aşamada, seçmenlerin iradesini serbestçe ortaya koymasını sağlayacak koşulların hazırlanması söz konusudur (a). Seçme faaliyetinin serbest olmadığı söylenirse, yukarıda temsil, rıza ve vergi arasında kurulan bağların gerçeğe dönüşmesi mümkün olmaz. İkinci aşamadaysa, bu iradenin sonuçlarının parlamentoya yansımaları sağlayacak koşulların hazırlanması söz konusudur (b). Bu koşullara göre temsil; iradesi parlamentoda karşılık bulan kişiler için gerçek temsil, diğer kişiler içinse görünüşte temsil niteliğinde olacaktır.

⁸⁷ Manin, **op. cit.**, s. 206, 211.

a. Serbest Seçimler

Hukuk düzeni içinde belirli kişilere seçme hakkının tanınmış olması, seçme faaliyetinin bütünüyle güvence altına alındığı anlamına gelmez⁸⁸. Seçme faaliyetinin, seçmenler kümesince, hiçbir baskı ve zorlama olmaksızın, serbest bir şekilde gerçekleştirilmesi lâzımdır. Bu gereklilik, seçmenlere, özel veya kamusal nitelikli zorlamalarla oy kullanması⁸⁹ veya belirli bir şekilde oy kullanması yönünde baskı yapılmamasını da kapsar⁹⁰. Temsilsiz vergi olmaz ilkesi bir katılma talebi getirdiğinden, demokratik siyasi hayata katılmayı mümkün kılan hak ve özgürlüklerin gerçekleşeceği koşulların sağlanması gerekir. Bu hak ve özgürlükler, seçme hakkı etrafında daha doğrudan ve dar bir kapsamda değerlendirilebileceği gibi; seçme faaliyetiyle bağlantılı diğer hak ve özgürlükleri de içeren, geniş bir kapsamda da ele alınabilir⁹¹. Geniş kapsamda, “yönetilenleri yönetenler karşısında muhatap kılmaya yarayan” bütün hak ve özgürlüklerin katılma talebiyle bağı kurulabilir⁹². Bununla birlikte, katılmanın gerçekleşmesini doğrudan doğruya sağlayan hak ve özgürlüklerin, büyük ölçüde düşünce ve ifade özgürlüğüyle veya onun farklı görünümleriyle ilgili olduğu söylenebilir⁹³.

Düşünce ve ifade özgürlüğü düşünceye ulaşmayı, düşüncesinden ötürü kınanmamayı, düşüncesini açıklamayı, yaymayı ve başkalarına aşlamayı içerir⁹⁴. “Belirli bir zamanda, belirli bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubuna hâkim olan kanaat” anlamında⁹⁵ kamuoyunun oluşmasının temelinde bu özgürlük yer alır. Vergi yükümlülerini ilgilendiren konularda kamuoyunun oluşabilmesi, bu özgürlüğün gerçekleşeceği koşulların sağlanmasına bağlıdır. Bu koşullarsa, düşünce ve ifade özgürlüğünün farklı görünümüleri olan haberleşme, örgütlenme, toplanma ve gösteri yürüyüşü yapma özgürlükleriyle yakından ilgilidir⁹⁶. Bu özgürlüklerle “somuta indirgenen”⁹⁷ düşünce ve ifadeler; bir yandan temsil olunanların durumlar, olaylar ve

⁸⁸ Beckman, **op. cit.**, s. 16.

⁸⁹ Bununla birlikte, seçimlerde oy kullanmayan bir seçmenin, temsil faaliyetinin, kendisi bakımından görünüşte temsil niteliğinde kalmasına dolaylı şekilde rıza gösterdiği savunulabilir.

⁹⁰ Tanör / Yüzbaşıoğlu, **op. cit.**, s. 234.

⁹¹ Eroğul, **op. cit.**, s. 83-84.

⁹² **Ibid.**, s. 91.

⁹³ **Ibid.**, s. 92.

⁹⁴ Tanör / Yüzbaşıoğlu, **op. cit.**, s. 186.

⁹⁵ Kapani, **op. cit.**, s. 266.

⁹⁶ Eroğul, **op. cit.**, s. 74; Kapani, **op. cit.**, s. 267-268.

⁹⁷ Eroğul, **op. cit.**, s. 229.

kişiler hakkında bilgi sahibi olmasını, diğer yandan temsilcilerin temsil olunanların görüşleri hakkında duyarlı kalmasını sağlar⁹⁸.

Venedik Komisyonu'nun Seçim Konularında İyi Uygulama Kuralları başlıklı rehberine⁹⁹ göre, seçimlerde düşünce ve ifade özgürlüğünün gerçekleşebilmesi için, devletin bazı koşulları yerine getirmesi gerekir. Kamu hizmeti yayıncılığı dâhil, kitle iletişim araçlarının kullanılması, kamusal alanda ilân asılması ve gösteri yapılması, siyasi partilerin ve adayların malî açıdan desteklenmesi ve denetlenmesi gibi hususlarda bütün adaylara eşit mesafede olunmalıdır. Seçilme yeterliğine sahip olan ve hukuka uygun şekilde belirlenen adaylarla ilgili bilgiler kamuya açık tutulmalıdır. Bu bilgiler yalnızca çoğunluk için değil, örneğin farklı dillere sahip azınlıklar için de erişilebilir kılınmalıdır. Bu koşulların oluşmasını engelleyen veya oy satın alma örneğinde olduğu gibi düşünce ve ifade özgürlüğünün gerçekleşmesini bütünüyle olanaksız hâle getiren davranışlar cezalandırılmalıdır¹⁰⁰.

Venedik Komisyonu, seçmenlerin iradesini serbestçe ortaya koyabilmesi için, seçimlerin düzenlenmesinde devlete düşenleriyse şöyle sıralar: İlk başta, seçim için gerekli olan binalar, araçlar ve diğer materyaller hazır bulundurulmalıdır. Seçmenler fiziksel olarak oy kullanmalarını veya tercihleri doğrultusunda oy kullanmalarını engelleyen her türlü tehdide karşı korunmalıdır. Seçmenlerin, tercihlerinin öğrenilmesi durumunda karşılaşılabileceği baskılardan korunması sağlanmalıdır. Bu amaçla, seçme faaliyetinin kapalı oy verme yerlerinde resmî pusulalarla gerçekleştirilmesini teminat altına alan¹⁰¹ gizli oy esası benimsenmelidir. Seçmenlerin kendi tercihlerinin sonuçlarını görebilmesi ve doğru değerlendirebilmesi amacıyla, her türlü seçim hilesine karşı tedbir alınmalı ve aksi yöndeki davranışlar cezalandırılmalıdır. Oy sayımının şeffaf ve güvenli bir şekilde yapılması sağlanmalı, bu sırada gözlemcilerin bulunmasına izin verilmelidir¹⁰².

⁹⁸ Ashutosh Bhagwat / James Weinstein, "Freedom of Expression and Democracy", **The Oxford Handbook of Freedom of Speech**, Ed. Adrienne Stone ve Frederick Schauer, Oxford: Oxford University Press, 2021, s. 85-90.

⁹⁹ European Commission for Democracy Through Law, **Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report**, Num. 190/2002, CDL-AD (2002) 23, 30.10.2002.

¹⁰⁰ **Ibid.**, s. 20.

¹⁰¹ Tanör / Yüzbaşıoğlu, **op. cit.**, s. 236.

¹⁰² European Commission for Democracy Through Law, **Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report**, s. 20-24.

Seçimlerin gerekleŖeeėi bu koŖulları düzenleyen hukuk kurallarıyla ilgili de birtakım güvencelere ihtiyaç duyulur. Bu kuralların sık sık deėiŖmesi, seçmenlerin mevcut kuralları takip etmekte zorlanmasına ve kafa karıŖıklıėı yaŖamasına neden olabilir. Ayrıca, seçmenler, bu kuralların iktidara sahip olanların elinde bir araç hâline geldiğini ve yapacağı tercihin belirleyici olmadıėını¹⁰³ dŖnebilir. Venedik Komisyonu, bu olumsuzluklardan kaçınmak için seçim sistemi, seçim komisyonlarının yapısı ve seçim çevresinin sınırları olmak üzere, seçim düzenine iliŖkin  konuda hukuk kuralları açısından tutarlılığın en yüksek düzeyde olması gerektiğini vurgular. Komisyona göre, bu üç unsuru düzenleyen kuralların deėiŖtirilmesinin zorlaŖtırılması ve deėiŖtirilmesi hâlinde en az bir yıl sonraki seçimlerde uygulanması gerekir. Mevcut iktidarın idari makamları kendi öncelikleri doğrultusunda ynlendirebilmesini ve seçimlerin seyrini olumsuz etkilemesini önlemek için, bu kuralların uygulanmasında, yargıçlardan ve parlamentoda yer alan siyasi partilerin eŖit sayıdaki temsilcilerinden oluŖan bağımsız bir kurulun görev alması esastır¹⁰⁴.

Anayasanın 67. maddesinin ikinci fıkrası, seçimlerin, yukarıda açıklanan serbest, gizli, eŖit, genel oy ve açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargısal yönetim ve denetim altında gerekleŖtirileceėini söylemekle temel esasları saptadıktan sonra; seçim düzenine iliŖkin kuralların bu esaslar çerçevesinde belirlenmesini kanun koyucuya bırakır. Bununla birlikte, aynı maddenin altıncı fıkrası, bu kanunların, seçim sisteminin aŖaėıda ele alınacak iki iŖlevini yerine getirecek Ŗekilde konmasını Ŗart koŖar. Yedinci fıkraysa, seçim kanunlarında yapılan deėiŖikliklerin, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanamayacağı kaydını getirir. Böylece, Venedik Komisyonu’nun, seçim düzenine iliŖkin belirli konuları vurguladığı nerisi, konudan bağımsız biçimde, seçim kanunlarındaki bütün deėiŖiklikleri kapsayan bir anayasa kuralı olarak ilân edilir. Seçimlerin yargısal yönetim ve denetim altında gerekleŖtirilmesinin esaslarıysa Anayasanın 79. maddesinde müstakil olarak açıklanır. Seçimin düzenli ve drstce yönetilmesiyle ilgili bütün iŖlemleri yapma ve yaptırma, seçim süresince ve seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları, Ŗikyet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama görev ve yetkileri

¹⁰³ Seçme faaliyeti, bir seçmenin sonuç üstünde belirleyici etki doğuracak nitelikteki tek oyuyla tercihini ifade etmesinin ötesinde, daha büyük bir toplumsal dayanıŖmanın parçası olmakla gerekleŖtirilen bir faaliyeti iŖaret eder. Bkz. Orr, **op. cit.**, s. 102.

¹⁰⁴ European Commission for Democracy Through Law, **Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report**, s. 26-27.

Yüksek Seçim Kuruluna verilir. Yüksek Seçim Kurulu, aleyhinde başka bir merciye başvurulamayacak kararlarıyla, seçimlerin yukarıda tarif edilen şekilde gerçekleşmesini hem denetler hem de etkiler.

b. Temsilde Adalet ve Yönetimde İstikrar

Önceki iki başlıkta, hukuk eliyle oluşturulan iki kümeden, seçmenler kümesinden ve temsilciler kümesinden söz edilmişti. Temsilciler kümesinin, seçmenler kümesinin tercihlerine göre oluşturulması esas olduğunda; ilkinin ortaya koyduğu iradenin, ikincisine yansıtılması ihtiyacı ortaya çıkar. Verilen oyların parlamentodaki koltuklara dağıtılmasında farklı usûller benimsenebileceğinden, bu ihtiyacın nasıl giderileceğini salt seçim sonuçlarından hareketle tespit etmek kolay değildir¹⁰⁵. Temsilcilerin belirlenmesinde uygulanan teknik usûller seçim sistemi olarak adlandırılır¹⁰⁶. Hangi sistemin benimsendiğine göre, temsilciler kümesinin oluşturulmasını etkileyebilecek birtakım matematiksel önyargılar söz konusu olabilir ve seçmenler kümesinin iradesinin hangi yönde olduğuna ilişkin değerlendirmeler çeşitlilik gösterebilir¹⁰⁷.

Hukuk öğretisinde seçim sisteminin iki temel işlevinden söz edilir. Seçim sisteminin birinci işlevi, parlamentoda bir çoğunluk oluşturarak ülkeyi yönetecek kişilerin belirlenmesidir. Bu işlev “*yönetimde istikrar*” şeklinde ifade edilir. Seçim sisteminin ikinci işlevi, toplumdaki farklı görüşlerin parlamentoya yansımalarının sağlanmasıdır. Bu işlevse “*temsilde adalet*” olarak kavramlaştırılır. Bu iki işlev birbirinin karşısı sonuçlara yol açar. Temsilde adaletle ağırlık verildiğinde, yönetimde istikrarsızlık gündeme gelirken; yönetimde istikrara ağırlık verildiğinde, temsilde adaletsizlik söz konusu olur. Dolayısıyla, genellikle, seçim sisteminin iki işlevinden de belirli ölçüde ödün verilir ve ikisinin aynı anda gerçekleşebileceği bir orta yol bulunur. Hangisinden ne kadar ödün verileceğiye, bir devletten başka bir devlete veya bir devletin içinde bulunduğu döneme göre çeşitlilik gösterebilir. Farklı devletlerde ayrı seçim sistemlerinin benimsenmesinin temelinde bu çeşitlilik yatar. Türkiye’de, 1982 Anayasasının ilk metni, önceki anayasalarda olduğu gibi, seçim sistemi

¹⁰⁵ Mark E. Rush, “Representative Government and Elections”, **Routledge Handbook of Election Law**, Ed. David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 18.

¹⁰⁶ Teziç, **op. cit.**, s. 243.

¹⁰⁷ Rush, **op. cit.**, s. 25-26; Urbinati / Warren, **op. cit.**, s. 389.

konusunda suskun kalmışken, 23.7.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunla Anayasanın 67. maddesine şu fıkra ilave edilir: “*Seçim kanunları, temsilde adalet ve yönetimde istikrar ilkelerini bağdaştıracak biçimde düzenlenir.*” Böylece, seçim sisteminin iki işlevi aynı zamanda bir anayasa kuralı hâline gelir ve her iki sistemin de en saf biçiminin benimsenmesi olanağı ortadan kalkar. Kanun koyucu seçim kanunlarının bu iki işlevi aynı anda yerine getirmesini sağlamakla yükümlü tutulur¹⁰⁸.

Hangi sistemin daha adil ve/veya daha elverişli olduğuna ilişkin tartışmalar sürse de, birçok devletin parlamentodaki koltukların nasıl dağıtılacağını, başlıca iki ana gruba ayrılabilir şekilde düzenlediği görülür¹⁰⁹. Bunlardan ilki, siyasi partilerin aldıkları oy oranında parlamentoda koltuk sahibi olması anlamına gelen nisbî temsil sistemidir. İkincisiyse, kazananın her şeyi aldığı (*winner takes all*) çoğunluk sistemidir. Kazananın her şeyi alması, oyların çoğunu alan siyasi partinin, seçime konu iktidarın tamamına sahip olmasını sağlar. Böylelikle, oyların çoğunu, örneğin %60’ını alan siyasi partinin karşısında, oyların daha küçük bir kısmını, örneğin %20’sini alan başka bir siyasi partinin etkisi olamaz. Nisbî temsil sistemindeyse, ilk siyasi parti seçime konu iktidarın %60’ını, ikinci siyasi parti %20’sini alabilir. Siyasi partiler, parlamentoya gönderilecek temsilcilerin belirlenmesinde, aldığı oyla orantılı bir sandalye sayısına ulaşabilir. Dolayısıyla, nisbî temsil sisteminin temsilde adalet işlevine daha çok ağırlık verdiği söylenebilir. Bu sistem, seçmen iradesinin, çoğunluk sistemine kıyasla daha adil bir şekilde ortaya konmasına yardımcı olur ve toplumu oluşturan farklı kesimlerin temsil edilme olasılığını artırır¹¹⁰.

Bununla birlikte, nisbî temsil sisteminin benimsenmesi mecburî değildir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 20.3.1952 tarihli Ek Protokolünün üçüncü maddesi de bu hususta belirli bir sistemi önceliklemez. Devletler nisbî temsile başvurabileceği gibi, çoğunluk sistemini veya bu iki sistemin bir karmasını benimseyebilir¹¹¹. AİHM bu konudaki denetimini, yöntemin keyfiliğe neden olup

¹⁰⁸ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 272; Teziç, **op. cit.**, s. 243-246; Serap Yazıcı, **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, s. 70.

¹⁰⁹ Bkz. Dahl, **Demokrasi Üzerine**, s. 147 vd. Karş. Urbinati / Warren, **op. cit.**, s. 399.

¹¹⁰ Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 595-605; Kaboğlu, **op. cit.**, s. 199-202; Mulroy, **op. cit.**, s. 79-80; Rush, **op. cit.**, s. 23. Karş. Pitkin, **op. cit.**, s. 62; Teziç, **op. cit.**, s. 244.

¹¹¹ Jurij Toplak, “European Court of Human Rights and the Election Law”, Ed. **Routledge Handbook of Election Law**, David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 214. AYM’nin aynı yöndeki ifadesiyle “*Çoğunluk, nisbî temsil ya da karma sistemi uygulamanın demokratik niteliği olumsuz etkilemesi söz konusu değildir. Bu sistemlerden birini yeğleyen nice demokratik ülkeler vardır.*” Bkz. AYM, E. 1986/17, K. 1987/11, T. 22.5.1987, R.G. 18.9.1987, 19578.

olmadığı, orantılılığı sağlayıp sağlamadığı ve halkın düşüncelerini özgürce ifade etmesini engelleyip engellemediği hususlarıyla sınırlı tutar¹¹². Türkiye’de 1960 yılına kadar çoğunluk sistemi benimsenirken, sonraki dönemde nisbî temsil sisteminin ağırlıkta olduğu görülür¹¹³. Bu durum, zamanla, temsilde adalet işlevinin ön plâna çıktığını gösterir.

Yönetimde istikrar işlevi, hiçbir siyasi partinin seçime konu iktidarı elde edecek çoğunluğa ulaşamadığı durumlarda ortaya çıkan ve birden fazla partinin koalisyonuna dayanan yönetimlerin sakıncalı yönünü sağaltma hedefinin bir uzantısıdır¹¹⁴. Bu tarz yönetimlerin temel sakıncası, küçük siyasi partilerin, nisbî temsil sisteminde sahip olduğu ufak desteği aşan talepleriyle, devlet yönetiminde adaletsizliğe sebep olacak düzeyde belirleyici rol üstlenebilmesidir¹¹⁵. Devletler, bu sakıncayı bertaraf etmek için seçim barajına başvurur. Nisbî temsil sistemi, en saf hâliyle, yüzde yüz orantılı bir koltuk dağılımını sağlayamadığında, bazı siyasi partilerin diğerlerine göre daha avantajlı olmasına yol açar¹¹⁶. Bu sistemde uygulanacak bir seçim barajı, büyük siyasi partileri avantajlı kılarken, küçük siyasi partilerin bir kısmının yönetimin dışında kalmasını sağlar ve yukarıdaki sakıncanın giderilmesine yarar. Nisbî temsil sisteminin benimsendiği devletlerin büyük kısmında, belirli bir oy oranını yakalayamayan siyasi partilerin parlamentoda yer alamamasını düzenleyen bir seçim barajı bulunur¹¹⁷.

¹¹² Bkz. Case of Ždanoka v. Latvia, Num. 58278/00, 16.3.2006, par. 115.

¹¹³ Eroğul, **op. cit.**, s. 212. Türkiye’de yarışmacı nitelikteki seçimler, çok partili siyasi hayata geçişle başlar. 1946 yılındaki genel seçimlerde Demokrat Parti henüz örgütlenmesini tamamlayamamış olduğu için seçim sonuçlarının parlamentoya nasıl yansıdığı doğru biçimde değerlendirilemez. Ancak 1950 yılındaki seçimlerden sonra böyle bir değerlendirme yapmak mümkün olur. Bkz. Necmi Yüzbaşıoğlu, “Türkiye’de Yapılan Seçimler (1950-2018) ve Seçim Sonuçlarının Demokrasimize Yansımaları”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2018/2, s. 653.

¹¹⁴ 2017 Anayasa değişikliğinden sonra bu yönün sürüp sürmediği tartışmaya açıktır.

¹¹⁵ Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, 601-602.

¹¹⁶ Michael Gallagher, “Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities”, **British Journal of Political Science**, 22/4, 1992, s. 469. Türkiye’de uygulanan nisbî temsil sisteminde, birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, *d'Hont* yöntemi uygulanır. Bu yöntemle göre, siyasi partilerin aldığı oylar, o seçim çevresinde çıkaracağı temsilci sayısına ulaşıncaya kadar sırayla bölünür. Bölme işlemi sonucundaki paydalar büyüklük sırasına göre sıralanır. Bu sıralamadaki paydalar hangi siyasi partiye aitse, o partinin adayları temsilci olarak belirlenir. Bu durumda, sistem büyük siyasi partilerin lehine işler. Bkz. Necmi Yüzbaşıoğlu, “Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Bunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Nasıl Bir Seçim Sistemi”, **İstanbul Hukuk Mecmuası**, C. 55, S. 1-2, 1995-1996, s. 112.

¹¹⁷ Toplak, **op. cit.**, s. 214.

Türkiye’de, uzun bir dönem, modern demokrasilerde örneği olmayan¹¹⁸ yükseklikte bir seçim barajı uygulanmış ve küçük siyasi partilerin demokratik siyasi yaşamdaki hareket alanı daralmıştır¹¹⁹. Yüzde on seviyesindeki seçim barajı, önce 13.3.2018 tarih ve 7102 sayılı Kanunla getirilen seçim ittifakı düzeniyle esnetilmiş, sonra 31.3.2022 tarih ve 7393 sayılı Kanunun birinci maddesiyle yüzde yediye düşürülmüştür. 10.6.1983 tarih ve 2839 sayılı Kanunun 33. maddesinin mevcut metnine göre, genel seçimlerde ülke genelinde geçerli oyların yüzde yedisini geçmeyen siyasi partilerin milletvekili çıkarması mümkün değildir. Bununla birlikte, farklı siyasi partiler seçim ittifakı yapabilir. Seçim ittifakı yapılırsa, baraj hesabında müttefik partilerin aldığı geçerli oyların toplamına bakılır. Mevcut sistemde, küçük siyasi partilerin, büyük partilerle ve/veya başka küçük partilerle ittifak yaparak seçim barajına takılmadan temsilci çıkarması mümkündür. Dolayısıyla, yönetimde istikrar işlevinin gidermeye çalıştığı sakınca, ittifak düzeninde varlığını sürdürür.

Seçim barajı ne kadar yüksek olursa, seçimlerde kullanılan oyların kayda değer bir kısmının gerçek temsile bağlanması o kadar zorlaşır¹²⁰. Seçim barajının altında kalan siyasi partilere oy veren kişilerin parlamentodaki temsili, tercihleri parlamentoda karşılık bulmadığı için, görünüşte temsil niteliğini taşır. Bu kişilerin sayısı ne kadar yüksek olursa, temsilciler kümesinin seçmenler kümesinin iradesini yansıtmaya düzeyi de o kadar düşük olur. Yasama organının toplumsal ve siyasi çoğulculuğu yansıtabilmesi için seçim barajının, seçim sisteminin temsilde adalet işlevini zedeleyecek kadar yüksek olmaması gerekir¹²¹. Türkiye’de 1987 ve 2002 yıllarındaki seçimlerin sonuçları, bu açıdan önemli örnekler sunar.

Nisbî temsil sistemiyle çoğunluk sisteminin özelliklerinin bir arada benimsendiği 1987 seçimlerinde, Anavatan Partisi geçerli oyların %36.3’ünü alırken; onu %24.8 ile Sosyaldemokrat Halkçı Parti ve %19.1 ile Doğru Yol Partisi takip eder. Geçerli oyların %80.2 kadarı meclise yansıtılabilirken, %19.8 kadarıysa seçim barajı altında kalan siyasi partilere verildiği için mecliste karşılık bulamaz. Oy veren seçmenlerin yaklaşık beşte birinin temsili, gerçek temsil değil, görünüşte temsil niteliğindedir. Sonra, büyük siyasi partileri avantajlı kılan karma sistem

¹¹⁸ YAZICI, **op. cit.**, s. 66.

¹¹⁹ Teziç, **op. cit.**, s. 368.

¹²⁰ Karş. Toplak, **op. cit.**, s. 215.

¹²¹ Çelik, **Denge ve Denetlemeye Dayalı Bir Düzende Yasama Organı İçin Ölçütler**, Ölçüt 1.1.6.

doğrultusunda, siyasi partilerin oy oranlarıyla temsilci sayısının oranları arasında farklılıklar meydana gelir. Anavatan Partisi %36.3 düzeyindeki oy oranına karşılık, meclisteki temsilcilerin %64.8'ine sahip olur. %28.5 oranında artık temsil söz konusudur. Dolayısıyla, Anavatan Partisi'ne oy veren seçmenlerin temsiliyle, diğer siyasi partilere oy veren seçmenlerin temsili arasında denklikten söz edilemez. Bu durumda, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma talebi açısından, gerçek temsili sağlanan seçmenlerin iradesinin dahi, mecliste tam anlamıyla mevcut kılınmadığını söylemek gerekir. Temsilciler kümesi, seçmenler kümesini eşit biçimde yansıtmaz.

2002 seçimlerindeyse, temsilde adalet işlevini önceleyen nisbî temsil sisteminin benimsenmesine rağmen, yönetimde istikrar işlevini sağlamak amacıyla ülke düzeyinde uygulanan yüzde onluk seçim barajından ötürü, Türkiye tarihinin temsil bakımından en adaletsiz sonuçlarıyla karşılaşılır. Yalnızca iki siyasi parti seçim barajının üstünde oy alır. Adalet ve Kalkınma Partisi geçerli oyların %34.3'ünü alırken, onu %19.4 ile Cumhuriyet Halk Partisi takip eder. Seçimlere katılan Doğru Yol Partisi %9.5, Milliyetçi Hareket Partisi %8.4, Genç Parti %7.2, Demokratik Halk Partisi %6.2 ve Anavatan Partisi %5.1 oy alır ve meclisin dışında kalır. Geçerli oyların yalnızca %53.7 kadarı meclise yansır¹²². Oy veren seçmenlerin neredeyse yarısı, gerçek temsile kavuşamaz ve yalnızca görünüşte temsil edilir. Seçime katılım oranının %79.1 olduğu hesaba katılırsa, meclisin seçmenler kümesini temsil etme oranı %43.3 düzeyinde kalır¹²³. Seçmenler kümesinin yalnızca %43.3'ünün gerçek temsile sahip olması, vergi yükümlülükleri kümesi açısından apaçık bir temsilsiz vergi örneği teşkil eder. Yukarıda açıklandığı üzere, vergi yükümlülerinin tamamının gerçek temsili

¹²² 2002 seçimlerinde yaşanan bu gelişmeler, AİHM nezdinde *Yumak ve Sadak* Türkiye'ye karşı davasına konu olur. Şırnak'ta oyların %45.95'ini Demokratik Halk Partisi alır; ama ülke genelinde seçim barajını geçemediği için başka siyasi partilerin aday gösterdiği kişiler temsilci olarak belirlenir. Demokratik Halk Partisi'nin iki adayı, seçim barajının demokratik olmadığını öne sürer ve yaşananların Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 20.3.1952 tarihli Ek Protokolünün üçüncü maddesindeki yükümlülükleri ihlâl ettiğini iddia eder. Hükümet seçim barajını Türkiye'de uzun süre devam eden siyasi istikrarsızlığın bir sonucu olarak savunur ve mevcut sistemin seçilme yeterliğine sahip olan kişilerin bağımsız aday olarak veya başka siyasi partilerle seçime girmesine imkân tanıdığını açıklar. AİHM seçim barajını "*meclisteki aşırı ve zayıflatıcı parçalanmayı önlemek ve böylece hükümet istikrarını güçlendirmek*" için konan bir araç olarak kabul eder ve ihlâl olmadığına karar verir. Yargıçlar *Barreto* ve *Mularoni* karşı görüşlerinde, oy kullanan seçmenlerin büyük bir kısmının mecliste gerçek temsile ulaşamadığını dile getirir ve Avrupa Konseyi'nin 22.6.2004 tarih ve 1380 numaralı kararında Türkiye'yi yüksek oranlı seçim barajını düşürmeye davet ettiğini hatırlatır. Bkz. *Case of Yumak and Sadak v. Turkey*, Num. 10226/03, 8.8.2008.

¹²³ Yüzbaşıoğlu, "Türkiye'de Yapılan Seçimler (1950-2018) ve Seçim Sonuçlarının Demokrasimize Yansımaları", s. 666-667.

hiçbir zaman tam anlamıyla gerçekleşemez ve daima bir hedef olarak kalır. Seçmenler kümesinin ne kadarlık bir kısmının görünüşte temsil edilmesinin, vergi yükümlüleri kümesinin gerçek temsili hedefine uygun düşeceğini saptamaksa mümkün olmaz. Bu konuda bir sayı veya oran vermek ve sonra bunu temellendirmek güçtür. Bununla birlikte, seçmenler kümesinin çoğunluğu görünüşte temsil ediliyorsa ve gerçek temsile ulaşabilenler azınlıkta kalıyorsa, burada temsilsiz vergi olmaz ilkesinin yerine gelmediği rahatlıkla öne sürülebilir. %43.3 şeklindeki oran işte böyle bir azınlığı işaret eder¹²⁴. Seçmenler kümesinin yalnızca azınlıkta kalan bir kısmı gerçekten temsil ediliyorsa, temsilsiz vergi olmaz ilkesine uygunluktan söz edilemez. Meclisin seçmenler kümesini bütünüyle yansıtamaması yukarıda ele alınan gerekçelerle temellendirilebilir; ama seçmenler kümesinin çoğunluğunu yansıtmaması savunulamaz. Dolayısıyla, ilgili meclis döneminde vergiyle ilgili olarak alınan kararların süreç bakımından meşru olduğu söylenemez.

Şekli anlamda temsilin yetkilendirme boyutunun incelenmesi, şöyle bir özetle noktalanabilir: Devletler, seçmenler kümesinde kimlerin bulunacağını, haklı gerekçelere dayanarak kayıtlayabilir. Bunun sonucu, vergi yükümlüleri kümesinin tamamının gerçek temsiline olanaksızlığıdır. Haklı gerekçelere dayanan ayırmalar, bu sonucu anlaşılır kılmanın yanında, vergi yükümlülerinin tamamının gerçek temsiline bir kural değil, hedef olmasına yol açar. Vergi yükümlülerinin bir kısmı, ister istemez, seçmenler kümesinin dışında kalarak görünüşte temsil edilir. Bununla birlikte, seçmenler kümesinde yer alan herkesin, sırf seçme hakkına sahip olmakla gerçek temsile kavuştuğu da söylenemez. Devletler, seçme faaliyetinin sonucunda ortaya konan iradenin parlamentoya yansıtılmasında, seçmenlerin belirli tercihlerini, yine haklı gerekçelerle dışarıda bırakabilir. Dolayısıyla, seçme hakkına sahip olan ve seçimde oy veren bir vergi yükümlüsünün bile, kimi durumlarda, gerçek temsili söz konusu olmayabilir. Bütün bunlar, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerinin karşılanma düzeyini doğrudan etkiler. Bunun yanında, seçme faaliyetinin konusunu oluşturan seçeneklerin belirlenmesinde, vergi yükümlülerinin değil, siyasi partilerin önceliklerinin ön plâna çıkması; seçim çevrelerinin, vergi yükümlülerinin yoğunlaştığı büyük şehirler karşısında, küçük illeri avantajlı kılacak biçimde oluşturulması; seçim barajının, seçmenler kümesinin çoğunluğunu dışarıda

¹²⁴ **Ibid.**, s. 667-668.

bırakacak şekilde etki doğurması gibi durumlar, bu taleplerin gerektiği şekilde yerine getirilmesini engeller.

B. Temsil Faaliyeti

Temsil “*gerçekte veya tam anlamıyla mevcut olmayan bir şeyi, bir anlamda mevcut kılmak*”¹²⁵ anlamına geliyorsa; vergi yükümlülerinin parlamentoda temsil edilmesi, vergi yükümlülerinin parlamentoda mevcut kılınmasını ifade eder. Seçme faaliyeti tamamlandıktan sonra, temsilcinin işi, vergi yükümlülerini mevcut kılmaktır. Fakat bu cümlenin her şeyi açıkladığı söylenemez. Vergi yükümlülerinin mevcut kılınması ne demektir ve temsilci bunu nasıl yapar? Bu başlıkta bu ana soruya yanıt aranacaktır.

Bu doğrultuda, temsilcinin gerçekleştireceği faaliyet, üç yönden incelenecektir. Birincisi, temsil faaliyetinin konusudur (2). Bu kısımda, temsilcinin vergi yükümlülerini mevcut kılmak için ne yapacağı, neyi gözeticeği ortaya konacaktır. İkincisi, temsilcinin yetkisidir (3). Bu kısımda, temsilcinin vergi yükümlülerini mevcut kılacak şekilde hareket etmesini sağlayacak koşullar değerlendirilecektir. Üçüncüsü, temsil faaliyetinin yürütülme biçimidir (4). Temsilci, başka temsilcilerle birlikte, önceden belirlenmiş bir strüktür içinde hareket eder. Bu kısımda, temsilcinin vergi yükümlülerini nasıl bir düzende mevcut kılacağı sorgulanacaktır. Ayrıca, bütün bunların gerçekleştiği zaman aralığını da tespit etmeye ihtiyaç vardır. Bu yüzden, en başta, temsilcilik sıfatının ne zaman başladığı (1) ve en sonda, temsilcilik sıfatının ne zaman son bulduğu (5) incelenecektir.

Şüphesiz, bugün parlamentodaki bir temsilcinin dolaştığı etkinlik sahası vergiyle ilgili kararlarla sınırlı değildir. Temsilci hayatın hemen her alanında, temsil olunanların birçok hak ve özgürlüğünü çeşitli boyutlarda etkileyen, çok geniş bir sahada faaliyette bulunur¹²⁶. Buna karşılık, aşağıda yapılacak değerlendirmelerde, bu genişliği her cephesiyle yansıtmaktan özellikle kaçınılacak ve yalnızca temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerinin temsil faaliyeti bakımından

¹²⁵ Pitkin, **op. cit.**, s. 9.

¹²⁶ Temsil faaliyetinin çok boyutlu (*multidimensional*) niteliği hakkında bkz. Amy Gutmann / Dennis Thompson, “The Theory of Legislative Ethics”, **Representation and Responsibility**, Ed. Bruce Jennings ve Daniel Callahan, New York, Plenum Press, 1985, s. 171.

gerektirdikleriyle sınırlı kalınacaktır. Bir temsilcinin temsil faaliyetinin faili olarak karşılaması gereken başka talepler veya gözetmesi gereken başka ilke ve kurallar söz konusu olabilir. Bunlar katılma ve örtüşme talepleriyle bağlantısı ölçüsünde çalışmaya dâhil edilecektir.

1. Temsilcilik Sıfatının Kazanılması

Seçme faaliyetinden sonra, burada ortaya çıkan irade doğrultusunda, temsil ilişkisinin kurulması ve temsil faaliyetinin yürütülmesi safhasına geçilir. Temsil ilişkisi, temsilcilik sıfatının kazanılmasıyla kurulur. Temsilcilik sıfatının ne zaman kazanılacağı konusundaysa, devletlerin farklı düzenlemeler getirdiği görülür. Bazı devletlerde bu sıfatın seçme faaliyetinin tamamlanmasıyla kazanılması söz konusuyken; bazı devletlerde seçim sonuçlarının ilân edilmesi, ortaya çıkan parlamentonun ilk toplantısını yapması veya seçilen kişinin yemin etmesi gibi farklı koşullar öngörülür¹²⁷.

Türkiye’de, Anayasanın 75. maddesi parlamentonun genel oyla seçilen milletvekillerinden oluşacağını söyler. 2839 sayılı Kanunun 35. maddesi, il seçim kurulu başkanının, seçim sonuçlarına göre, ilgili seçim çevresinde seçilen kişileri bir tutanakla tespit edeceğini düzenler. Mezkûr kanunun 36. maddesinin ikinci fıkrası bu tutanağın seçilen kişilere derhâl ulaştırılacağını bildirir. Hukuk öğretisinde, temsilcilik sıfatının bu tutanağın düzenlenmesiyle kazanıldığını söyleyenler¹²⁸ olduğu gibi, bu tutanağın alınmasıyla kazanıldığını söyleyenler¹²⁹ de bulunur. Diğer bir görüşse, bu tutanağın kurucu değil, tespit edici niteliğinden hareketle, temsilcilik sıfatının seçme faaliyetinin sona ermesiyle kazanıldığını açıklar¹³⁰. Tutanak, niteliği itibariyle, seçme faaliyetinin sonucunu tespit ettiğinden, bu görüşün yerinde olduğu savunulabilir. Tutanakta belirtilen kişiler, temsilcilik sıfatını seçme faaliyetinin bittiği, yani seçim günü oy verme işleminin sona erdiği andan itibaren kazanır¹³¹. Anayasanın 81. maddesinde parlamento üyelerinin göreve başlarken ant içmesinin düzenlenmesi, temsilcilik sıfatını kazanmanın değil, temsil faaliyetini yürütmeye başlamanın ön

¹²⁷ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 853.

¹²⁸ Bu yönde bkz. Güveyi, **op. cit.**, s. 297.

¹²⁹ Bu yönde bkz. Tanör / Yüzbaşıoğlu, **op. cit.**, s. 260.

¹³⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 558-559.

¹³¹ **Ibid.**

koşulu niteliğindedir¹³². Dolayısıyla, seçme faaliyetinin sonucunu gösteren tutanağın düzenlenmesiyle, oy verme işleminin sona erdiği andan itibaren geçerli olacak şekilde temsil ilişkisi kurulur ve yeminle temsil faaliyetinin yürütülmesine başlanır.

2. Temsil Faaliyetinin Konusu

Vergi yükümlülerinin parlamentoda mevcut kılınması nasıl olur? Bu soruya yanıt vermek için, önce parlamentoda gerçekleştirilen faaliyetin niteliğine ve vergiyle ilgili kararların bununla ilgisine bakılacak (a); ardından, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin, ilk kısımda tarif edilen işleyişi nasıl yönlendirdiği değerlendirilecektir (b).

a. Müzakereci Vergilendirme

Parlamentoya gönderilen temsilcilerin temel uğraşı, kamusal yaşamın gerekli kıldığı birçok konuda kural koymak, düzenlemek veya kaldırmaktır. Bu kurallar, bir sonraki başlıkta ele alınacağı üzere, önceden belirlenmiş usûller doğrultusunda karara bağlanır, belirli formlara sokulur ve ilân edilir. Herhangi bir konuda karar almak içinse önce bir değerlendirme yapmak gerekir. Örneğin, alınacak kararla belirli bir durumun değişmesi isteniyorsa, istenmeyen durumun bilgisine ihtiyaç duyulur. Alınacak kararla gerçekleşmesi istenenin ne olduğu, bu bilgiden hareketle saptanır. İstenen saptandıktan sonra, bu kez, yapılabilir olanın belirlenmesi söz konusu olur. İstenmeyen durumun öğelerinin değişmeye elverişli olup olmadığı ve değiştirilebilir olan değişince bunun istenmeyen durumu nasıl etkileyeceği ortaya konur¹³³. Verilen kararlar ve nihayetinde bu kararlara göre konan, düzenlenen veya kaldırılan kurallar, bu faaliyeti yürütenlerin, karar alma sırasında böyle bir değerlendirmeyi yapmasıyla hedeflerine ulaşabilir¹³⁴.

Siyaset bilimci *Robert A. Dahl* neredeyse bütün kanunların, nihai açıdan toplumun genel faydasını sağlama amacına yönelse bile, bazı kişilerin faydasına ve başka bazı kişilerin zararına olduğunu öne sürer¹³⁵. Bunun gerisinde kanunların

¹³² Güveyi, *op. cit.*, s. 297; Tanör / Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s. 260.

¹³³ Burada ister istemez eksik olarak aktarılan bu değerlendirme örneğiyle ilgili kapsamlı açıklamalar için bkz. İoanna Kuçuradi, *Etik*, 6. Baskı, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 2015, s. 86 vd.

¹³⁴ Karş. Kuçuradi, “Norm Oluşturma ve Norm Koyma Sorunları”, s. 19.

¹³⁵ Dahl, *Demokrasi Üzerine*, s. 59.

taşıdığı olumlu amaçların bazen başka olumlu amaçlarla çatışması yatar. *Dahl*'ın buna verdiği örneklerden biri, şimdiki kuşağın refahını sağlamak için çıkarılan bir kanunun, gelecek kuşağın refahını olumsuz etkileyebilmesidir¹³⁶. Bu yüzden, alınacak bir karar ve buna göre çıkarılacak bir kanun, farklı amaçların ve alternatiflerin değerlendirilmesine dayanmak durumundadır. Alternatiflerin sağlayabileceği faydalardan bazıları benimsenirken, diğerleri feda edilir. Bu tarz tercihlere dayanan değerlendirmeler, *Dahl*'ın deyiimiyle “*bilimsel değildir*” ve bu yüzden de mutlak doğru olarak ortaya konup temellendirilemez¹³⁷.

Hukukçu *Oktay Uygun*, bu savı ileri taşıyarak bilimsel bilginin de mutlak doğru anlamına gelmeyebileceğini gösterdikten sonra, kararların demokratik bir düzende verilmesiyle mutlak doğruların bir arada bulunamayacağını savunur. Mutlak doğruların olduğu bir yerde, toplumun belirli bir kesimi, mutlak doğruların getirdiği gücü siyasi iktidara dönüştürür ve bu iktidarı diğer kişiler üstünde kullanır. Buna karşılık, mutlak doğruların olmadığı bir yerde, siyasi mutlak doğrulardan da bahsedilemeyeceği için böyle bir durum ortaya çıkmaz. Siyasi kararlar, alternatifler arasında yapılan birtakım tercihlere dayanır. Demokratik bir düzen, epistemolojik açıdan böyle bir temelden kalkar ve siyasi karar almanın alternatifler arasında en iyiyi bulmaya yöneldiği bir ortamı temin etmeyi hedefler. Bu çerçevede, demokratik bir düzende, parlamentoya gönderilen temsilcilerin kural koyma, düzenleme veya kaldırma işini yerine getirirken aldığı kararların, alternatifleri arasında en iyisini hedeflemesi beklenir¹³⁸.

Bu sefer, şu temel soru gündeme gelir: Kime göre en iyi? Alternatifler arasında en iyinin ne olduğuyla ilgili herkesin farklı düşüncelere sahip olması söz konusuysa, belirli bir kararın o konuda verilebilecek en doğru karar olduğu nasıl ileri sürülebilir? Bu sorunun yanıtı, böyle bir iddianın hiçbir zaman tam bir güvenle ileri sürülemeyeceği, fakat bunun gerçekleşme olasılığını artıracak koşulların sağlanması için yine de çalışılabileceğidir. Bu koşulların, hukukçu *Frank Isaac Michelman*'ın “*katılımcıların kendi temel taleplerine ilişkin anlayışlarını bildirmesi dâhil olmak üzere, herkesin başkaları tarafından ikna edilme olasılığına açık olduğu iyiniyetli bir görüş alışverişi*” olarak açıkladığı demokratik müzakere ortamında karşılanacağı

¹³⁶ Bu konuya aşağıda tekrar dönülecektir. Bkz. Üçüncü Bölüm, II-C-2, “Borcun Ödenmesi” başlığı.

¹³⁷ Dahl, *Demokrasi Üzerine*, s. 84-85.

¹³⁸ Uygun, *Demokrasi*, s. 363 vd.

düşünülür¹³⁹. Farklı taleplerin bir tür paydaşlık ilişkisi içinde dengelenmesi, karşılıklı anlaşmayla makûl ve adil sonuçlara varılması böyle bir görüş alışverişinin ana hedefidir¹⁴⁰.

Siyaset bilimci *Hélène Landemore*, herkesin yaşanan sorunlarla ilgili farklı düşüncelere ve bugünkü kararların gelecekteki sonuçlarıyla ilgili farklı öngörülere sahip olmasını akıl yürütme çeşitliliği (*cognitive diversity*) olarak kavramlaştırır¹⁴¹. *Landemore*, demokratik müzakerenin, yapısal olarak akıl yürütme çeşitliliğini olabildiğince yükseltmeye yaradığını, bu yüzden kararların başka türlü alındığı usûllere kıyasla tercihe şayan olduğunu savunur. Bu çeşitlilik sayesinde, karar almaya yarayacak bilgilere veya görüşlere ulaşılabilir ve alternatifler arasında en iyi olanın bulunması denenebilir. Farklı bilgilerin veya görüşlerin duyulması, olumlu ve olumsuz yanlarıyla müzakere edilmesi, karar alma sırasında yapılabilecek hatalı değerlendirmeleri bütünüyle ortadan kaldırmaya bile, bunların sistematik biçimde azalmasını sağlar¹⁴².

Vergiyle ilgili kararların, yukarıdaki belirlemelerin dışında kaldığı söylenemez. Vergiyle ilgili kararlar, verginin amacı ortak faydanın sağlanmasına ilişkin olsa bile, her durumda, bazı kişilerin mülkiyetine devlet tarafından müdahale edilmesi anlamına gelir. Bu yüzden, vergiyle ilgili bir kararın, her koşulda vergi yükümlülerinin tamamının ilk elden faydasına olduğu savunulamaz. Sonra, bir devletin sahip olduğu ekonomik zenginliğin, örneğin kişi başına düşen milli gelirin, belirli sayısal değerlerle ifade edildiği düşünüldüğünde, vergilendirilebilecek malî gücün sonsuz olmadığı görülür. Başka bir deyişle, vergiyle ilgili kararların uygulama alanı sınırlıdır. Bu yüzden, bu konuda yapılan bir tercih, yapılmayan başka bir tercihi, bir tür vazgeçmeyi de içermek durumunda kalır. Dolayısıyla, vergiyle ilgili kararlar da, mutlak doğrulara değil, alternatifler arasındaki tercihlere dayanır. Kimin mülkiyetine nasıl müdahale edileceği ve bunun sonucunda elde edilen gelirin nasıl kullanılacağıysa, ister istemez, bu kararı veren kişilerin hatalı veya yerinde

¹³⁹ Frank I. Michelman, “Conceptions of Democracy in American Constitutional Arguments: Voting Rights”, *Florida Law Review*, C. 41, S. 3, 1989, s. 448.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Hélène Landemore, “Let’s Try Real Democracy”, *Debating Democracy – Do We Need More or Less*, Yaz. Jason Brennan ve Hélène Landemore, New York: Oxford University Press, 2022, s. 143.

¹⁴² *Ibid.*, s. 147-159.

değerlendirmelerini yansıtır¹⁴³. Bu çerçevede, vergiyle ilgili kararların da, alternatifleri arasında en iyisi olabilmesi için, akıl yürütme çeşitliliğini yansıtacak biçimde, farklı bilgi ve görüşlerin duyulması ve müzakere edilmesiyle alınması gerekir.

Bunun tersi, yani, vergiyle ilgili kararların kimin, nasıl bir düşünme yolu izlediğinden bağımsız, herkesin aynı sonuca varacağı türden yargılara dayandığı söylenirse, zaten vergi yükümlülerinin rızasına ve bu rızayı elde etmenin bir yolu olan temsil faaliyetine ihtiyaç kalmaz. Herkes kendini sadece verginin amacına ve sonucuna ikna etmekle yetinir ve kimse süreç bakımından herhangi bir arayışa girmez. Fakat bu, yukarıda demokratik düzenin epistemolojik temeliyle ilgisinde ifade edilen sebeplerle mümkün olmadığı gibi, böyle bir çıkarım temsilsiz vergi olmaz ilkesinin doğmasına neden olan tarihsel koşullara da uygun düşmez. Bu yüzden, vergiyle ilgili bir karar verilirken farklı fikirlerin ifade edilmesi, dinlenmesi, tartışılması ve sonra bir sonuca bağlanması gerekir.

b. Vergi Yükümlülerinin Korunması

Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme talepleri, vergiyle ilgili kararlara temel oluşturan müzakerenin, belirli bir amaca yönelmesini; diğer bir ifadeyle, temsil faaliyetinin belirli bir şekilde gerçekleştirilmesini içerir. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin yerine getirilmesi için, temsilcinin temsil faaliyetini yürütürken, yani yukarıda *Dahl*'ın ve *Uygun*'un açıkladığı tipteki yargılara ilişkin fikirlerini ifade ederken, başka fikirleri dinlerken ve müzakere ederken vergi yükümlülerini mevcut kılması esastır. Alternatifler arasında en iyinin bulunmasına yönelik bir müzakerede vergi yükümlülerinin mevcut kılınması, verilecek kararın vergi yükümlülerini nasıl etkileyeceğinin dikkate alınmasıyla ve olumsuz etkilerin olabildiğince bertaraf edilmesiyle mümkün olur. Kısaca söylendiğinde, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme talepleri bakımından, temsil faaliyetinin konusu vergi yükümlülerinin korunmasıdır. Peki, vergi yükümlülerinin korunması ne demektir?

¹⁴³ Karş. Clinton G. Wallace, "Democracy Avoidance in Tax Lawmaking", **Florida Tax Review**, 25/1, 2021, s. 338.

Bir şeyin korunması, o şeyin zarar görmemesi için gerekli tedbirlerin alınmasıdır¹⁴⁴. Öyleyse, vergi yükümlülerinin korunması, vergi yükümlülerinin zarar görmemesi için gerekli tedbirlerin alınmasını ifade eder. Vergi yükümlülerinin zarar görmemesiyse, taşıdıkları hakların çiğnenmemesiyle mümkün olur. Bu durumda, vergi yükümlülerinin korunması, taşıdıkları hakların gözetilmesi anlamına gelir¹⁴⁵. Vergi yükümlülerinin taşıdığı haklar, bir devletin vergilendirme yetkisi çerçevesinde vergi hukuku kurallarını koyması ve uygulaması sırasında, vergi yükümlülerinin belirli bir şeyin yapılmasını veya yapılmamasını talep edebilmesini sağlayan haklardır¹⁴⁶. Bu hakların temel kalkış noktası insan hakları düşüncesidir¹⁴⁷.

Hukukçu *Wolfgang Schön* vergi yükümlülerinin korunmasında iki ayrı eksenden söz eder ve bunları “*rızayla koruma*” (*protection by consent*) ve “*muhtevayla koruma*” (*protection by content*) olarak adlandırır. Rızayla korumanın temelinde, vergi yükümlülerine karar almanın her aşamasına katılma olanağının sağlanması yer alır. *Schön* bunu “*aşağıdan yukarı koruma*” olarak ifade eder. Buna karşılık, muhtevayla korumanın temelinde bir yandan maliye politikasına yön verirken diğer yandan vergi yükümlülerinin taşıdığı hakları koruyan hukuki kurallar bulunur. *Schön* bunyuşa “*yukarıdan aşağı koruma*” olarak açıklar¹⁴⁸.

Temsilcinin, temsil faaliyetini temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplere uygun olarak gerçekleştirmesi, muhtevayla korumayı da kapsar. Hatırlanacağı üzere, örtüşme talebi, vergiyle ilgili kararların süreç bakımından meşruiyetini, sonuç bakımından meşruiyetinin sağlanma olasılığını artıracığı düşüncesiyle temellendirir. Rızayla koruma süreç bakımından meşruiyetle, muhtevayla koruma sonuç bakımından meşruiyetle bağlantılıdır. Rızayla korumanın temelsiz kalmaması için muhtevayla korumanın da sağlanması gerekir. Aksi hâlde,

¹⁴⁴ Türk Dil Kurumu, **op. cit.**, s. 1366.

¹⁴⁵ Bogumił Brzeziński, “Taxpayers’ Rights: Some Theoretical Issues”, **Protection of Taxpayer’s Rights: European, International and Domestic Law Perspective**, Ed. Włodzimierz Nykiel ve Małgorzata Sęk, Varşova: Wolters Kluwer Polska, 2009, s. 19.

¹⁴⁶ Billur Yaltı, **Vergi Yükümlüsünün Hakları**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2006, s. 1-3.

¹⁴⁷ Hukukçu *Billur Yaltı* bu hakların vergi hukuku alanında benimsenmesinin üç dönemde gerçekleştiğini açıklar: Modern vergi sistemlerinin kurulduğu birinci dönemde, bu haklar yalnızca genel anayasal bir tanıma düzeniyle sınırlı kalır. İkinci Dünya Savaşından yirminci yüzyılın son çeyreğine kadar süren ikinci dönemde, vergi tabanının genişletilmesiyle vergi yükümlülerinin sayısı artar ve bu durum vergi yükümlülerinin haklarına ilişkin tartışmaları getirir. 1980’li yıllardan itibaren, insan hakları düşüncesinin vergi hukuku alanındaki izdüşümü açıkça dile getirilir, dikkatle ele alınır ve düzenlenir. Dolayısıyla, çağımızda bu haklar insan haklarından ayrı düşünülmez. Bkz. **ibid.**

¹⁴⁸ *Schön*, **Taxation and Democracy**, s. 11.

süreç bakımından meşru, ancak süreçle amaçlanan sonuca ulaşmamış bir vergilendirme söz konusu olur ve bu durum örtüşme talebiyle bağdaşmaz. Süreç ve sonuç, rıza ve muhteva bir arada düşünülmelidir. Birinin olmadığı yerde diğeri önemini kaybeder. Vergi yükümlülükleri, seçme faaliyetiyle temsilcilerini meclise göndererek kendilerini korumaya çalışırken; temsilcilerin de, temsil faaliyetini yürüterek yükümlülükleri koruması beklenir. Temsil faaliyetinin temsil olunanların zararına işlemesi, en başta neden temsilci gönderildiğinin unutulduğunu gösterir.

Vergiyle ilgili kararlar, anayasalarda ve insan haklarını düzenleyen uluslararası sözleşmelerde koruma altına alınan hemen bütün hak ve özgürlükleri ilgilendirir¹⁴⁹. Çünkü vergilendirme yetkisi, devletle birey arasındaki ilişkinin bütün veçhelerini etkiler. Hukukçu *Georg Jellinek* devletle birey arasındaki ilişkinin farklı veçhelerini, bireyin bu ilişkideki konumuna göre statüler şeklinde tasnif ve tarif eder. Pasif statü ilişkisinde, devlet talep eder ve birey bu talebe uymak zorunda kalır. Negatif statü ilişkisinde, birey devletin müdahale edemeyeceği bir özgürlük alanı içinde serbestçe hareket eder. Pozitif statü ilişkisinde, devlet olumlu edimlerde bulunarak bireyin belirli bir özgürlük alanına kavuşmasını destekler. Aktif statü ilişkisinde, birey devlet iradesinin oluşumuna katılır¹⁵⁰.

Vergilendirme yetkisi, ilk başta, pasif statü ilişkisinin bir örneğidir. Devlet vergi koyar, yükümlü öder. Temsilsiz vergi olmaz ilkesi, katılma ve örtüşme talepleriyle, vergilendirme yetkisinin kullanılmasında devletle birey arasında, aynı zamanda aktif statü ilişkisinin kurulmasını sağlar. Bunu, vergilendirme yetkisinin negatif ve pozitif statü ilişkilerindeki etkisini iyileştirmek maksadıyla yapar. Muhtevayla koruma, negatif ve pozitif statü ilişkileriyle daha fazla ilgilidir. Temsilcinin, temsil faaliyetini yürütürken bakacağı yer, işte bu ilişkilerin

¹⁴⁹ Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 47. Ayrıca bkz. AYM, E. 1989/6, K. 1989/42, 7.11.1989, R. G. 6.4.1990, 20484. Bir devletin hukuk sisteminde vergi yükümlülerinin muhtevayla korunması amacıyla, normlar hiyerarşisi açısından farklı seviyelerde düzenlemeler getirilmiş olabilir. Muhtevayla koruma, anayasalarda ve insan haklarını düzenleyen uluslararası sözleşmelerde en üst seviyede gerçekleşirken, kanun veya kararname gibi diğer hukuki araçlarla görece daha düşük bir seviyede de tanzim edilebilir. Vergi yükümlülerinin normlar hiyerarşisi açısından daha yüksek bir seviyede korunması ilke ve kurallar yaratırken, daha düşük bir seviyede korunması insan haklarına ilişkin taleplerinin gücünü azaltır. Vergi yükümlülerinin taşıdığı hakları normlar hiyerarşisinde düzenlendikleri seviyeye göre tasnif eden bir yaklaşım için bkz. Duncan Bentley, **Taxpayers' Rights: Theory, Origin and Implementation**, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2007, s. 112 vd.. Karş. Brzeziński, **op. cit.**, s. 23-24.

¹⁵⁰ Bu konuda kapsamlı açıklamalar için bkz. Birden Güngören Bulgan, **Georg Jellinek'in Hak ve Devlet Kuramı**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2017, s. 45, 50-53.

gerektirdikleridir. Temsilci, vergi yükümlülerini korumak için, bu ilişkilerden kaynaklanan birtakım sorulara yanıt aramalıdır.

i. Negatif Statü İlişkisi Bakımından

Negatif statü ilişkisi bakımından, vergiyle ilgili kararlar, bireyin serbestçe hareket etmesinin esas olduğu belirli bir özgürlük alanına müdahale edilmesi anlamına gelir. Böyle bir özgürlük alanında bireyin serbest olması esas teşkil ettiğinden, bu alana müdahalenin belirli şartları taşıması beklenir. Yukarıda *Locke*'un vergi, mülkiyet ve rıza arasında kurduğu bağlantılar hatırlanacak olursa, bu müdahalenin en belirgin olduğu yerin, mülkiyet hakkının sağladığı özgürlük alanı olduğu görülebilir.

Anayasanın 35. maddesi, herkesin mülkiyet hakkına sahip olduğunu söyledikten sonra; mülkiyet hakkının ancak kamu yararıyla ve kanunla sınırlanabileceğini ve toplum yararına aykırı şekilde kullanılamayacağını kayıt altına alarak bu özgürlük alanının çeperini çizer. Benzer şekilde, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 20.3.1952 tarihli Ek Protokolünün birinci maddesi, herkesin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı olduğunu ilân ettikten sonra; bir kişinin yalnızca kamu yararı sebebiyle, kanunda öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabileceğini söyler. Aynı maddenin ikinci fıkrasında, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin yahut başka katkıların ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri kanunları uygulayabileceğini açıklar.

AYM ve AİHM, yukarıdaki hükümlerin normatif açıdan üç kural içerdiğini kabul eder. Bunlardan birincisi, mülkiyete saygı esasıdır. Mülkiyete saygı esası, genel anlamda, mülkiyet hakkının barışçıl biçimde kullanılmasını ifade eder. İkincisi, birinci kuralın istisnasına ilişkin bir kuraldır. Mülkiyete saygı esastır, ama devletler mülkiyet hakkını belirli koşulları gözeterek kayıtlayabilir. Üçüncüsü, devletlerin bireyin mülkiyetinden yararlanmasını kamu yararına uygun biçimde düzenleme yetkisidir.

Vergilendirme yetkisinin kullanılmasıyla mülkiyet hakkının sağladığı özgürlük alanına müdahale edilmesi, bu üçüncü kuralın kapsamına girer¹⁵¹.

Vergilendirme yetkisinin kullanılmasında devletlerin geniş bir takdir yetkisi vardır, fakat bu takdir yetkisinin sınırsız olduğu söylenemez. AYM ve AİHM, mülkiyet hakkının sağladığı özgürlük alanına müdahale edilmesini, üç husus bakımından denetler: Birinci husus, müdahalenin belirlilik kriterini taşıyıp taşımadığıdır. Belirlilik kriteri, müdahaleye ilişkin düzenlemenin¹⁵² ulaşılabilir ve öngörülebilir olmasını gerektirir. Ulaşılabilirlik, düzenlemenin alenilik kazanmasıyla ilgiliyken; öngörülebilirlik, düzenlemenin anlamıyla ve mahiyetiyle bağlantılıdır. Bir müdahalenin bu kriteri yerine getirebilmesi için, müdahalenin gerçekleşeceği koşulların tamamının açık, basit, kesin ve kolay anlaşılır biçimde ortaya konmuş olması ve kullanılan kavram ve kelimelerin belirli bir uyumu yansıtması beklenir. İkinci husus, müdahalenin makûl bir temele oturup oturmadığıdır. Geniş takdir yetkisinin kabulü sebebiyle, AYM ve AİHM vergilendirme yetkisinin yerinde kullanılıp kullanılmadığını inceleyemez. Bununla birlikte, müdahalenin meşru bir amaca yönelip yönelmediğine bakabilir. Müdahalenin amacı, kamu yararı kriteri çerçevesinde ele alınır. Kanunların genel itibarıyla kamu yararını amaçladığı kabul edilir. Üçüncü husus, müdahalenin ölçülü olup olmadığıdır. Bir müdahalenin bu niteliği taşıdığını söyleyebilmek için iki aşamadan oluşan bir adil denge testine başvurulur. Önce, müdahalede kullanılan araçlarla gerçekleştirilmesi istenen amaçlar arasında makûl bir orantılılık ilişkisinin bulunması gerekir. Sonra, kamu yararıyla temellendirilen müdahaleyle vergi yükümlülerinin taşıdığı haklar arasında adil bir dengenin kurulması gerekir. Müdahaleyle bireylerin veya toplumun belirli bir kesiminin özel ve ağır bir yük altında bırakılmaması aranır¹⁵³.

¹⁵¹ Haydar Burak Gemalmaz, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı**, 2. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2017, s. 22-23; Haydar Burak Gemalmaz, “Mülkiyet Hakkına Vergisel Müdahalede Ölçülülük ve Adil Denge: Anayasa Mahkemesi Kararlarının Eleştirel Değerlendirilmesi”, **Vergi ve Temel Haklar İncelemeleri I: Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvurunun Vergi Yargısına Etkisi**, Ed. Haydar Burak Gemalmaz ve Gülay Arslan Öncü, İstanbul: Beta Yayıncılık, s. 165-167.

¹⁵² “AİHM, yasada öngörülen koşulları, bir diğer ifadeyle hukukiliği geniş yorumlayarak, kanun altı düzenlemelerin, istikrar kazanmış yargı kararlarına dayanan içtihat yoluyla geliştirilmiş ilkelerin ve hatta örf ve adet hukukunun da hukukilik şartını karşılayabildiğini kabul ederken, [...] Anayasa, tüm sınırlandırmaların mutlak manada kanunla yapılacağını öngörerek Sözleşme’den daha güvenceli bir koruma sağlamaktadır.” Bkz. AYM, Türkiye İş Bankası A.Ş. başvurusu, 2014/6192, T. 12.11.2014, R.G. 21.2.2015, 29274, par. 47.

¹⁵³ Cansu Dağ-Bereket, “Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararları Ekseninde Mülkiyet Hakkı”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Dilek Yılmazcan’a Armağan Sayısı, 2020/2, s. 484-485; Gemalmaz, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı**, s. 453

Bu doğrultuda, temsilcinin, vergi yükümlülerini muhtevayla koruyarak mevcut kılmak için, temsil faaliyetini gerçekleştirirken şu sorulara yanıt araması beklenir: Vergiyle ilgili bu karar, ulaşılabilirliği ve öngörülebilirliği sağlıyor mu? Bu kararın kalktığı temel, kamu yararına yöneliyor mu? Bu karar, yöneldiği amacı, yani kamu yararını gerçekleştirmeye elverişli mi? Bu kararla, belirli kişiler özel ve ağır bir yük altında kalıyor mu? Alternatifler arasında en iyinin belirlendiği bir müzakerede, ancak, mülkiyet hakkının sağladığı özgürlük alanına müdahale edilmesi bakımından negatif statü ilişkisinin çeperiyle, yani devletin bu alana ne kadar ve hangi koşullarla dâhil olabileceğiyle ilgili olan bu sorulara yanıt verilirse, vergi yükümlüleri korunabilir. Temsilci, bu çepere elinden geldiği ölçüde bekçilik etmek durumundadır.

Vergilendirme yetkisinin negatif statü ilişkisini etkilemesi, mülkiyet hakkıyla sınırlı değildir. Vergiyle ilgili kararlar, malî yükümlülüklerin konması, kaldırılması ve değiştirilmesinden fazlasını kapsayabilir. Mülkiyet hakkına müdahale edilmesi, etkin bir biçimde kullanılabilmesi malî güç temeline bağlı olan başka hakları da etkiler¹⁵⁴. Örneğin, vergi kanunlarında, kanun hükümlerine aykırılık taşıyan bazı davranışlara cezalarla karşılık verilebilir¹⁵⁵. Bu durumda, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 5. maddesinde ve Anayasanın 17. maddesinde koruma altına alınan kişi özgürlüğü ve güvenliği gündeme gelebilir. Sonra, vergi kanunlarında, vergi yükümlülerinin malî gücünün kavranması amacıyla inceleme ve arama gibi işlerle özel hayat alanına girilmesi düzenlenebilir¹⁵⁶. Bu kez, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 8. maddesinde ve Anayasanın 20. maddesinde koruma altına alınan özel yaşama saygı hakkı söz konusu olabilir. Vergiyle ilgili kararlar vergi yükümlülerinin taşıdığı haklardan hangisini veya hangilerini etkiliyorsa, bunların gerektirdiği sınırlara temsilci de riayet etmek zorundadır. Bu zorunluluğu salt malî yükümlülük getiren, kaldıran veya değiştiren kanunlarla sınırlı olarak ele almamak gerekir¹⁵⁷.

vd.; Gemalmaz, “Mülkiyet Hakkına Vergisel Müdahalede Ölçülülük ve Adil Denge: Anayasa Mahkemesi Kararlarının Eleştirel Değerlendirilmesi”, s. 171 vd.; Yaltı, **Vergi Yükümlüsünün Hakları**, s. 45 vd.

¹⁵⁴ Funda Başaran-Yavaşlar, “Vergilendirme Yoluyla Temel Hak ve Özgürlüklere Müdahalede Sınır”, **Kamunun Önderliği ve Bireysel Özerklik Sempozyumu**, Ed. İlhan Uluslan ve Bahri Öztürk, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, s. 151.

¹⁵⁵ Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 51.

¹⁵⁶ **Ibid.**, s. 54.

¹⁵⁷ Örneğin, ceza kanunlarının yapımı sırasında aynı suçtan iki defa yargılanmama kuralının gözetilmesinde olduğu gibi, negatif statü ilişkisinde vergi yükümlüsünün özgürlük alanını etkileyen kararlar söz konusu olabilir. Bu kurala ilişkin kapsamlı bir değerlendirme için bkz. Barış Bahçeci /

ii. Pozitif Statü İlişkisi Bakımından

Pozitif statü ilişkisi bakımından, vergiyle ilgili kararlar, devletin olumlu edimlerinin gerçekleşeceği alanda etki doğurur. Vergilendirme yetkisinin kullanılmasıyla, bir devletteki gelir ve servetin dağılımı değişir ve bu durum devletin olumlu edimde bulunma görevleriyle bağdaşabilir veya çelişebilir. Temsilcinin, temsil faaliyetini, vergiyle ilgili kararların devletin olumlu edimde bulunma görevleriyle olabildiğince¹⁵⁸ çelişmeden alınmasını ve böylelikle vergi yükümlülerinin pozitif statü ilişkisinde de korunmasını sağlayacak şekilde gerçekleştirmesi beklenir.

Örneğin, belirli bir gelir türüne aşırı yüksek bir vergi konması, bir mesleğin veya faaliyetin yürütülmesini ekonomik bakımdan imkânsız hâle getirdiği için, bazı kişileri güçlerini aşacak ölçüde vergi ödemek yahut ilgili mesleği veya faaliyeti terk etmek arasında bir tercihle karşı karşıya bırakırsa, bu kişiler çalışma hakkından yoksun kalmış olur¹⁵⁹. Oysa Anayasanın 49. maddesinin ikinci fıkrası, devlete, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli bir ekonomik ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alma görevini yükler. Kimi çalışanların, vergi yükümlüsü olarak korunamadıkları için, çalışma hakkından yoksun kalması devletin bu hak bakımından yüklendiği görevle bağdaşmaz. Aksine, böyle bir müdahale, çalışma hakkının özüne dokunur¹⁶⁰.

Vergilendirme yetkisinin kullanılmasıyla gelir ve servetin yeniden dağıtılmasının sınırı, ilgili hakkın özüne dokunulmamasıdır¹⁶¹. Bir hakkın özü,

Demirhan Burak Çelik, “The Question of Interaction Between the Tax and Criminal Proceedings in the ECtHR Case-Law”, *Intertax*, C. 50, S. 8-9, 2022, s. 649-662.

¹⁵⁸ Vergilendirme yetkisinin pozitif statü ilişkisindeki etkisi, devletin farklı görevleri bakımından birbirine aykırı sonuçlar doğurabilir. Alkollü içeceklerden alınan özel tüketim vergisinin sürekli artırılması bu duruma örnektir. Özel tüketim vergisinin yüksekliğinin, devlete Anayasanın 58. maddesinin ikinci fıkrasında verilen gençleri alkol düşkünlüğünden korumak için gerekli tedbirleri alma göreviyle bağdaştığı söylenebilir. Bununla birlikte, vergilendirmenin aşırı yüksek bir düzeye ulaşması, alkollü içeceklerin evde üretilmesini ve piyasada sahte veya kaçak ürünlerin dolaşıma girmesini yaygınlaştırır. Bu kez, ortaya çıkan bu tablonun, devlete Anayasanın 59. maddesinin ilk fıkrasında yüklenen vatandaşların beden sağlığını geliştirmek için gerekli tedbirleri alma göreviyle bağdaştığı söylenemez. Benzer yönde bkz. Başaran-Yavaşlar / Güneş / Karagöz / Metin, *op. cit.*, s. 201.

¹⁵⁹ Güneş, *Verginin Yasallığı İlkesi*, s. 66.

¹⁶⁰ Çalışma hakkının özüne ilişkin açıklamalar için bkz. Meriç Karagözler, *Bir Temel Hak Olarak Çalışma Hakkı*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2023, s. 15-16.

¹⁶¹ Çağan, *Vergilendirme Yetkisi*, s. 204.

dokunulduğunda o hakkı anlamsız kılan bir çekirdek alanı ifade eder¹⁶². Bu çekirdek alana müdahale edilmesi, o hakkın sağladığı güvencenin konusuz kalmasına neden olur¹⁶³. Bununla birlikte, pozitif statü ilişkisinde bu çekirdek alanın belirlenmesinde güçlüklerle karşılaşılabilir. Çünkü bu alana, devletin, ekonomik ve sosyal alanlardaki görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözetmek şartıyla, malî kaynaklarının yeterliği ölçüsünde yerine getirmesi esası hâkimdir. Anayasanın 65. maddesinde anayasa kuralı düzeyinde ifadesini bulan bu esas, devletin olumlu edimde bulunma görevlerine bir sınır çizgisi çekerek devlet bütçesi üstünde oluşabilecek yükleri kontrol etmeyi hedefler¹⁶⁴. İnsan haklarının tamamının, ister istemez, kamusal kaynaklarla sınırlı şekilde korunabileceği gerçeği göz önünde bulundurulduğunda¹⁶⁵; malî yeterlik ölçüsünün dolaylı olarak vergi yükümlülerinin korunmasına hizmet ettiği görülür. Vergi yükümlülerinden elde edilen gelirlerin toplandığı devlet bütçesinin aşılması, sonraki bütçe dönemleri bakımından bir açık yaratır. Bu açığın kapanması ihtiyacı, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak vergi yükümlülerinin negatif statü ilişkisinde sahip olduğu özgürlük alanına daha çok müdahale edilmesine neden olur. Bu durumda, devletin malî yeterliğiyle devletin olumlu edimde bulunma görevleri arasında bir denge kurulmasına ihtiyaç vardır. Fakat bu ihtiyaç, tespitindeki zorluklara rağmen, hiçbir zaman bir hakkın özüne dokunulmasına neden olacak şekilde giderilmemelidir¹⁶⁶.

Bu çerçevede, temsilcinin, vergi yükümlülerini koruyarak mevcut kılmak için, temsil faaliyetini gerçekleştirirken yanıt arayacağı sorulara şunlar ilâve edilmelidir: Vergiyle ilgili bu karar, devletin olumlu edimde bulunma görevleriyle bağdaşır mı? Bu karar, vergi yükümlülerinin taşıdığı bir hakkın kullanılmasını olanaksız hâle

¹⁶² Oktay Uygun, **1982 Anayasasında Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi**, İstanbul: Kazancı, 1992, s. 186.

¹⁶³ **Ibid.**

¹⁶⁴ Bu hedef hukuk öğretisinde eleştiri ve tartışmalara konu olmuştur. Bu tartışmalarla ilgili bilgi için bkz. Barış Bahçeci, “2001 Anayasa Değişikliğinin Sosyal Hakların Sınırlandırılma Rejimine Etkisi”, **Bülent Tanör Armağanı**, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2004, s. 184 vd.; Göze, **Liberal, Marxiste, Faşist ve Sosyal Devlet**, s. 111 vd.; Kapanı, **op. cit.**, s. 123-124.

¹⁶⁵ Bu hususta bkz. Hasan Basri Çifci, “Devletin Sosyal ve Ekonomik Ödevlerinin Malî Kaynaklarıyla Sınırlı Olması: Vergi Ödevinin Haklılığı Açısından Bir Tartışma”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2022/1, s. 625 vd.

¹⁶⁶ Hukuk öğretisinde, pozitif statü ilişkisiyle bağlantılı hakların özünün belirlenebilmesi için, yasamaya olduğu kadar, yargıya da görev düştüğü söylenir. Örneğin, ihtiyaç duyanların birinci basamak sağlık hizmetinden faydalanması sağlık hakkının, ilköğretim düzeyindeki eğitimin parasız olarak sunulması eğitim hakkının, asgari ücret karşılığında çalışılacak bir iş bulunması veya işsizlik sigortasının asgari düzeyinden faydalanması çalışma hakkının özü olarak belirlenebilir. Bkz. Oktay Uygun, “Küreselleşme ve Değişen Egemenlik Anlayışının Sosyal Haklara Etkisi”, **Kamu Hukuku İncelemeleri**, 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2013, s. 270-271.

getiriyor mu? Bu kararlar, bir hakkın sağladığı güvence ortadan kalkıyor mu? Bu karar, hiçbir koşulda hakkın koruduğu çekirdek alana dokunulmaması kaydıyla, devletin malî yeterliğini aşmasına sebep oluyor mu? Alternatifler arasında en iyinin belirlendiği bir müzakerede, ancak, pozitif statü ilişkisinin gerektirdikleriyle ilgili olan bu sorulara yanıt verilirse, vergi yükümlülerinin korunması sağlanabilir.

iii. Ayrımcılık Yasağı Bakımından

Son olarak, muhtevayla korumanın, devletle birey arasındaki ilişkinin bütün veçheleri bakımından söz konusu olduğu bir ayağı daha vardır. Bu, ayrımcılık yasağıdır ve temsil faaliyetinin yürütülmesinde ayrıca değerlendirilmesi gerekir. Anayasanın 10. maddesi, herkesin dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğunu söyler. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 14. maddesi, sözleşmede düzenlenen haklardan cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasal veya diğer kanaatler, ulusal veya toplumsal köken, ulusal bir azınlığa aidiyet, servet, doğum başta olmak üzere, herhangi başka bir duruma dayalı hiçbir ayrımcılık gözetilmeden yararlanmanın esas olduğunu açıklar. Sözleşmede düzenlenen haklardan birinin koruma alanına giren bir müdahale, ilgili hakkın ihlal edilip edilmediğinden bağımsız biçimde, 14. maddede ortaya konan bu yasağa uymuyorsa ayrımcılık olarak nitelendirilir.

Vergilendirme yetkisinin kullanılmasında eşitlik, vergilendirme yönünden benzer durumdaki kişilerin aynı işleme tâbi tutulması anlamında yatay eşitliğin ve farklı durumdaki kişilerin farklılıkları ölçüsünde ayrı işleme tâbi tutulması anlamında dikey eşitliğin sağlanmasını gerektirir¹⁶⁷. Benzer durumdaki kişilere farklı muamelede bulunulmasının ayrımcılık teşkil edip etmediğini görmek için, AİHM'nin başvurduğu üç basamaklı incelemeden yararlanılabilir. Birinci basamakta, durumların karşılaştırılabilir olup olmadığına bakılır. Muamele farklılığının ayrımcılık niteliği taşıyabilmesi için, benzer durumların söz konusu olması şarttır. İkinci basamakta, muamele farklılığının hangi temele dayandığının ispatlanması gerekir. Farklılığın kalkış noktasının yukarıda sayılanların kapsamına girip girmediği aranır. Üçüncü

¹⁶⁷ Öncel / Kumrulu / Çağan / Göker, **op. cit.**, s. 47.

basamakta, muamele farklılığının meşru olup olmadığı incelenir. Farklılık makûl ve nesnel bir gerekçeye dayanıyorsa ve ölçülüyse, ayrımcılık yasağını ihlal etmez¹⁶⁸.

Haklı nedene dayanmayan, ayrımcı bir muamele örneği olarak, geçmişte 31.12.1960 tarih ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 93. maddesinde yer alan ve 22.7.1998 tarih ve 4369 sayılı Kanunun 82. maddesiyle yürürlükten kaldırılan aile reisi beyanı incelenebilir¹⁶⁹. Aile reisi beyanıyla, evli çiftlerin gelirleri toplanır ve aynı gelire sahip bir kişiye uygulanan artan oranlı tarife doğrultusunda vergilendirilir. Böylece, evli çiftler, ayrı ayrı vergilendirilse ödeyeceğinden daha fazla vergi ödemiş olur. Bu durumun toplumsal art etkisiyse, evli kadınların, vergi yükü açısından evli olmayan kadınlara kıyasla daha kötü bir durumla karşılaşması ve bu yüzden çalışma hayatına katılmama gibi eğilimler gösterebilmesidir¹⁷⁰. Bu durum, Türkiye’de olduğu gibi, Almanya’da da tartışma konusu olur. Alman Anayasa Mahkemesi 1958 tarihli ünlü kararıyla bu yaklaşımın anayasada yer alan eşitlik ilkesine ve evliliğin ve ailenin korunması esasına aykırı olduğuna karar verir¹⁷¹. Benzer itirazların dile getirilmesiyle aile reisi beyanı Türkiye’de de terk edilir¹⁷².

Bu çerçevede, temsilcinin, vergi yükümlülerini koruyarak mevcut kılmak için, temsil faaliyetini gerçekleştirirken yanıt arayacağı sorulara şunlar eklenmelidir: Vergiyle ilgili bu karar, benzer durumda olan kişiler açısından farklı sonuçlar yaratma potansiyelini taşıyor mu? Eğer böyle bir potansiyel söz konusuysa, bu sonuçlar makûl ve nesnel bir temele oturuyor mu? Alternatifler arasında en iyinin belirlendiği bir müzakerede, yukarıda ifade edilen sorularla birlikte, ayrımcılık yasağının gerektirdiği

¹⁶⁸ Gamze Gümüşkaya, “Ayrımcı Vergisel Müdahaleler Sorunu”, **Vergi ve Temel Haklar İncelemeleri I: Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvurunun Vergi Yargısına Etkisi**, Ed. Haydar Burak Gemalmaz ve Gülay Arslan Öncü, İstanbul: Beta Yayıncılık, s. 243 vd.

¹⁶⁹ Bu hususta kapsamlı bir değerlendirme için bkz. Billur Yaltı-Soydan, “Gelir Vergisinde Tartışmalı Bir Vergi Statüsü: Aile Vergilendirmesi (Kadının Konumu Açısından Bir Değerlendirme)”, **Vergi Sorunları Dergisi**, S. 81 ve 82, 1995.

¹⁷⁰ **Ibid.**

¹⁷¹ Stewart, **op. cit.**, s. 125.

¹⁷² Aile reisi beyanı, pozitif statü ilişkisi açısından ayrıca sorunludur. Anayasanın 41. maddesinin ikinci fıkrası, devlete, ailenin huzur ve refahını, özellikle de annenin ve çocukların korunmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alma görevi yükler. Evli vergi yükümlülerinin daha ağır bir vergi yüküyle karşılaşmasının bu görevle bağdaştığı söylenemez. Anayasanın 49. maddesinin ikinci fıkrası, devlete, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli bir ekonomik ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alma görevini yükler. Aile reisi beyanı, kadın vergi yükümlüleri açısından devletin bu göreviyle de bağdaşmaz.

soruların da sorulması vergilendirmede eşitliğin sağlanabilmesi ve benzer durumdaki vergi yükümlülerinin birbirleri arasında da korunabilmesi için gereklidir.

3. Temsilcinin Yetkisinin Sınırı ve Güvenceleri

Seçme faaliyetinin tamamlanmasından ve temsil ilişkisinin kurulmasından sonra, sorulacak diğer bir soru temsilcinin hangi yetkiye, ne ölçüde sahip olacağıdır¹⁷³. Temsilsiz vergi olmaz ilkesi vergi yükümlülerinin parlamentoda mevcut kılınmasıyla ilgili bir talebi içerdiği için, temsilcinin yetkisinin bunu sağlayacak şekilde düzenlenmesi gerekir. Temsilci ve temsil olunanlar arasındaki ilişkinin niteliğinin belirlenmesi, bu düzenlemenin temel meselesidir. Temsilcinin, temsil olunanları mevcut kılmak için neleri yapıp neleri yapamayacağı, bunun için hangi koşullarda daha fazla imkâna sahip olacağı bu ilişkiden hareketle tespit edilebilir (a).

Bununla birlikte, vergi yükümlülerinin parlamentoda mevcut kılınması için, temsilci ve temsil olunanlar arasındaki ilişkinin buna olanak verecek şekilde belirlenmesi tek başına yeterli olmaz. Seçmenlerin, seçme faaliyetini özgür bir şekilde gerçekleştirebilmesi için belirli özgürlükleri sağlayan koşulların hazırlanmasına nasıl ihtiyaç varsa¹⁷⁴; temsilcinin, sahip olduğu yetkiyi serbest bir şekilde kullanabilmesi için, benzer özgürlükleri güvence altına alan koşulların hazırlanmasına aynı şekilde ihtiyaç vardır. Temsilcinin, temsil faaliyetini kendisinden beklediği şekilde gerçekleştirebilmesi yasama bağışlıkları adı verilen bu güvencelere bağlıdır (b).

a. Temsilcinin Temsil Olunanlarla İlişkisi

i. İlişkinin Niteliği

Temsilci, temsil olunanların arzu ve iradesiyle bağlı mıdır; yoksa temsil olunanlar için faydalı olduğunu düşündüğü yönde, ama bütünüyle serbest şekilde mi hareket edecektir¹⁷⁵? Siyaset bilimci *Hannah Fenichel Pitkin* bu soruya verilen

¹⁷³ Rush, *op. cit.*, s. 21.

¹⁷⁴ Bkz. İkinci Bölüm, I-A-3-a, “Serbest Seçimler” başlığı.

¹⁷⁵ Pitkin, *op. cit.*, s. 145.

yanıtların genellikle iki tarafta kümелendiğini tespit eder. Bir tarafta, hakîkî bir temsilin ancak temsil olunanların açık ve bağlayıcı talimatları doğrultusunda yürütülebileceği düşüncesi yer alırken; diğer tarafta, temsil olunanların temsilciye talimat verme yetkisinin olmadığı, temsilcinin temsil faaliyetinde bütünüyle serbest olduğu düşüncesi hâkimdir¹⁷⁶.

Rousseau'nın halk egemenliği düşüncesinden kaynaklanan temsil yaklaşımı ilk tarafa örnektir. Hatırlanacak olursa, *Rousseau*, temsilcinin herkes gibi bireysel faydası doğrultusunda hareket ettiğini ve halkın yalnızca temsilciyi seçerken özgür olduğunu savunduğundan temsile sıcak bakmaz¹⁷⁷. Temsile müsaade edilecekse bile, bunun iyi bir şekilde işlemesi için, temsilcinin yalnızca onu parlamentoya gönderenleri temsil etmesi, temsil ettiği kişilerin talimatlarına harfiyen uyması ve bu kişiler tarafından her zaman azledilebilmesi gerekir¹⁷⁸. Dolayısıyla, burada, Fransız Devriminden önceki *États Généraux*'ta yürütülen temsil faaliyetinde olduğu gibi, emredici vekâlet anlayışı esastır. Hatırlanacağı üzere, emredici vekâlet anlayışı, temsilcinin yalnızca temsil olunanların iradesini görüşmelere taşımakla görevli olduğunu ifade eder¹⁷⁹.

Buna karşılık, *Sieyès*'in ulusal egemenlik düşüncesinden kaynaklanan temsil yaklaşımı ikinci tarafa örnektir. *Sieyès*'e göre, temsilcinin işi, belirli bir tarihsel anda ve belirli bir amaçla onu seçenlerin iradesini parlamentoya taşımak değil, kendi serbest iradesiyle, geçmişteki, şimdiki ve gelecekteki üyeleriyle birlikte¹⁸⁰ ulusun tamamı adına ve özgür bir biçimde hareket ederek temsili ortak iradeyi bulmaktır. Fransız Devrimi, bunu ifade eden temsili vekâlet anlayışının yerleşmesini sağlar. Temsilci, seçildikten sonra, seçmenler kümesinin değil, bütün ulusun temsilcisi olur. Temsil ilişkisi tek tek temsilcilerle temsil olunanlar arasında değil, ulusun tamamı ve temsilciler kümesinin tamamı arasında kurulur. Bu doğrultuda, temsilci bütün ulusu temsil ettiğine göre, kendini seçenlerden talimat alamaz ve onlar tarafından görevden alınamaz¹⁸¹.

¹⁷⁶ *Ibid.*, 146.

¹⁷⁷ Ağaoğulları, *op. cit.*, s. 101.

¹⁷⁸ Uygun, *Demokrasi*, s. 177-179.

¹⁷⁹ Batum / Yılmaz / Köybaşı, *op. cit.*, s. 107; Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt I, s. 748; Teziç, *op. cit.*, s. 116-117.

¹⁸⁰ Batum / Yılmaz / Köybaşı, *op. cit.*, s. 111.

¹⁸¹ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt I, s. 753-756; Sarıca, *op. cit.*, s. 196-205; Teziç, *op. cit.*, s. 116-118.

Anayasanın “*Milletin temsili*” başlıklı 80. maddesi “*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri[nin], seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün Milleti temsil [ettiğini]*” söyler. Bu hüküm, ulusal egemenlik düşüncesinden kaynaklanan temsil yaklaşımı doğrultusunda, temsil ilişkisinin, temsilciler kümesinin tamamıyla milletin tamamı arasında kurulduğunu gösterir¹⁸². Temsilcinin, kendi iradesiyle, bütün milletin menfaatinin neyi gerektirdiğini tespit edebilecek bağımsızlığa sahip olduğu kabul edilir¹⁸³. Bu yüzden temsilci, seçmenlerinin emir ve talimatlarıyla bağlı değildir, onlar tarafından azledilemez ve siyasi parti değiştirme örneğinde olduğu gibi seçmenlerinden bağımsız hareket edebilir¹⁸⁴. Bununla birlikte, Anayasanın 78. maddesine 27.12.2002 tarih ve 4777 sayılı Kanunla eklenen son fıkra, bir ilin veya seçim çevresinin parlamentoda üyesinin kalmaması durumunda, boşalmayı takip eden doksan günden sonraki ilk Pazar günü ara seçim yapılacağını düzenler. Buna göre, örneğin, parlamentoda Siirt’ten seçilmiş kimse kalmadığında, aynı dönem için Siirt’te yeni bir seçim yapılması gerekir. Oysa temsili vekâlet anlayışında, temsilcilerin, seçildikten sonra, bütün milletin temsilcisi olması esastır. Bu hüküm, anayasada temsili vekâlet anlayışının benimsenmesine rağmen, temsilcilerin, seçildikten sonra da bir il veya seçim çevresiyle ilişkilendirildiğini gösterir.

Hem emredici vekâlet anlayışını hem de temsili vekâlet anlayışını temsil kavramından hareketle temellendirmek mümkündür¹⁸⁵. Bununla birlikte, mutlak nitelikte bir emredici vekâlet veya temsili vekâlet anlayışı, temsil kavramıyla bağdaşmaz. Diğer bir deyişle, iki tarafın da uç noktası, temsil kavramından hareketle temellendirilemez.

Mutlak nitelikte bir emredici vekâletin temsil faaliyetine uygun olmamasının nedeni şudur: Temsilden söz edebilmek için, temsil olunanlar mevcut olmamalı,

¹⁸² Tanör / Yüzbaşıoğlu, **op. cit.**, s. 259.

¹⁸³ Özbudun, **Anayasa Hukuku**, s. 279.

¹⁸⁴ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 584; Tanör / Yüzbaşıoğlu, **op. cit.**, s. 259.

¹⁸⁵ Pitkin, **op. cit.**, s. 146. Hukuk öğretisinde, emredici vekâlet anlayışı, seçim çevrelerine belirleyici etki atfettiği ve böylece egemenliğin sahibi olan bölünmez millet düşüncesini pratikte parçalara ayırdığı gerekçesiyle eleştirilir. Bu durumun, bir yandan ulusal egemenlik düşüncesiyle ters düştüğü, diğer yandan yerel ihtiyaçları ulusal ihtiyaçların önüne taşıdığı savunulur. Bu eleştiriler için bkz. Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 751. Temsili vekâlet anlayışında, ulusal egemenlik düşüncesinin bir çıktısı olması sebebiyle eleştirilir. Temsili vekâlet anlayışı, temsil faaliyetini seçmenler kümesinden soyutlar ve bir ulus düşüncesine bağlar. Bunun, iktidarın dünyevileşmesi sırasında yaşanan sınıfsal gerilimleri aşmak için ticaret burjuvazisinin bulduğu bir yol olduğu savunulur. Bu eleştiriler için bkz. Şirin, **Anayasadan Çıkış**, s. 378-382.

mevcut kılınmalıdır¹⁸⁶. “*Temsil olunanların mevcut olması*” çelişkili bir ifadedir. Kişilerin zaten mevcut olduğu bir durumda, mevcut kılınması söz konusu olamaz¹⁸⁷. Temsil olunanların bağlayıcı talimatlarla temsilciyi yönlendirmesi, temsil faaliyetini, bu çelişkili duruma yaklaştırır. Temsilci, hiçbir özerkliği olmaksızın, bütünüyle temsil olunanların uzantısı gibi hareket edecekse, burada temsilden söz edilemez. Temsilcinin, asgari düzeyde, temsil olunanlardan bağımsız bir hareket alanına sahip olması, temsil kavramının gereğidir¹⁸⁸. O kadar ki, özerkliğin, temsil faaliyetini gerektiği gibi gerçekleştirmesi için, temsilcinin temsil görevinin bir gereği olduğu savunulabilir¹⁸⁹. Dolayısıyla, mutlak nitelikte bir emredici vekâlet, temsile uymaz.

Mutlak nitelikte bir temsili vekâletin temsil faaliyetine uygun olmamasının nedeni de aynıdır: Temsil, temsil olunanların mevcut kılınmasını gerektirdiğinden, temsilciye tanınacak bağımsız hareket alanının, temsil olunanların mevcut kılınmasını engelleyecek bir düzeye ulaşmaması şarttır¹⁹⁰. Temsilci, *Rousseau*’nun öngördüğü şekilde, sadece kendi bireysel çıkarı için hareket edecekse, yaptığına temsil faaliyeti, kendisine de temsilci denemez. Bu kez “*temsil olunanları mevcut kılmayan bir temsil faaliyeti*” gibi çelişkili bir ifade ortaya çıkar. Kişilerin mevcut kılınmadığı bir yerde, temsilden söz edilemez. Yönetilenlerin yönetenleri hiçbir şekilde etkileyemediği bir ortamda katılma ilişkisi kurulamaz ve temsilsiz vergi olmaz ilkesinin ön şartı gerçekleşemez.

Öyleyse, temsil kavramından çıkarılan bu iki sonuç, temsilcinin temsil faaliyetini şu şekilde gerçekleştirmesini getirir: Temsilci, temsil olunanların bir uzvu veya uzantısı gibi olmayacak kadar bağımsız; gerçekleştirdiği faaliyetle temsil olunanların arzu ve iradesi arasında büsbütün bir zıtlık ortaya çıkarmayacak kadar bağlı hareket edecektir¹⁹¹. Bu saptama, Anayasanın 80. maddesindeki “*temsil eder*” ifadesinde karşılık bulur. Temsilsiz vergi olmaz ilkesi açısından tekrar edildiğindeyse, temsilcinin vergi yükümlülerinin uzantısı gibi hareket etmeyeceğini, ama

¹⁸⁶ Pitkin, **op. cit.**, s. 154.

¹⁸⁷ Nitekim yukarıda *Magna Carta Libertatum*’un on dördüncü maddesi incelenirken, benzer bir sorunla karşılaşmış ve burada temsilden söz edilemeyeceği tespit edilmişti. Bkz. Birinci Bölüm, I-C-3, “*Magna Carta Libertatum*” başlığı.

¹⁸⁸ Pitkin, **op. cit.**, s. 152-154, 211-214. Benzer yönde bkz. Manin, **op. cit.**, s. 163.

¹⁸⁹ Bu yönde açıklamalar için bkz. Gutmann / Thompson, **op. cit.**, s. 175-176.

¹⁹⁰ Pitkin, **op. cit.**, s. 154.

¹⁹¹ **Ibid.**, s. 166.

yükümlülerin arzu ve iradesiyle tamamen zıt düşecek eylemlerde de bulunamayacağını söylemek gerekir.

Bu çerçevede, temsilsiz vergi olmaz ilkesindeki temsil ilişkisinin, medeni hukuk ilişkilerindeki temsilden farklı bir düzene karşılık geldiği görülebilir. Medeni hukuk ilişkilerindeki temsil kavramı, bir kişinin, hüküm ve sonuçlarını başka bir kişinin hukuk alanında doğuracak şekilde, o kişinin adına ve hesabına işlem yapma yetkisine sahip olmasını ifade edecek şekilde kullanılır¹⁹². Bu ilişkilerde esas olan, birtakım engeller sebebiyle bir kişinin kendi başına yapamadığı bazı hukuki işlemlerin, hukuki sonuçları o kişi üstünde kalacak şekilde, onun yerine temsilcisi tarafından yapılmasıdır¹⁹³. Temsilsiz vergi olmaz ilkesindeki temsilse, temsilcinin temsil olunanların yerine hareket etmesi anlamına gelmez. Temsilci kendi adına eylemde bulunur, fakat bu eylemiyle temsil olunanları mevcut kılmaya çalışır¹⁹⁴.

Aynı sebeple, temsilsiz vergi olmaz ilkesindeki temsil ilişkisi, ticari işletme hukukundaki ticari temsilcinin temsil yetkisinden de ayrılır. Ticari temsilcinin temsil yetkisi, tacirin ikincisiymiş gibi davranmasını ve işletmenin amacıyla bağlantılı her türlü işlemi yapmasını sağlar¹⁹⁵. Temsilsiz vergi olmaz ilkesindeki temsildeyse, temsilci temsil olunanın ikincisi değildir. Temsilcinin ticaret şirketlerindeki yönetim kuruluna veya genel kurula benzetilmesi de doğru olmaz. Çünkü ticaret şirketleri, tüzel kişi olmakla, fiil ehliyeti çerçevesinde çeşitli görevlerin ifası için bu organlara ihtiyaç duyar¹⁹⁶. Bu organlar, şirketin amaç ve faaliyetlerinin gerçekleşmesini sağlayan araçlardır ve şirketin uzvu gibi hareket ederler¹⁹⁷. Fakat temsilsiz vergi olmaz ilkesindeki temsilde, temsilci temsil olunanların bir uzantısı değildir ve onlar gibi hareket etmek zorunda değildir.

Özetle, temsilsiz vergi olmaz ilkesindeki temsil ilişkisinde, temsilci vergi yükümlülerini ikâme etmez, onların yerine hareket etmez, onların bir görevlisi veya uzantısı gibi davranmaz. Vergiyle ilgili konularda karar verirken, farklı seçenekleri

¹⁹² Şener Akyol, **Türk Medeni Hukukunda Temsil**, İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2009, s. 3; Fikret Eren, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 20. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2016, s. 441.

¹⁹³ Akyol, **op. cit.**, s. 3; Eren, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, s. 383.

¹⁹⁴ Pitkin, **op. cit.**, s. 162. Benzer yönde bkz. Manin, **op. cit.**, s. 174.

¹⁹⁵ Ernst E. Hirsch, **Ticaret Hukuku**, Cilt 1, Çev. Galip Mustafa, İstanbul: Cihan Kitaphanesi, 1935, s. 145.

¹⁹⁶ **Ibid.**, Cilt 2, s. 49, 242-243.

¹⁹⁷ Pitkin, **op. cit.**, s. 125.

göz önünde bulundurur ve vergi yükümlülerini mevcut kılmasına yarayacak ne varsa, bunları o seçeneklere yönlendirir¹⁹⁸. Kendi serbest iradesiyle, vergi yükümlülerinin korunması için gerekenleri takdir etmeye çalışır. Bu doğrultuda gerekli olabilecek her şeyi yapmaya yetkilidir. Bununla birlikte, vergi yükümlülerinin arzu ve iradesiyle tamamen zıt düşecek bir faaliyet yürütemez. Bu da yetkisinin sınırını oluşturur.

Temsilci, temsil olunanlarla asgari bir bağlılık düzeyini sağlamak, diğer bir deyişle yükümlülerin arzu ve iradesiyle tamamen zıt düşmemek için farklı yollara başvurabilir. Örneğin, vergi yükümlülerine, onları ilgilendiren konularda danışabilir. Temsilci danışmaya ihtiyaç da duyabilir. Bu ihtiyacın temelinde şu iki soru yatar: Temsilcinin, demokratik siyasi hayatın geniş sahasının tamamıyla uğraşacak bilgi ve tecrübeye sahip olması beklenebilir mi¹⁹⁹? Temsil faaliyeti, bütün yönetim konularında kamunun genel menfaatini saptamak açısından elverişli midir²⁰⁰? İleride görüleceği üzere, bunlar kolaylıkla olumlu yanıt verilemeyecek sorulardır²⁰¹. Bu yüzden, temsilcinin vergi yükümlülerine danışmasını anormal karşılamamak gerekir²⁰².

Böyle bir danışmanın dört adımı vardır²⁰³: İlk adım karar verilecek konuya dair bilgi toplamaktır. İkinci adım temsil olunanlara görüşlerini sormaktır. Üçüncü adım

¹⁹⁸ Karş. Wallace, **op. cit.**, s. 306.

¹⁹⁹ Mümtaz Soysal, **Halkın Yönetime Etkisi**, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1968, s. 38.

²⁰⁰ **Ibid.**

²⁰¹ Bkz. Üçüncü Bölüm, I-A, “Değerlendirme Sorunu” başlığı.

²⁰² Siyaset bilimci Robert A. Dahl temsil olunan herkesin, temsilciyle kısa bir görüşme yapması için gereken zamanı hesaplar ve böyle bir şeyin gerçekleşebilmesi için temsilcinin zamanının çoğunu, belki de tamamını sadece bu görüşmelere ayırması gerektiğini tespit eder. Temsil olunanların sayısı arttıkça, temsilcinin temsil olunanlarla iletişime geçmek için daha az zamanı olur. Dahl bu öncüllerden hareketle şu sonuca ulaşır: “Bir demokratik birim ne kadar küçük olursa, vatandaşların katılımını sağlama potansiyeli o kadar fazla; vatandaşların hükümet kararlarını temsilcilere bırakma gerekliliği o kadar az olur.” Bkz. Dahl, **Demokrasi Üzerine**, s. 124-125. Ayrıca bkz. Dahl, **Siyasi Eşitlik Üzerine**, s. 61. Bu doğrultuda, temsilcinin vergi yükümlülerine danışması önerisi, her yükümlünün her konudaki fikrinin muhakkak sorulması anlamına gelmez. Zaten bu anlama gelecek bir önerinin pratiğe dökülmesi imkânsızdır. Temsilci buna ihtiyaç duyduğu veya bunu gerekli gördüğü konularda, elinden geldiği ölçüde bu yola başvurabilir. Bunu bütünüyle temsilcilerin keyfi değerlendirmesine bırakmamak için, geçici veya sürekli nitelikte danışma organlarının devlet tarafından toplanması ve/veya zorunlu veya ihtiyari kamu araştırmalarının yürütülmesi düşünülebilir. Bkz. Soysal, **op. cit.**, s. 42-46. Sonra, vergi yükümlülerinin harekete geçmesi ve temsilciyi zorlaması da beklenebilir. Yükümlülerin kendi seslerini duyurmak için başvurduğu yollar, temsilcinin danışmak için harcayacağı mesaiyi etkileyebilir. Örneğin, bu konuda örgütlenmiş bir sivil toplum kuruluşunun varlığı bu işi kolaylaştırabilir. Dolayısıyla, temsilcinin vergi yükümlülerine danışması, Dahl’ın öne sürdüğünün aksine, bütün mesainin bu uğurda harcanmasını gerektirmez.

²⁰³ Eroğul, **op. cit.**, s. 57-58.

önerilerini istemektir. Dördüncü adım kararın bu bilgi, görüş ve öneriler doğrultusunda verilmesini sağlamaktır. Böylece, temsilci elinden geldiği ölçüde vergi yükümlülerinin sesini duyabilir, başkalarına duyurabilir ve yükümlüleri temsil faaliyetine dâhil ederek mevcut kılabilir.

Sonra, danışmanın ötesine geçilerek, parlamentoda verilecek bir kararın vergi yükümlüleri bakımından yaratacağı olası fayda ve dezavantajları analiz eden bir etki değerlendirmesi yapılması düşünülebilir²⁰⁴. Etki değerlendirmesi, vergiyle ilgili konularda parlamentonun karar alma sürecinde bir adım olarak benimsenebilir ve alınacak kararların sonuçlarının kapsamlı bir değerlendirmesini içerecek şekilde hazırlanabilir. Bu tarz bir değerlendirme, varsayımsal olarak gerçekleştirilebileceği gibi, gerçek vergi yükümlülerine başvurularak da ortaya konabilir²⁰⁵. İkinci durumda, vergi yükümlülerine danışılması, karar almanın olağan bir basamağına dönüşerek sistematik hâle gelir. Varılan sonuçlar, olumsuz etkilerin nasıl azaltılacağına dair tavsiyelerle birlikte, bir rapor olarak sunulabilir. Bu rapor, hesapverilirliği teşvik etmek üzere kamuyla paylaşılabilir. Böylelikle, temsilcinin yükümlülerin arzu ve iradesiyle zıt düşme olasılığı azaltılabilir.

Bununla birlikte, asgari bir bağlılık düzeyinin sağlanması işi, yalnızca temsilciden beklenemez. Bu hususta vergi yükümlüleri de harekete geçmelidir. Yükümlüler öncelikle, hukukçu *Münci Kapani*'nin “*azimli ve uyanık bir kitle bilinci*”²⁰⁶ olarak tarif ettiği bir kavrayışla vergiyle ilgili konularla ilgilenmelidir. Daha sonra, temsilciyi etkilemenin farklı yollarını bulmalıdır. Bu yollar arasında şunlar sayılabilir²⁰⁷: Temsilci ziyaret edilebilir, sosyal medyada temsilciye doğrudan ulaşılabilir, temsil faaliyetinin bazı müşterek menfaatlere yönlendirilmesini sağlamak hedefiyle vergilendirme bakımından ortaklaşan menfaat grupları oluşturulabilir, böyle bir amaç gütmeksizin temsilciye önerilerde bulunulabilir, yükümlülerin arzu ve iradesini duyurmak ve kuvvetlendirmek için basından faydalanılabilir, dilekçe verilebilir, toplantılar ve gösteriler düzenlenebilir, dernekler ve benzer örgütler kurulabilir. Diğer bir deyişle, temel hak ve özgürlüklerin sunduğu olanaklar, vergi yükümlülerinin katılma ortamını destekleyecek ve genişletecek şekilde işletilebilir.

²⁰⁴ Wallace, **op. cit.**, s. 316.

²⁰⁵ **Ibid.**

²⁰⁶ Kapani, **op. cit.**, s. 316.

²⁰⁷ Bu yollara ilişkin açıklamalar için bkz. Eroğul, **op. cit.**, s. 179-183; Soysal, **op. cit.**, s. 66-69, 76-87.

ii. İlişkinin Pratiği

Buraya kadar yapılan açıklamalar, temsilsiz vergi olmaz ilkesindeki temsil ilişkisinin niteliğini belirlemeye yöneliktir. Bu başlıkta, son olarak, temsil ilişkisinin niteliğini değiştirmeyen, ama kimi hâllerde pratiğe dökülmesini engelleyebilen bir olgudan söz edilecektir: Vergiyle ilgili konularda, temsil olunanların bilgisizliği ve/veya kayıtsızlığı olgusu²⁰⁸. Bu olgu karşısında, temsilci, vergi yükümlülerinin hakkında hiçbir fikir sahibi olmadığı birtakım konularda eyleme geçmek zorunda kalabilir²⁰⁹. Yahut yükümlülerin fikirleri açık olmayabilir, tartışmalı veya bölünmüş olabilir ve temsilcinin yine de eylemde bulunması gerekebilir²¹⁰. Siyaset bilimci *Sven Steinmo* benzer bir saptamayı yaptıktan sonra şu soruyu sorar: “*Yurttaşlar vergiler konusunda yeterince bilgi sahibi değilse, siyasi liderlere yol göstermeleri nasıl beklenebilir?*”²¹¹ Eğer temsilcinin asgari bir bağlılık düzeyinde dahi dayanabileceği bir arzu ve irade yoksa ne yapılabilir?

Bu bölümün girişinde, genel katılma talebinin olmazsa olmaz koşulları açıklanmıştı. Bu koşulların, aynı zamanda temsilsiz vergi olmaz ilkesindeki temsil faaliyetinin ön şartları olduğu söylenmişti. Bu şartlar arasında, düşünce özgürlüğünün konusuna sahip olabilmek için, yönetilenlerin toplumsallaşmasını sağlayacak bir

²⁰⁸ 2010 yılında Türkiye’de yapılan geniş kapsamlı bir araştırmada, katılımcılara yurttaşlık, demokrasi ve vergilendirme hakkında bir dizi soru yöneltilir ve katılımcıların vergilendirme ve yönetime katılma arasında dikkate değer bağlantılar kurduğu gözlenir. Bkz. Ünal Zenginobuz / Fikret Adaman / Fatoş Gökşen / Çağrı Savcı / Emre Tokgöz, **Türkiye’de Vergiler, Temsiliyet ve Demokrasi**, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi, 2010, s. 38-39. Araştırmaya göre, her on kişiden 8.1’i vergi ödemeyen kendisine yurttaş olarak devletten hesap sorma hakkı verdiğini, 7.4’ü vergi ödemeyen yurttaşların ülke yönetiminde söz sahibi olmasını istemediğini, 7.4’ü vergi ödemekle ülkenin yönetimine dolaylı olarak katıldığını, 6.6’sı sesini başkente duyurabildiği ölçüde vergi vermek istediğini söyler. Bkz. **ibid.**, Şekil 4.10. Buna karşılık, katılımcıların vergiyi tanımlama biçimini tespit etmek için sorulan sorulara verdiği yanıtlar daha dağınık bir tablo ortaya koyar. Katılımcıların %40’ı vergiyi devletin kalkınması için yapılan zorunlu bir ödeme, %30’u bir vatandaşlık görevi, %11’i fakirden alıp zengine vermenin bir yolu, %10’u kamu hizmetlerinin sağlanabilmesinin aracı, %4’ü zenginden alıp fakire vermenin bir yolu ve %4’ü iş kurmayı ve yürütmeyi zorlaştıran bir ödeme olarak değerlendirir. Bkz. **ibid.**, Şekil 4.11. Bu yanıtlar arasında, en çok, vergiyi kamu hizmetlerinin sağlanabilmesinin aracı olarak ele alan yanıtların, yukarıda açıklanan paydaşlık ilişkisini yansıttığı söylenebilir. Benzer bir ilişki, vergiyi devletin kalkınması için yapılan zorunlu bir ödeme olarak ele alan yanıtlardan kısmen ve bir vatandaşlık görevi olarak ele alan yanıtlardan daha az çıkarılabilir. Çünkü bunlar yükümlülüğün amacından ziyade, zorunluluk karakterine ağırlık veren cevaplardır. Diğer yanıtlardansa böyle bir çıkarım yapmak güçtür. Bu çerçevede, katılımcıların büyük bir kısmı vergilendirme ve yönetime katılma arasında bağ kurarken, çok daha azı bu bağın nedenini ve getirdiklerini tespit edebilir durumdadır.

²⁰⁹ Wallace, **op. cit.**, s. 289-290.

²¹⁰ Sven Steinmo, **Taxation and Democracy**, New Haven: Yale University Press, 1993, s. 8.

²¹¹ **Ibid.**, s. 195.

eğitim düzeyinin bulunması gerektiği sayılmıştı²¹². Vergiyle ilgili konularda düşünce özgürlüğünün konusuna sahip olabilmek de, toplumsallaşmayı sağlayan bir eğitimden geçer. Temsil vergiye rıza gösterilmesinin bir yolu olduğuna, vergiye rıza gösterilmesi de bir paydaşlık ilişkisine dayandığına göre, bu paydaşlık ilişkisinin bilgisi bu eğitimin vermesi gereken bir bilgidir. İnsan, başka insanlarla birlikte yaşamak ve bu birlikteliğin getirdiği ortak ihtiyaç ve hedeflerden kaynaklanan bazı yükümlülüklerle katlanmak zorundadır. Bir yükümlü, yükümlü olduğunu, bu yükümlülüğün nedenini ve bu yükümlülüğe katlanmasının sonuçlarını değerlendirme imkânından yoksunsa, bu konuda bir arzu ve irade ortaya koyması da tesadüflere kalır. Vergi yükümlülerinin bu soruları sormadığı, sorsa bile yanıtlayamadığı bir yerde temsilcinin onların arzu ve iradesine dayanması güçleşir.

Peki, mezkûr olgu, temsilcinin bütünüyle serbest davranmasını haklı mı kılar? Diğer bir deyişle, vergiyle ilgili konularda, temsil olunanların bilgisizliği ve/veya kayıtsızlığı, temsilcinin istediği gibi davranmasını meşrulaştırır mı? Bu soruya olumsuz yanıt vermek gerekir. Böyle bir ihtimali herhangi bir sebeple olanaklı görmek ve temsilcinin bütünüyle bağımsız eylemde bulunabileceğini söylemek, biraz evvel açıklandığı üzere, temsil kavramıyla bağdaşmaz. Temsilcinin işi, şartlar ne olursa olsun, temsil olunanları mevcut kılmaktır. Temsilci, vergi yükümlülerinin korunması için lâzım olanı tespit etmeye çalışacak, gerekirse derinlerden bulup çıkaracaktır.

Temsil ilişkisinin yukarıda açıklanan gereklere uygun bir şekilde yürüyebilmesi için, mezkûr olgunun sebeplerinin üstünde durulması ve bunların tamir edilmesi şarttır. Mezkûr olgunun temelinde geçim sıkıntısı, eğitim düzeyi, devlete yönelmiş bir kuşkuculuk, yönetim konularının gitgide teknik bir içerik kazanması, katılmanın hukuki yollarının bir tür kahramanlık gerektirmeye başlaması gibi sebeplerin biri veya birkaçı bulunabilir²¹³. Bu sebeplerin hiçbirisi temsil faaliyetinin gereklerinden kaçmak için bahane olamaz. Tersine, temsil faaliyeti ancak bunların çözülmesiyle, olması gerektiği şekilde gerçekleştirilebilir.

²¹² Eroğul, **op. cit.**, s. 57-58.

²¹³ **Ibid.**, 261-264.

b. Yasama Bağışıklıkları

Temsilcinin, temsil faaliyetini serbestçe gerçekleştirebilmesi için, bazı özgürlüklerine ilişkin koşulların ayrıca güvence altına alınması gerekir. Yasama bağışıklıkları olarak adlandırılan bu güvenceler iki tanedir: Birincisi, temsilcinin ifade özgürlüğünü güvence altına alan yasama sorumsuzluğudur²¹⁴. Yasama sorumsuzluğu, temsilcinin temsil faaliyetini yürütürken sarf ettiği sözlerden, açıkladığı düşüncelerden ve verdiği oylardan dolayı herhangi bir sorumluluk taşımamasını ifade eder²¹⁵. Böylece temsilcinin temsil faaliyetini daha rahat, korkusuz ve bağımsız bir şekilde gerçekleştirme olasılığı artar. İkincisi, temsilcinin kişi hürriyeti ve güvenliği hakkını koruyan yasama dokunulmazlığıdır²¹⁶. Yasama dokunulmazlığı, temsilci hakkında, suç işlediğinden bahisle, parlamentonun izni olmadan cezai takibatta bulunulamamasını ifade eder²¹⁷. Böylece keyfi ceza tehditleriyle temsilcinin temsil faaliyetinden alıkonması önlenir.

Yasama sorumsuzluğu Anayasanın 83. maddesinin ilk fıkrasında düzenlenir: *“Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisçe başka bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar.”* Buna göre, yasama sorumsuzluğu kapsamında değerlendirilmesi için, oy, söz ve düşüncelerin meclis çalışmaları sırasında paylaşılması gerekir. Meclis çalışmalarından yalnızca parlamentoda yürütülen faaliyetler anlaşılmaz. Genel kurul toplantıları, komisyon toplantıları, siyasi partilerin grup toplantıları, meclis soruşturması ve meclis araştırması komisyonlarının parlamento dışındaki çalışmaları bu kapsamda kabul edilir. Yasama organının görev ve yetkileriyle bağlantısı olmayan çalışmalar bu kapsama girmez. Niteliği itibarıyla, yasama sorumsuzluğu mutlak bir güvence sağlar. Süresi yoktur. Temsilcilik sıfatı sona erdikten sonra da devam eder²¹⁸.

²¹⁴ Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 198.

²¹⁵ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 861.

²¹⁶ Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 203.

²¹⁷ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 864.

²¹⁸ Detaylı açıklamalar için bkz. Kahan Onur Arslan, **Türk Parlamento Hukuku**, 3. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2022, s. 90-93; Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 198-203; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 592; Güveyi, **op. cit.**, s. 306-309; Şeref İba, **Parlamento Hukuku**, 8. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022, s. 63-64; Kaboğlu, **op. cit.**, s. 118-119; Sağlam / Erözden, **op. cit.**, s. 125; Teziç, **op. cit.**, s. 447-452; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 281-282. Yasama

Yasama dokunulmazlığıysa Anayasanın 83. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasında düzenlenir: “Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ve seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasanın 14’üncü maddesindeki durumlar bu hükmün dışındadır. Ancak, bu halde yetkili makam durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmek zorundadır.” Buna göre temsilcinin yakalanması, sorguya çekilmesi, tutuklanması ve yargılanması, temsilcilik sıfatının son bulduğu tarihe kadar ertelenir. Sayılanların dışındaki eylemler yasama dokunulmazlığının kapsamına girmez²¹⁹. Niteliği itibariyle, yasama dokunulmazlığı nispi bir güvence sağlar. Temsilcilik sıfatıyla bağlıdır ve sürelidir. Parlamento belirli koşullarda temsilcinin dokunulmazlığını kaldırabilir²²⁰.

Anayasada yasama dokunulmazlığının iki istisnasına yer verilir. Birincisi, ağır cezayı gerektiren suçüstü hâlidir. Bunun gerekçesi, suçüstü hâlinin keyfi bir durum yaratmamasıdır²²¹. Birçok devlette, geleneksel olarak, suçüstü hâlindeki kasten öldürmenin yasama dokunulmazlığı kapsamına alınmadığı görülür²²². İkincisi, soruşturmasına seçimden önce başlanmak kaydıyla Anayasanın 14. maddesindeki durumlardır. Mezkûr madde Anayasada yer alan temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmasını yasaklar. Temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılması anlamına gelebilecek durumları da muğlak ifadelerle sıralar. Hukuk öğretisinde, bu istisna, yasama dokunulmazlığının mantığıyla bağdaşmadığı gerekçesiyle eleştirilir²²³. Yukarıda açıklandığı üzere, yasama dokunulmazlığı keyfi ceza tehditleriyle temsilcinin temsil faaliyetinden alıkonmasını önlemeyi amaçlar. Temsilciye yöneltilen isnadın Anayasanın 14. maddesindeki durumlarla ilgili olup olmadığını, belirlilik

sorumsuzluğunun niteliği itibariyle mutlak bir güvence sağlaması, sürekli olması ve tüm davalara karşı koruma oluşturmaları anlamındadır. Hukuk öğretisinde, dışarıda yineleme yasağının, orman tahribi propagandası yasağının, siyasi parti kapatma davalarının ve aşağıda ele alınacak disiplin yaptırımlarının yasama sorumsuzluğunun istisnalarını oluşturduğu ileri sürülür. Bkz. Tolga Şirin, “‘Meclisin Sesi Ulusun Sesi’ mi? Erozyona Uğrayan Yasama Sorumsuzluğu”, **Anayasa Yargısı**, C. 40, S. 1, 2023, s. 61-104.

²¹⁹ Sayılanların anlamları için bkz. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 601-602.

²²⁰ Detaylı açıklamalar için bkz. Arslan, **op. cit.**, s. 93-96; Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 203-207; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 599 vd.; Güveyi, **op. cit.**, s. 309-313; İba, **Parlamento Hukuku**, s. 64-68; Kaboğlu, **op. cit.**, s. 119; Sağlam / Erözden, **op. cit.**, s. 125-126; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 283-286.

²²¹ Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 207.

²²² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 605-606.

²²³ Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 207; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 608-609.

kriterini karşılayacak şekilde, her koşulda objektif olarak tespit etmek güçtür²²⁴. Bu sebeple, temsilcinin keyfi gerekçelerle rahatsız edilmesi ve temsil faaliyetinden uzaklaştırılması mümkündür.

Temsilcinin temsil faaliyetini yürütmekten alıkonması, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerinin karşılanma düzeyini de etkiler. Çünkü seçmenler kümesinde yer alan yükümlülerin bir kısmının yaptığı seçim, parlamentoda pratiğe dökülemez²²⁵. Buna cevaben, temsili vekâlet anlayışında temsil ilişkisinin ulusun tamamı ve temsilciler kümesinin tamamı arasında kurulduğu, dolayısıyla gönderdiği temsilci temsil faaliyetinden alıkonursa da, geri kalan temsilcilerin alıkonan temsilciyi seçenleri de temsil ettiği ileri sürülebilir. Kısaca, diğer temsilcilerin temsilsiz vergi olmaz ilkesini karşılamaya yeteceği savunulabilir. Böyle bir değerlendirme, ilk bakışta cazip görünse de, özünde aldattıcıdır. Çünkü temsil olunanların, gönderdiği temsilci alıkonmadan önceki temsiliyle, alıkonduktan sonraki temsili, nitelikleri bakımından birbirinden farklıdır. İlk durumda gerçek temsil, ikinci durumda görünüşte temsil söz konusudur.

Yukarıda vergi yükümlülerinin tamamının gerçek temsiliinin mümkün olmadığı, bunun ancak bir hedef olabileceği söylenmişti²²⁶. Çünkü seçmenler kümesinin dışında bırakılan veya seçmenler kümesinin dışında bırakılmasa da seçme faaliyetinin sonucunda ortaya çıkan irade parlamentoya yansıtılırken tercihleri dışlanan vergi yükümlüleri söz konusuydu. Bu yükümlüler için temsil, yalnızca görünüşte temsil niteliğindeydi. Fakat hatırlanacağı üzere, görünüşte temsili getiren bu durumlar, haklı gerekçelere dayandıkları ölçüde kabul edilmişti: siyasi rüşet yaşında seçme faaliyetini gerçekleştirecek kişilerin belirli bir olgunluğa erişmiş olmasının istenmesi veya seçim barajında seçim sisteminin yönetimde istikrar işlevinin yerine getirilmesi gibi. Oysa temsilcinin keyfi ceza tehditleriyle rahatsız edilmesinde ve

²²⁴ AYM bu durumu Ömer Faruk Gergerlioğlu başvurusunda tespit eder: “Gerek yasama dokunulmazlığını koruma altına alan Anayasa’nın 83. maddesi ve gerekse temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasını yasaklayan Anayasa’nın 14. maddesi ancak demokrasinin korunması bağlamında ve hak eksenli yorumlandıkları takdirde işlevlerini tam olarak yerine getirebilir. Mahkemeler söz konusu anayasal hükümleri özgürlükler lehine yorumlamadıkları gibi onları böyle bir yorum yapmaya sevk edecek esasa ve usule ilişkin güvencelerin bulunduğu bir yasal sistem de bulunmamaktadır.” Bkz. AYM, 2019/10634, T. 1.7.2021, R.G. 8.7.2021, 31535, par. 133.

²²⁵ AYM bu hususta Mustafa Ali Balbay başvurusunda şu belirlemeyi yapar: “Seçilmiş milletvekillerinin yasama faaliyetlerini yerine getirmelerini engelleyecek ölçüsüz müdahaleler halk iradesiyle oluşan siyasal temsil yetkisini ortadan kaldıracak, seçmen iradesinin parlamentoya yansımaları önleyecektir.” Bkz. AYM, 2012/1272, T. 4.12.2013, R.G. 13.12.2013, 28850, par. 129.

²²⁶ Bkz. İkinci Bölüm, I-A-1, “Seçmenler” başlığı.

temsil faaliyetinden uzaklaştırılmasında, görünüşte temsili haklı kılacak bir gerekçe yoktur. Muğlak ifadeler doğrultusunda, seçmenler kümesindeki bazı kişilerin gerçek temsiliinin görünüşte temsile dönüşmek zorunda bırakılması, katılma ve örtüşme taleplerinin karşılanma düzeyini olumsuz etkiler. Bu durum, temsili vekâlet anlayışına dayanan aldatıcı itirazı haksız kılar.

Sonra, tek bir temsilcinin keyfi olarak alıkonmasıyla, altı yüz temsilcinin keyfi olarak alıkonması arasında yalnızca nicelik farkı vardır. Daha çok temsilcinin alıkonması, daha çok seçmenin görünüşte temsil edilmesine neden olur. Fakat keyfilik sınırı bir kez aşıldıktan sonra, bunun kaç temsilciyi ve dolayısıyla seçmeni etkilediği, sınır aşımının getirdiği güvencesizlik açısından fark yaratmaz. Anayasanın 75. maddesi temsilci sayısını altı yüz olarak belirledikten sonra, pratikte bunun gerçekleşmesinin keyfi nedenlerle engellenmesi mümkün olmamalıdır. Faaliyeti engellenmeyecek asgari bir temsilci sayısından hiçbir koşulda söz edilemez. Aksi kabul edilirse, *Hobbes*'un egemen temsilcisi gibi, yalnızca bir temsilci herkesi görünüşte temsil etmeye yeter.

Türkiye’de yasama dokunulmazlığının uygulanmasında ortaya çıkan sorunları, bu açılardan da ele almak gerekir. Örneğin, yasama dokunulmazlığının toplu olarak askıya alınması, temsil faaliyetinin sağlıklı bir şekilde gerçekleşmesini tehlikeye sokar²²⁷. Anayasanın 14. maddesindeki durumlara ilişkin istisnanın uygulanması, keyfi, belirsiz ve öngörülemez bir çerçeveye dayandığı için benzer bir tehlike yaratır²²⁸. Bu tehlike, temsilcinin hukuka aykırı şekilde alıkonduğunu, devlet

²²⁷ 20.5.2016 tarih ve 6718 sayılı Kanunla Anayasaya eklenen geçici 20. madde, maddenin kabul edildiği 20.5.2016 tarihi itibarıyla dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin dosyası Adalet Bakanlığına, Başbakanlığa, Meclis Başkanlığına ve Karma Komisyon Başkanlığına intikal etmiş olan temsilcilerin, ayrıca meclis kararı aranmadan yakalanmasını, sorguya çekilmesini, tutuklanmasını ve yargılanmasını olanaklı kılar. Bu düzenlemeyle ilgili eleştiriler için bkz. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 617-619.

²²⁸ AYM’nin *Ömer Faruk Gergerlioğlu* başvurusuna konu olay buna örnektir. Bkz. AYM, 2019/10634, T. 1.7.2021, R.G. 8.7.2021, 31535. *Gergerlioğlu* 2016 yılında bir haber sitesinde yer alan metni sosyal medya hesabında paylaştığı için hakkında örgüt propagandası yapmak suçundan ceza davası açılır. Haberin kendisiyle ilgili bir dava yoktur. Dava devam ederken *Gergerlioğlu* milletvekili seçilir. Kocaeli 2. Ağır Ceza Mahkemesi durma kararı vermek yerine, Anayasanın 14. maddesindeki durumlara ilişkin istisnanın geçerli olduğunu öne sürerek yargılamaya devam eder. Mahkeme kararı istinaf ve temyiz başvurularının reddiyle kesinleşir ve TBMM Genel Kurulunda okunur. Böylece *Gergerlioğlu*’nun milletvekilliği düşürülür. Görüldüğü üzere, Anayasanın 14. maddesindeki durumlara ilişkin istisnanın sağladığı hareket alanı, yasama dokunulmazlığını pratikte bütünüyle etkisiz bırakır. AYM şu sonuca varır: “*Netice olarak milletvekili seçilmesinden ve genel olarak yasama dokunulmazlığına sahip olmasından sonra yargılanmasına devam edilerek mahkûm edilmesinin başvurusunun Anayasa’nın 67. maddesi ile korunan haklarını ihlal ettiği ve ihlalin yasama dokunulmazlığının, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma haklarının korunmasına ilişkin*

yetkilerini kullanmanın temel dayanağı niteliğindeki Anayasa doğrultusunda tespit ve ilân eden AYM'nin kararına uyulmamasıyla daha da pekişir²²⁹. Temsilcilerin, seçilse bile parlamentoya gidemediği, gitse bile keyfi ceza tehditleriyle uğraşmak zorunda kaldığı, kalsa bile hukuk düzeninin öngördüğü korumalardan yararlanamadığı bir ortamda, sağlıklı bir müzakere yürütmesi ve bu müzakerenin vergi yükümlülerinin korunmasına hizmet etmesi beklenemez.

4. Temsil Faaliyetinin Yürütülme Biçimi

Hukuk öğretisinde, belirli bir hukuki sonucun doğmasına yönelik irade açıklamasına hukuki işlem denir²³⁰. Parlamento, devletin diğer organları gibi, iradesini hukuki işlemlerle ortaya koyar²³¹. Parlamentonun, yasama görev ve yetkileri doğrultusunda gerçekleştirdiği hukuki işlemlere yasama işlemi denir²³². Temsilci,

temel güvencelere sahip, belirliliği ve öngörülebilirliği sağlayan anayasal veya yasal bir düzenlemenin bulunmamasından kaynaklandığı sonucuna ulaşılmıştır.” Bkz. par. 134.

²²⁹ AYM'nin Şerafettin Can Atalay (2) başvurusuna konu olay buna örnektir. Bkz. AYM, 2023/53898, T. 25.10.2023, R.G. 27.10.2023, 32352. 2013 yılında Gezi Parkında düzenlenen eylemler nedeniyle yürütülen Gezi Parkı Davasının sanıklarından biri olan Atalay, İstanbul 13. Ağır Ceza Mahkemesince hükümeti ortadan kaldırmaya ve görevini yapmasını engellemeye teşebbüs suçundan mahkûm edilir. İstinaf başvurusu reddedildikten sonra, Yargıtay 3. Ceza Dairesinde temyiz incelemesi sürerken Atalay milletvekili seçilir. AYM bir önceki dipnottaki sonuçtan ayrılmayı gerektiren bir durum bulunmadığını tespit eder ve neredeyse aynı kelimelerle ihlâl sonucuna ulaşır. Bkz. par. 93. Fakat Yargıtay 3. Ceza Dairesi, Anayasanın 153. maddesinin son fıkrasında yer alan ve “Anayasa Mahkemesi kararları[nın] [...] yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağla[dığını]” söyleyen açık hükme rağmen bu karara uymayarak Atalay'ın alıkonmasının sürmesine neden olur. Bu durum ayrı bir ihlâl daha yaratır ve Şerafettin Can Atalay (3) başvurusuna konu olur: “Anayasa Mahkemesi kararının uygulanmasının reddedilmesi başvuru yönünden Anayasa'nın 148. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan bireysel başvuru hakkına ilişkin tüm güvenceleri anlamsız ve işlevsiz hâle getirmiştir. [...] bu süreç Anayasa'nın sözüne açıkça aykırılık oluşturmuş ve neticede başvurusunun keyfi olarak özgürlüğünden yoksun bırakılmasına yol açmıştır. [...] Anayasa Mahkemesinin ihlal kararının uygulanmaması nedeniyle başvurusunun bireysel başvuru hakkı, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakkı ile kişi hürriyeti ve güvenliği hakkının ihlal edildiğine karar verilmesi gerekir.” Bkz. AYM, 2023/99744, T. 21.12.2023, R.G. 27.12.2023, 34412, par. 71-74.

²³⁰ Necip Kocayusufpaşaoğlu, **Borçlar Hukukuna Giriş, Hukukî İşlem, Sözleşme**, Borçlar Hukuku Genel Bölüm, 6. Baskı, Cilt I, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2014, s. 84.

²³¹ Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 243.

²³² Bir devletin işlemleri, işlemin içeriğini esas alan maddi ölçüte, işlemin biçimini esas alan şekli ölçüte ve işlemi gerçekleştiren devlet organını esas alan organik ölçüte göre birbirinden ayrılır. Maddi ölçüte göre, genel, sürekli, objektif ve kişisel olmayan işlemler yasama işlemi olarak belirlenir. Şekli ve organik ölçütlere göreyse, parlamentonun kendine has usûllerle yerine getirdiği işlemler yasama işlemi olarak kabul edilir. Anayasada yürütmenin genel, sürekli, objektif ve kişisel olmayan işlem yapabildiği –örneğin, yönetmelik; parlamentonun somut ve bireysel işlem tesis edebildiği –örneğin, yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı– bir düzen öngörülür. Dolayısıyla, maddi ölçüte değil, şekli ve organik ölçütlere ağırlık verilir. Fakat parlamentonun yaptığı her işlem, yasama işlemi değildir. Çünkü parlamento devlet kamu tüzel kişiliğinin bir parçasıdır ve bu doğrultuda birtakım idari işlemler veya özel hukuk işlemleri yapabilir. Bu yüzden, yasama işlemini, parlamentonun bu işlemlerinden ayırmak ve yasama görev ve yetkileriyle sınırlı olarak değerlendirmek gerekir. Bu çerçevede, parlamento tarafından, yasama görev ve yetkileri doğrultusunda, belirli bir hukuki sonuç

temsil faaliyetiyle yalnız başına bir hukuki işlem yapmaz. Diğer temsilcilerle birlikte, yasama işlemlerinin oluşmasına katılır. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği örtüşme talebi, vergilendirmenin, belirli bir sonucun, vergi yükümlülerinin korunduğu bir sonucun doğmasını sağlayacak şekilde tasarlanmasıyla ilgilidir. Temsilsiz vergi olmaz ilkesi, vergiyle ilgili konularda, bir yasama işleminin yapılması sırasında, vergi yükümlülerinin mevcut kılınmasını talep eder. Parlamentoda temsil yoluyla ortaya çıkan iradenin, böyle bir sonucu gerçekleştirmeye yönelmesi hedeflenir.

Parlamento, yasama işlemlerini gerçekleştirebilmek için, belirli yöntem kuralları koyar ve çalışmalarını bu kurallara göre düzenler²³³. Bu yöntem kuralları olmadan, yasama işlemlerini gerçekleştirmesi mümkün olmaz²³⁴. Her yasama işleminin gerisinde, parlamentonun çalışma düzeninin ve parlamentodaki müzakerenin damgası bulunur. Temsilcinin de yasama işlemlerinin yapımına katılırken bu düzene uyması gerekir. Dolayısıyla, temsilsiz vergi olmaz ilkesiyle hedeflenen sonuca, ancak bu düzen çerçevesinde ulaşılabilir. Bu doğrultuda, aşağıda önce bu düzenin esasları genel hatlarıyla açıklanacak (a); sonra, temsilsiz vergi olmaz ilkesiyle ilgisinde yasama işlemleri incelenecektir (b).

a. Parlamentonun Yapısı ve Çalışma Düzeni

i. Yanıtlanması gereken soruların ilki, parlamentonun kurumsal yapısının nasıl olacağıdır. Devletlerin bu konuda genellikle üç farklı tasarımı benimsediği görülür. Türkiye’deki gibi tek meclisten oluşan, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki gibi çift meclisten oluşan veya Norveç’teki gibi bunların bir melezi niteliğinde yapılanmalar mümkündür. Kurumsal yapının farklılığına ilişkin tercihin temelinde, birbiriyle örtüşen, üç sebep yer alır. Bu sebepler, İngiltere’deki gibi aristokratik geleneğin sürdürülmesi, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki gibi federal devlet yapılanması içinde merkez ve çevre arasındaki çatışmaların önlenmesi, 1961 Anayasası döneminde Türkiye’de olduğu gibi, siyasal bir denge ve fren mekanizması oluşturulmasıdır²³⁵. Bir devletin bu tasarımlardan birini tercih etmesinin faydalı olduğunu temellendirmek

doğurmak üzere gerçekleştirilen irade açıklamaları yasama işlemi olarak adlandırılır. Bkz. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 669-691.

²³³ Fahri Bakırcı, **TBMM’nin Çalışma Yöntemi**, Ankara: İmge Yayınları, 2000, s. 19.

²³⁴ **Ibid.**

²³⁵ Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 190-195.

güçtür²³⁶. Devletler kendi ihtiyaç ve öncelikleri doğrultusunda uygun gördükleri tasarımı anayasalarında ele alabilir. Türkiye’de 1982 Anayasası tek meclisli bir parlamento yapısını benimser.

ii. İkinci soru, parlamentonun çalışmalarının zaman açısından nasıl düzenleneceğidir. Parlamento dönem esaslı mı, yoksa sürekli olarak mı toplanıp çalışacaktır? Dönem esaslı çalışma, parlamentonun yalnızca doğrudan anayasada öngörülen veya yürütme tarafından belirlenen zamanlarda toplanabilmesini ifade eder²³⁷. Parlamento, yetkilerini bu zamanların dışında kullanamaz. Parlamentonun sürekliliğiye, parlamentonun istediği zaman toplanabilmesi ve çalışabilmesi anlamına gelir²³⁸. Sürekli bir parlamento, çalışmalarına ara verdiği zamanlar dâhil, her zaman toplanma, müzakere etme ve karar alma imkânına sahiptir.

Hatırlanacağı üzere, İngiltere’de ve Fransa’da temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin karşılanmasında, parlamentonun nasıl toplanacağı hususu önemli bir rol oynamıştı. Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri de benzer bir seyir izlemişti. 1909 anayasa değişikliklerinden itibaren, padişahın açılış ve kapanış tarihlerine etkide bulunabilmesi mümkün olsa da, parlamentonun her yıl Kasım ayının başında davetsiz toplanabilmesi teminat altına alınmıştı. 1921 Anayasasından itibaren parlamentonun sürekliliği kural olarak benimsenmişti. 1982 Anayasasının 116. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “*Seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam eder.*” ifadesi süreklilik kuralının bir yansımasıdır²³⁹. Kısaca, Türkiye’de parlamentonun istediği zaman toplanabilmesi ve çalışabilmesi mümkündür.

Parlamentonun sürekliliği kuralı, çalışmaların belirli zaman kısımlarına bölünmesini engellemez. TBMM, çalışmalarını yasama dönemi, yasama yılı, birleşim ve oturum adı verilen zaman kısımları doğrultusunda yürütür. Bu zaman kısımları TBMM İçtüzüğü’nün birinci maddesinde şöyle açıklanır: İki temsilci seçimi arasındaki süreye yasama dönemi denir ve Anayasaya göre uzatılmadığı veya seçimler

²³⁶ Bu konudaki tartışmalar için bkz. Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 841-844; Kaboğlu, **op. cit.**, s. 109-110; Teziç, **op. cit.**, s. 441-443; Yücel, **op.cit.**, s. 95-96.

²³⁷ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 882.

²³⁸ **Ibid.**, s. 881.

²³⁹ Bkz. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 643-644.

yenilenmediği müddetçe, kural olarak beş yıldır. Her yıl 1 Ekim ve 30 Eylül arasındaki süreye yasama yılı denir. Genel Kurulun belirli bir gününde açılan toplantısına birleşim denir. Bir birleşimin arayla bölünen kısımlarından her birine oturum denir.

iii. Üçüncü soru, müzakerenin nasıl yürütüleceğidir. Bir sonraki başlıkta, yasama işlemleriyle ilgisinde, bu konuda detaylı açıklamalar yapılacaktır. Fakat burada, farklılıkları törpülenmiş bir ideal tip olarak, parlamentodaki müzakerenin genellikle üç aşamadan oluştuğu söylenebilir. Bunlar parlamentonun toplanması, görüşmesi ve karar alması aşamalarıdır.

Parlamentonun toplanması için, belirli bir temsilci sayısına ulaşılması gerekir. Bu sayıya toplantı yetersayısı adı verilir. Toplantı yetersayısının temelinde, tarihsel bakımdan, kralın dar bir yandaş topluluğuyla istediği kanuna meşruluk görüntüsü vermesinin önüne geçilmesi amacı yatar²⁴⁰. Anayasanın 96. maddesinin ilk cümlesi, TBMM'nin, bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biriyle toplanacağını söyler. Anayasanın 75. maddesinde ve TBMM İçtüzüğü'nün ikinci maddesinde açıklandığı üzere, TBMM'nin üye tamsayısı altı yüzdür. Dolayısıyla, TBMM en az iki yüz temsilcinin hazır bulunmasıyla toplanabilir.

Toplantı yetersayısına ulaşan parlamento, görüşme aşamasına geçer. Görüşme aşamasını şekillendiren ilk unsur, gündemin belirlenmesidir. Parlamentonun kendi gündemini belirleme konusunda tam yetkili olması ve temsilcilerin önerilen gündemi oylama ve değiştirme hakkına sahip olması, parlamentonun özerk ve serbest çalışmasının güvencesidir²⁴¹. Parlamentonun gündemi, temsil faaliyetiyle ilgisi bulunmayan diğer organların vesayeti altındaysa, temsil faaliyetinin serbestçe gerçekleştirilmesi tehlikeye girer. TBMM İçtüzüğü'nün 49. maddesi, Genel Kurulun gündeminin genel çerçevesini ve sırasını düzenler. Mezkûr maddenin son fıkrası, Meclis Başkanı tarafından önceden bildirilmeyen hiçbir hususun Genel Kurulda görüşülemeyeceğini söyler. Bunun istisnası, Danışma Kurulunun görüşü alındıktan sonra, Genel Kurulun böyle bir hususun gündeme alınmasına karar vermesidir.

²⁴⁰ Yücel, **op. cit.**, s. 97.

²⁴¹ Çelik, **Denge ve Denetlemeye Dayalı Bir Düzendeki Yasama Organı İçin Ölçütler**, Ölçüt 1.2.2.

Görüşme aşamasını şekillendiren ikinci unsursa, görüşmenin seyridir. TBMM İçtüzüğü'nün genel hatlarından hareketle, görüşmenin şöyle gerçekleştiği söylenebilir: Birleşim açılır, yoklama alınır, gündem dışı konuşmalar tamamlanır ve gündeme geçilir. Temsilcilerin görüşlerini dile getirmek için söz alma ve cevap verme gibi imkânlarla sahip olması gerekir. Aşağıda görüleceği üzere, bütçe kanunu görüşmesinde olduğu gibi, kimi durumlarda özel görüşme usûlleri getirilebilir. Bu sırada, parlamentoda çoğunlukta olmayan grupların etkin bir şekilde temsil faaliyetini gerçekleştirebilmesi amacıyla, söz hakkı, Başkanlık Divanında yer alma gibi güvenceler öngörülmesi önem taşır²⁴².

Görüşme aşaması tamamlandıktan sonra, karar alma aşamasına geçilir. Karar almak için oylama yapılır. Farklı durumlar için farklı oylama yöntemleri benimsenebilir. Kimi durumlarda, temsilcinin hangi yönde oy kullandığını bedeniyle yapacağı önceden belirlenmiş bir hareketle göstermesi şeklinde işaret oyu yöntemine; kimi durumlarda, temsilcinin hangi yönde oy kullandığının belirli biçimlerde ifade edildiği ve kayda geçirildiği açık oylama yöntemine veya böyle bir açıklığın özellikle istenmediği hâllerde gizli oylama yöntemine başvurulur²⁴³. TBMM İçtüzüğü'nün 140. maddesine göre, Anayasanın, kanunların ve TBMM İçtüzüğü'nün açık veya gizli oylama yöntemini zorunlu kılmadığı bütün konularda, kural olarak işaret oyu yöntemi uygulanır. TBMM İçtüzüğü'nün 142. maddesi, vergiyle ilgili konularda açık oylama yöntemini benimser²⁴⁴. Bu durum, vergiyle ilgili konularda temsilcinin hangi yönde oy kullandığını tespit etmeyi kolaylaştırır. Bu kolaylık, şekli anlamda temsilin hesap sorma ve sorumlu tutma boyutunu olumlu yönde etkiler. Vergi yükümlüleri, verdiği oyla vergi yükümlülerinin korunmasına destek veya engel olan bir temsilciyi daha rahat izleyebilir.

Oylama sonucunun bir yasama işlemine dönüşebilmesi için, belirli bir temsilci sayısına ulaşılması gerekir. Buna karar yetersayısı adı verilir. Anayasanın 96.

²⁴² **Ibid.**, Ölçüt 1.2.4.

²⁴³ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 886-887.

²⁴⁴ TBMM İçtüzüğü'nün 142. maddesi şu şekildedir: “*Merkezî yönetim bütçe kanun teklifleri, merkezî yönetim bütçe kanununda değişiklik yapılmasına, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ek ödenek verilmesine veya bu idarelerin bütçeleri arasında ödenek aktarması yapılmasına dair kanun teklifleri ile geçici bütçe kanun tekliflerinin tümü; vergi, resim ve harçlar konulmasına, kaldırılmasına, eksiltilmesine veya artırılmasına dair kanun tekliflerinin tümü; merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifleri; [...] uzun vadeli kalkınma planının tümü ve bu İçtüzüğü'nün emredici hükümleriyle belirtilen diğer hususların oylanması açık oylama ile yapılır.*”

maddesinin ikinci cümlesi, TBMM'nin, Anayasada başka bir sayı öngörülmemişse, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar vereceğini, fakat bu sayının hiçbir zaman meclis üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayacağını söyler. Dolayısıyla, TBMM en az 151 temsilcinin olumlu oyuyla bir karar verebilir.

iv. Dördüncü soru, müzakerenin yürütülmesinde gizlilik esasının mı, açıklık esasının mı benimseneceğidir. Müzakerenin alenî olması, yönetilenlerin ve dolayısıyla vergi yükümlülerinin, temsilcileri izleyerek ve gerektiğinde tepki vererek parlamento üstünde denetimde bulunmasına imkân verir. Kapalı şekilde yürütülmesiye, böyle bir denetimin gerçekleşmesini zorlaştırır. Parlamentodaki görüşmelerin, komisyon toplantılarının veya siyasi parti grup toplantılarının yönetilenlerin denetimine açılmasını sağlayan hukuk kuralları “*günüşiği kuralları*” olarak adlandırılır ve temsilcileri sorumlu davranmaya teşvik eder²⁴⁵.

Anayasanın 97. maddesinde, kural olarak, Genel Kuruldaki görüşmelerin açık olacağı söylenir. Açık görüşmeler, TBMM Tutanak Dergisinde tam metin olarak yayımlanır ve Başkanlık Divanının teklifiyle başka bir karar alınmadıkça, her türlü araçla yayılabilir. Bununla birlikte, TBMM İçtüzüğü hükümlerine göre, kapalı oturumlar yapılması mümkündür. TBMM İçtüzüğü'nün 70. maddesinin ilk fıkrası doğrultusunda, bir siyasi parti grubunun veya yirmi temsilcinin yazılı istemi üstüne, Genel Kurul kararıyla kapalı oturum yapılabilir. Vergiyle ilgili konularda, kapalı oturum istemini haklı gösterecek bir gerekçeye dayanılması zor olsa da, böyle bir istemde bulunulması mümkündür. İstem gereğince ilişkin değerlendirmenin yapılması işi, pratikte Genel Kurula düşecektir. Mezkûr maddenin beşinci fıkrası, kapalı oturumda bulunanların buradaki görüşmeler hakkında açıklama yapmasını yasaklar ve bunların devlet sırrı olarak saklanacağını söyler. TBMM İçtüzüğü'nün 71. maddesinin ikinci fıkrası doğrultusunda, kapalı oturum tutanakları, Danışma Kurulunun teklifi üstüne Genel Kurul tarafından farklı bir karar alınmadığı müddetçe, oturum tarihinden on yıl geçtikten sonra yayımlanabilir.

v. Beşinci ve son soru, temsilcilerin bu düzenin işlemlerini zorlaştıran veya engelleyen davranışlarının nasıl karşılanacağıdır. Yukarıda açıklandığı üzere, yasama bağıışıklıkları, temsilcinin, temsil faaliyetini serbestçe gerçekleştirebilmesi için, bazı

²⁴⁵ Gutmann / Thompson, **op. cit.**, s. 190-191.

özgürlüklerine ilişkin koşulları ayrıca güvence altına alır. Bu güvenceler, parlamentonun düzenine ilişkin kurallara uymayan bir temsilciye disiplin yaptırımını uygulanmasını engellemez²⁴⁶. Parlamentonun düzenini korumak adına, disiplin yaptırımları öngörülebilir. Fakat bu yaptırımların, temsilcinin ifade özgürlüğüyle uyumsuz olmaması²⁴⁷ ve parlamentonun düzenini sağlama amacıyla bağlantılı olması²⁴⁸ gerekir. İfade özgürlüğüyle uyumsuz ve/veya parlamentonun düzenini sağlama amacıyla ilgisiz yaptırımlar temsil faaliyetinin serbestçe gerçekleşmesini engeller.

TBMM İçtüzüğünde beş farklı disiplin yaptırımı vardır. Bu yaptırımlar, yaptırıma temel oluşturan hareketlerin içeriği ve yaptırımın şiddeti açısından, hafiften ağıra doğru şöyle sıralanabilir: Uyarma²⁴⁹, söz söylemekten yasaklama²⁵⁰, kınama²⁵¹ ve meclisten geçici çıkarma²⁵². Kınama ve meclisten geçici çıkarma yaptırımları

²⁴⁶ Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 202.

²⁴⁷ Disiplin yaptırımının temsilcinin ifade özgürlüğü bakımından doğurduğu sonuçlar AİHM'nin *Karácsony ve Diğerleri* Macaristan'a karşı davasına konu olur. Bkz. *Case of Karácsony and Others v. Hungary*, Num. 42461/13 ve 44357/13, 17.5.2016. Davada, Macaristan parlamentosunda bütün, tarım ve orman arazilerinin belirlenmesine ilişkin kanunlar görüşülürken, megafon, pankart ve dövizlerle ve ayrıca toprak dolu bir el arabasıyla görüşmeleri protesto eden yedi temsilciye uygulanan para cezası incelenir. Mahkeme, yaptırıma konu hareketleriyle ilgili dinlenme hakkı verilmediği için, temsilcilerin ifade özgürlüğünün ihlâl edildiğine karar verir. Mahkemeyi bu sonuca götüren saptamalar, temsilcinin ifade özgürlüğüyle uyumlu bir disiplin yaptırımının nasıl olacağı açısından yol göstericidir. Mahkeme, öncelikle para cezasının, *ex post facto* niteliği sebebiyle, meclisten çıkarma yaptırımı gibi düzensizlik anında uygulanacak yaptırımlardan farklı olduğunu, dolayısıyla, farklı usûl güvenceleri taşıması gerektiğini tespit eder. Bkz. par. 155. Sonra, bu nitelikteki bir disiplin yaptırımının, asgari olarak, ilgili temsilcinin yaptırım uygulanmadan önce dinlenme hakkını içermesi gerektiğini söyler. Bkz. par. 156. Dinlenme hakkının uygulanma biçimi parlamento düzenine uyarlanabilir. Bunun sınırı, parlamentodaki azınlığa adil muamele edilmesini sağlayacak ve çoğunluğun hâkim konumunu kötüye kullanmasını önleyecek bir dengenin sağlanmasıdır. Bkz. par. 147, 156. Ayrıca, disiplin yaptırımının gerekçesi muhakkak açık bir şekilde ortaya konmalıdır. Bu açıklık, hem temsilcinin hem de kamuoyunun yaptırımın gerekçesini anlamasına hizmet eder. Bkz. par. 158.

²⁴⁸ Türkiye'deki yaptırımlara bu veçheden getirilen eleştiriler için bkz. Şirin, “‘Meclisin Sesi Ulusun Sesi’ mi? Erozyona Uğrayan Yasama Sorumsuzluğu”, s. 90-93.

²⁴⁹ TBMM İçtüzüğünün 157. ve 158. maddelerine göre, uyarma yaptırımı, söz kesen, sükûneti ve çalışma düzenini bozan, şahsiyetle uğraşan temsilciye Meclis Başkanı tarafından uygulanır.

²⁵⁰ TBMM İçtüzüğünün 159. maddesine göre, aynı birleşimde iki kez uyarma alan temsilci, Meclis Başkanının önerisi ve Genel Kurulun kararıyla, birleşimin sonuna kadar konuşmaktan men edilebilir.

²⁵¹ TBMM İçtüzüğünün 160. maddesine göre, aynı birleşimde iki kez uyarma aldığı hâlde buna sebep olan hareketinden vazgeçmeyen; bir ay içinde üç kez uyarma alan; kaba ve yaralayıcı söz ve eylemlerde bulunan; parlamento bina, tesis, eklenti ve arazisine silahlı olarak giren; gürültü ve kavgaya sebep olan veya parlamentonun görevini yerine getirmesini önlemek üzere toplu bir eyleme girişilmesine önayak olan; Genel Kurulun çalışma düzenini ve huzurunu bozan döviz, pankart ve benzeri materyali getiren ve kullanan temsilciye, Meclis Başkanının önerisi ve Genel Kurul kararıyla, kınama yaptırımı uygulanır.

²⁵² TBMM İçtüzüğünün 161. maddesine göre, aynı birleşim içinde üç kez veya bir ay içinde beş kez kınama alan; görüşmeler sırasında maddede sayılan belirli kişilere, devlete ve anayasal düzene hakaret eden; halkı, devlet kuvvetlerini veya kamu organ, kuruluş ve görevlilerini hukuka aykırı eylemlere, ayaklanmaya veya Anayasa hükümlerini bozmaya teşvik eden; Genel Kurula silahlı

uygulanan temsilciye, ayrıca ödenek ve yollukların kesilmesi yaptırımı da uygulanır²⁵³. TBMM İçtüzüğü'nün 160. maddesinde kınama yaptırımı öngörülen döviz ve pankart getirme ve kullanma hareketiyle, 161. maddesinde meclisten geçici çıkarma yaptırımı öngörülen ve muğlak ifadelerle keyfi uygulamalara alan açan bazı hareketlerin temsilcinin ifade özgürlüğüyle uyumu ve parlamentonun düzenini sağlama amacıyla ilgisi zayıftır²⁵⁴. Bu zayıflık, temsilcinin keyfi yaptırımlarla temsil faaliyetini gerektiği gibi yürütmekten alıkonmasına imkân verdiği ölçüde, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin karşılanmasını da tehlikeye sokar.

b. Temsil Faaliyetiyle Gerçekleştirilen İşlemler

Anayasada iki çeşit yasama işlemi öngörülür. Diğer bir deyişle, parlamento, iradesini iki çeşit işlemle ortaya koyar. Bunlardan ilki kanun (i), ikincisi parlamento kararıdır (ii). Yapımı ve yargı denetimi bakımından farklı oldukları için²⁵⁵, iki işlemi birbirinden ayırmak lâzımdır. Hukuk öğretisinde bu ayrımın, genellikle işlemin içeriğine göre yapıldığı görülür²⁵⁶. Buna göre, Anayasada ve TBMM İçtüzüğü'nde

giren; parlamento içinde yasak eylemde bulunan; fiili saldırıda bulunan temsilciye, Meclis Başkanının önerisi ve Genel Kurul kararıyla, en çok üç birleşime girmemeyi kapsayan meclisten geçici çıkarma yaptırımı uygulanır.

²⁵³ TBMM İçtüzüğü'nün 163. maddesinin beşinci fıkrasına göre, kınama yaptırımı uygulanan temsilcinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte biri, meclisten geçici çıkarma yaptırımı uygulanan temsilcinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte ikisi kesilir.

²⁵⁴ TBMM İçtüzüğü'nün 161. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan ve meclisten çıkarma yaptırımına bağlanan “*Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü esasında Anayasada düzenlenen idari yapısına aykırı tanımlamalar yapmak*” hareketi bakımından AYM benzer bir değerlendirme yapmış ve maddenin bu kısmının iptaline karar vermiştir: “*Anılan tanımlamanın belirsiz oluşu nedeniyle Meclis görüşmeleri kapsamında kullanılan söz ve ifadelerin bu kapsamda olup olmadığına Meclis çoğunluğu tarafından karar verilecektir. Bu durum ise özellikle muhalif milletvekillerinin çoğunluk tarafından cezalandırılma tehdidi altında kalmalarına, böylelikle yasama ve denetim faaliyetlerine gereği gibi katılamamalarına yol açacak niteliktedir. Bu itibarla muhalif milletvekillerinin cezalandırılma tehdidiyle susturulmaları sonucunu doğurabilecek kural, demokratik devlet ilkesiyle bağdaşmamaktadır.*” Bkz. AYM, E. 2017/162, K. 2018/100, T. 17.10.2018, R.G. 17.10.2018, 30644, par. 115.

²⁵⁵ Anayasanın 89. maddesine göre, kanun kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanına sunulur, Cumhurbaşkanı tekrar görüşülmesi için geri gönderebilir. Parlamento kararındaysa böyle bir düzenleme bulunmaz. Sonra, Anayasanın 148. maddesine göre AYM kanunların anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler. Buna karşılık, parlamento kararı üç istisna dışında böyle bir denetime tâbi tutulmaz. Bu istisnalar, Anayasanın 85. maddesine göre dokunulmazlığın kaldırılması ve milletvekilliğinin düşmesi kararları, 148. maddesine göre TBMM İçtüzüğü'dür.

²⁵⁶ Yasama işlemlerinin şekli ve organik ölçütlere göre ayrılmasındaki güçlük sebebiyle, maddi ölçüte göre ayrılması hakkında bkz. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 693-694; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 235-236. Karş. Kanadoğlu / Duygun, **op. cit.**, s. 450; Tanör / Yüzbaşıoğlu, **op. cit.**, s. 327.

parlamentonun iradesini karar işlemiyle ortaya koyması öngörülen konularda parlamento kararından, diğer konularda kanundan bahsetmek gerekir²⁵⁷.

i. Kanun

Bir kanunun yapımı, devletten devlete farklılık gösterse de, genel itibariyle şu aşamalardan oluşur: İhtiyaçlara dayanan gerekçenin ortaya çıkması, kanun önerisinin sunulması, öneri hakkında görüş alınması, önerinin görüşülerek oylanması ve kanunun ısdar edilmesi.

Öncelikle, kanunu gerektiren ihtiyaçlar ele alınır. Hukukçu Rona Serozan'ın ifadesiyle “*Hukukta gerekçesiz bir sonuç çıkarma geçerli ve inandırıcı sayılamaz. Gerekçelerin kişiyi ikna edici güçte olabilmesi için de akıl yürütme sürecinin sağlam mantıksal temellere ve köklü bir metoda dayanması gerekir.*”²⁵⁸ Kanun koymak, hukuk disipliniyle ilgili diğer faaliyetlerde olduğu gibi, bu sonucu gerektiren sebeplerin açıkça ve akla uygun şekilde ortaya konmasıyla sağlamlık kazanabilir. Vergilendirmenin amaç bakımından meşruluğu bu aşamadan itibaren belirginlik kazanır. Türkiye’de, TBMM İçtüzüğü’nün 74. maddesinin ikinci fıkrası, kanun önerisinin Meclis Başkanlığına gerekçesiyle birlikte teslim edileceğini söyler.

Sonra, kanun önerisi parlamentoya sunulur. Vergilendirmenin süreç bakımından meşruluğu, kanunun fiilen oluşmaya başladığı bu aşamadan itibaren gözetilir. Kanun önerisi sunma yetkisi, parlamentodaki temsilcilere, yürütme erkini oluşturan devlet başkanı gibi görevlilere²⁵⁹ veya belirli bir sayıdaki yurttaşlara verilebilir²⁶⁰. İlki kanun teklifi, ikincisi kanun tasarısı, üçüncüsü yurttaş girişimi terimleriyle ifade edilir. Türkiye’de Anayasanın 88. maddesine göre, kanun önerisi sunma yetkisi yalnızca temsilcilere aittir. Aşağıda görüleceği üzere, bütçe ve kesinhesap kanunları bunun istisnasıdır. Bununla birlikte, TBMM İçtüzüğü’nün 116. maddesi, Dilekçe Komisyonu Başkanlık Divanının, yurttaşlardan gelen dilekçeleri inceleyerek, yeni bir kanunu veya bir kanun değişikliğini gerektiren dilekçelerin görüşülmeyeceğini karara bağlayacağını söyler. Komisyon Başkanlık Divanı bu

²⁵⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 694; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 236.

²⁵⁸ Rona Serozan, **Hukukta Yöntem-Mantık**, 3. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2024, s. 17.

²⁵⁹ Farklı uygulamalar için bkz. Kanadoğlu / Duygun, **op. cit.**, s. 439.

²⁶⁰ Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 563-565; Kapani, **op. cit.**, s. 299.

kararını bastırır ve temsilcilere dağıtır. Karara bağladığı dilekçelerden, kanun olarak düzenlenmesinde toplumsal yarar gördüklerinin bir örneğini Meclis Başkanlığına gönderir. Hukuk öğretisinde, bu düzenlemenin, yurttaşların, doğrudan kanun yapımını başlatamasa bile, dilekçe hakkı vasıtasıyla bir kanunun gerekli olduğuna dikkat çekebilmesini mümkün kıldığı söylenir²⁶¹.

Sonra, kanun önerisi hakkında görüş alınır. Bu aşamada, parlamento bünyesindeki kurul ve komisyonlardan, parlamento dışındaki organlardan veya yurttaşlardan görüş alınması mümkündür²⁶². Kanun önerisi, ayrıntılı olarak incelenmek ve yeni müzakere olanakları yaratmak amacıyla ilgili komisyonlara gönderilir. Belirli konularda teknik bilgiye sahip temsilcilerin yer aldığı komisyonlar, “*minyatür bir parlamento*” formunda, öneriyle ilgili detaylı çalışma olanağı sağlar²⁶³. Vergilendirmede malî komisyonlar, plân ve bütçe komisyonları ön plâna çıkar. Komisyonlardan görüş alınması bakımından iki model söz konusudur. Bunlardan ilki, önerinin önce genel kurulda görüşüldüğü, ayrıntıların netleştirilmesinin komisyonlara bırakıldığı Birleşik Krallık modelidir. İkincisi, önerinin önce komisyonda incelendiği, buradaki sonuçların genel kuruldaki tartışmalara taşındığı Kıta Avrupası modelidir. Türkiye’de ikinci model benimsenir²⁶⁴.

Sonra, kanun önerisi müzakere edilir ve karara bağlanır. Bu müzakerelerin gerçekleştiği görüşmelerin sayısı bakımından devletler farklı düzenlemeler getirebilir. Böylelikle, farklı görüşlerin ortaya çıkması ve kamuoyunun izlemesi için daha çok zaman tanınabilir²⁶⁵. Görüşmeler sonucunda, kanun önerisi kabul edilir veya reddedilir. Kanun önerisinin oylanmasında, her madde ayrı ayrı veya birlikte oylanabilir²⁶⁶. Türkiye’de, TBMM İçtüzüğü’nün 81. maddesine göre, kural olarak, maddeler görüşüldükten sonra önerinin tümü oylanır. Kabul kararı, karar yetersayısını sağlamak kaydıyla, genellikle katılanların salt çoğunluğunun olumlu oyuyla alınır. Anayasanın 96. maddesi, anayasada başka bir hüküm yoksa parlamentonun

²⁶¹ Tolga Şirin, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019, s. 99.

²⁶² **Ibid.**, s. 100.

²⁶³ Yücel, **op. cit.**, s. 90-91.

²⁶⁴ Şirin, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, s. 101-105.

²⁶⁵ **Ibid.**, s. 107-108.

²⁶⁶ Farklı uygulamalar için bkz. Kanadoğlu / Duygun, **op. cit.**, s. 442.

katılanların salt çoğunluğuyla karar vereceğini söyler. Bununla birlikte, daha zor kabul edilmesi istenen bazı konularda nitelikli çoğunluk kuralları öngörülebilir²⁶⁷.

Son aşamada, kanun ısdar edilir. Yani, hukuki geçerliği resmî bir saptamayla teyit edilir²⁶⁸. Devlet başkanı, kanun metninin parlamentonun kabul ettiği kanun metniyle içerik yönünden aynı olduğunu tespit eder ve duyurur²⁶⁹. Türkiye’de bu nitelikte bir işlemin bulunup bulunmadığı tartışmalıdır. Hukuk öğretisindeki bir görüşe göre, kanunun Cumhurbaşkanı tarafından Resmî Gazetede yayımlanması, kamu hukuku tekniği açısından eksik olsa da, ısdar niteliğini taşıırken²⁷⁰; diğer bir görüşe göre, bu niteliği taşımaz ve ayrıca düzenlenmesi gerekir²⁷¹.

(a) Yükümlülük Getiren, Değiştiren veya Kaldıran Kanunlar

Anayasanın evvelce zikredilen 73. maddesi vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin ancak kanunla konacağını, değiştirileceğini ve kaldırılacağını söyler. Bu doğrultuda, geniş anlamda vergi getiren kanunların, yukarıda tarif edilen sürece göre konması, değiştirilmesi veya kaldırılması esastır. Temsilsiz vergi olmaz ilkesi, geniş anlamda verginin konmasıyla, değiştirilmesiyle veya kaldırılmasıyla ilgili bir kanunun yapımı sırasında, vergi yükümlülerinin mevcut kılınmasını talep eder. Vergi yükümlülerini muhtevayla koruyarak mevcut kılmak için temsilciden beklenen soruların burada yanıtlanması gerekir.

Bu doğrultuda, öncelikle, kanunun gerekçesinde, malî yükümlülüğün kamu yararı amacına nasıl hizmet edeceği ve bu amacı gerçekleştirmeye elverişli olup olmadığı ortaya konmalıdır. Görüş alma, görüşme ve karara bağlama aşamalarıdaysa, kanunun yükümlülerin taşıdığı bir hakkı güvencesiz kılıp kılmadığı, bir hakkın kullanılmasını olanaksız hâle getirip getirmediği, belirli kişileri özel ve ağır bir yük altında bırakıp bırakmadığı, benzer durumda olan kişiler açısından makûl ve nesnel bir temele oturmayan farklı sonuçlar yaratıp yaratmadığı, devletin olumlu edimde bulunma görevleriyle bağdaşp bağdaşmadığı gündeme getirilmeli ve incelenmelidir.

²⁶⁷ Türk hukukunda nitelikli çoğunluğun arandığı durumlar için bkz. Arslan, **op. cit.**, s. 124-126.

²⁶⁸ Karş. Teziç, **op. cit.**, s. 58.

²⁶⁹ **Ibid.**

²⁷⁰ **Ibid.**

²⁷¹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 729-730.

Kanun yapımı sırasında, çalışmaların açıklığı ve kanunun resmî ilanı başta olmak üzere, belirlilik kriterinin ulaşılabilirlik boyutu karşılanmalıdır.

Belirlilik kriterinin öngörülebilirlik boyutunun karşılanması içinse, malî yükümlülük getiren kanunları diğer kanunlardan ayıran, özel bir ihtiyaca ayrıca eğilmek gerekir. Malî yükümlülüklerin, kanunla konmuş sayılabilmesi, yükümlülüğün temel unsurlarının kanunla belirlenmiş olmasına bağlıdır. Bu temel unsurlar şunlardır: yükümlülüğün konusu ve istisnaları; yükümlüsü ve muafiyetleri; matrahı; oranı; indirimi; tarh, tahakkuk, tebliğ ve tahsiline ilişkin usûl ve esaslar; yükümlüye yüklenen diğer ödevler; yükümlülüğe ve diğer ödevlere aykırılıklara uygulanacak yaptırımlar²⁷². Bu asgari içeriğe sahip olmayan bir düzenleme, belirlilik kriterini sağlamaz.

Anılan unsurlar kısaca şöyle betimlenebilir: Yükümlülüğün konusu, vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüğün ne üstünden alındığını ifade eder. Belirli bir konu üstündeki yükümlülüğün kaldırılması, diğer bir deyişle, bu konunun yükümlülük dışında bırakılması hâlinde istisna söz konusu olur. Yükümlülüğü doğuran olay, yükümlü tutulacak kişiyle devlet arasında somut bir ilişkinin başlamasını sağlayan sebeptir. Yükümlü, yükümlülüğü doğuran olay kendi kişiliğinde gerçekleşen ve bundan kaynaklanan borcu kendi malvarlığından karşılayan kişidir. Belirli bir kişi üstündeki yükümlülüğün kaldırılması, diğer bir deyişle, bu kişinin yükümlülük dışında bırakılması hâlinde muafiyet söz konusu olur. Yükümlülüğün matrahı, yükümlülüğün konusunun, yükümlünün borcunun hesaplanması amacıyla indirildiği ekonomik değerdir. Bu ekonomik değer bir kısmı, genellikle belirli bir yüzdesi alınır. Buna oran denir. Tarh, matraha oranının uygulanmasıyla yükümlülüğün tutar olarak saptanmasıdır. Tahakkuk, saptanan tutarın ödenecek duruma gelmesidir. Tebliğ, yükümlülüğü ilgilendiren konuların yükümlüye veya diğer ilgililere bildirilmesidir. Tahsil, vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüğün ödenmesidir²⁷³.

²⁷² AYM'nin ifadesiyle “Bireylerin sosyal ve ekonomik durumlarını etkileyecek keyfi uygulamalara neden olunmaması için vergilendirmede, vergiyi doğuran olayın; vergilerin matrah ve oranlarının alt ve üst sınırlarının; tarh, tahakkuk ve tahsil usullerinin; yaptırımlarının ve zamanaşımı gibi belli başlı temel öğelerinin yasalarla belirlenmesi gerekir.” Bkz. AYM, E. 2004/14, K. 2004/84, T. 23.6.2004, R.G. 22.10.2005, 25794. Aynı yönde bkz. AYM, E. 2001/36, K. 2003/3, T. 16.1.2003, R.G. 22.11.2003, 25296; AYM, E. 2009/63, K. 2011/66, T. 14.4.2011, R.G. 23.7.2011, 28003; AYM, E. 2012/158, K. 2013/55, T. 10.4.2013, R.G. 18.1.2014, 28886; AYM, E. 2014/183, K. 2015/122, T. 30.12.2015, R.G. 13.1.2016, 29592. AYM'nin bu konudaki içtihadına ilişkin kapsamlı açıklamalar için ayrıca bkz. Başaran-Yavaşlar, **op. cit.**, s. 156-158; Bumin Doğrusöz, “Vergilendirme Yetkisinin Yasama ve Yürütme Organları Arasında Bölüşümü”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C. 6, S. 1-3, 1985, s. 68-70.

²⁷³ Buradaki tanımların tamamının kaynağı olarak bkz. Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 137-150.

Buraya kadar yapılan açıklamalar, bir malî yükümlülüğün, yükümlünün taşıdığı hakları ihlâl etmeyen, açık ve anlaşılır bir şekilde ve yukarıda genel hatları çizilen sürece göre konduğu, değiştirildiği veya kaldırıldığı bir tabloyu yansıtır. Fakat pratikte durum farklıdır. Pratikte, siyasi iktidar, yapılmasını istediği düzenlemelere daha hızlı ulaşmak, potansiyel itirazların dile getirilmesini ve duyulmasını zorlaştırmak gibi amaçlarla bu işleyişi yönlendirmeye çalışır²⁷⁴. Bu yönlendirmenin en sık karşılaşılan örneği, torba kanun uygulamasıdır²⁷⁵. Torba kanun ifadesi, konu bakımından birbiriyle bağlantısız ve aynı anda birçok kanunda ekleme veya değişiklik yapan kanun formundaki düzenlemeler için kullanılır²⁷⁶. Türkiye’de torba kanun uygulaması, 2000’li yıllardan itibaren, özellikle Avrupa Birliği müktesebatının iç hukuka aktarılması gibi siyaseten ikna edici söylemlerle, özel bir uygulama olarak sıklaşmaya başlar²⁷⁷. Fakat malî yükümlülükler bakımından daha eski bir uygulamadır. “*İzlenen ekonomik, sosyal ve malî politikalara uygunluk sağlamak ve bu politikaların hedeflerine ulaşmasına katkıda bulunmak*” gerekçesiyle, birçok vergi kanununda aynı anda düzenleme yapan 25.6.1992 tarih ve 3824 sayılı Kanun buna örnektir²⁷⁸.

Malî yükümlülüklerin torba kanun uygulamasıyla konması, değiştirilmesi veya kaldırılması, gerekçe aşamasından itibaren kanun yapımının takibini zorlaştırır. Gerekçe aşamasında, birbiriyle hiçbir ilgisi olmayan sebeplerin sayılıp döküldüğü bir “*gerekçe trafiğine*” veya hiç gerekçesi bulunmayan hükümlere rastlanır²⁷⁹. Görüş alma aşamasında, öneri komisyonda ele alınırken, yeni düzenlemelerin metne ilâve edildiği görülür. Böylece, bazı düzenlemeler, bir yandan daha dar bir müzakere olanağına mahkûm edilirken; diğer yandan, temsilcilerin ve kamuoyunun dikkatinden kaçırılır.

²⁷⁴ Yücel, **op. cit.**, s. 74.

²⁷⁵ Kapsamlı kanunların daha hızlı bir yöntemle yapılmasını sağlayan temel kanun uygulamasıyla birlikte, burada ele alınan torba kanun uygulaması, son yıllarda Türkiye’de yasama işlevinin yerine getirilmesi açısından en sık karşılaşılan sorunlar arasındadır. Bu konuda kapsamlı bir inceleme için bkz. Sultan Tahmazoğlu-Üzeltürk, “Kanunların Kabul Edilmesi İşlevi Açısından Yasama Organı”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, C. 5, S. 5, 2016, s. 13 vd. Temel kanun uygulamasıyla ilgili detaylı açıklamalar için bkz. Fahri Bakırcı, “Yasama Sürecinin Hızlandırılması–Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine”, **Kamu Hukukunun Dönüşümü**, Ed. Necmi Yüzbaşıoğlu ve Burcu Alkış, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2017, s. 157-164.

²⁷⁶ Şeref İba, “Ülkemizde ‘Torba Kanun’ ve ‘Temel Kanun’ Uygulamaları”, **Ankara Barosu Dergisi**, S. 1, 2011, s. 199.

²⁷⁷ İba, **Parlamento Hukuku**, s. 105.

²⁷⁸ Bakırcı, “Yasama Sürecinin Hızlandırılması–Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine”, s. 146.

²⁷⁹ İba, “Ülkemizde ‘Torba Kanun’ ve ‘Temel Kanun’ Uygulamaları”, s. 200.

Görüşme ve karar alma aşamasındaysa, temsilciler aynı anda birçok farklı meseleye odaklanmak ve tek bir meseleye ayıracağı dikkati ve zamanı bölmek zorunda bırakılır. Bu sebeplerle, malî yükümlülüklerle ilgili bir konu, malî yükümlülüklerle ilgisi olmayan başka konularla birlikte düzenlendiğinde, temsil faaliyetinin gerçekleşebileceği ve vergi yükümlülerinin mevcut kılınabileceği hareket alanı daralır²⁸⁰.

5.12.2019 tarih ve 7194 sayılı Dijital Hizmet Vergisi ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun buna örnektir. 7194 sayılı Kanun üç yeni vergi getirir. Birincisi, dijital hizmet vergisidir. Mezkûr kanun bu vergi için müstakil niteliktedir. Yani, ayrı bir dijital hizmet vergisi kanunu yoktur. İkincisi, 29.7.1970 tarih ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa eklenen değerli konut vergisidir. Üçüncüsü, 13.7.1956 tarih ve 6802 sayılı Gider Vergileri Kanununa eklenen konaklama vergisidir. Kanunda, bu üç verginin dışında, 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen darbe girişiminden sonra alınan olağanüstü hâl tedbirleri, sigortacılık, kamu ihale düzeni, sermaye piyasasının teşviki, gençlik ve spor hizmetleri, seyahat acentaları gibi hem birbiriyle hem de malî yükümlülüklerle bağlantısız birçok düzenlemeye yer verilir. Kanun dijital hizmet, değerli konut ve konaklama gibi farklı konularda art arda sıralanan gerekçeleriyle gerekçe trafiği yaratmasının yanında; yalnızca madde hükmünü tekrar eden, dolayısıyla fiilen gerekçesiz hükümler de içerir. Kimi düzenlemeler komisyonda metne ilâve edilir. Mezkûr kanun, şekli açıdan tek bir kanun gibi görünse de, maddi açıdan aynı anda hem kendi başına bir vergi kanunudur, hem başka vergi kanunlarında değişiklik yapan bir kanundur, hem apayrı alanları düzenleyen bir kanundur. Buna karşılık, normalde tek bir kanun için öngörülen işleyiş izlenerek konmuştur. Böyle bir kanun koyma pratiğinde, temsilcinin vergi yükümlülerini mevcut kılması zordur. Çünkü vergi yükümlülerini mevcut kılmasına yarayacak seçeneklerin sayısı azdır. Temsilcinin tek seferde birçok vergiyle ilgili pek çok soruyu yanıtlaması gerekir. Bunun için ihtiyaç duyduğu zamana ve dikkate sahip olmasıysa, diğer belirleyiciler karşısında, beklenen düzeye ulaşamaz.

²⁸⁰ Hukuk öğretisinde, AYM'nin içtihat yaratma yoluyla torba kanun uygulamasını engellemesi önerilir. Fransa örneğinden hareketle, metnin bütünselliğinin değerlendirildiği ve buna aykırılığın görüldüğü kimi durumlarda, kanunun usûl hatası gerekçesiyle iptal edildiği vurgulanır. Bkz. Kanadoğlu / Duygun, **op. cit.**, s. 447.

(b) Bütçe Kanunu

Kamu gelir ve harcamalarını düzenleyen yıllık bütçelerin on sekizinci yüzyıldan itibaren parlamento tarafından hazırlanmaya başladığı birinci bölümde söylenmişti. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma talebinin, vergilerin nereye ve nasıl harcanacağını, yani vergilendirmenin sonuç bakımından meşruiyetini de kavrayan bir örtüşme talebiyle tamamlandığı açıklanmıştı. Bütün bunların pratiğe döküldüğü yer bütçe kanunudur. Bütçe kanunu, siyasi iktidarın malî konulardaki karar ve eylemlerini, parlamentoda gerçekleşen temsil faaliyetinin kontrolünden geçirir²⁸¹. Bütçe kanunu, malî yükümlülük getiren, değiştiren veya kaldıran kanunların yanında, parlamentonun kamu gelir ve harcamalarının tür ve miktarını belirleme ve onaylama yetkisinin, maliye öğretisindeki ifadesiyle “*bütçe hakkı*”nın cisimleşmesini sağlar²⁸².

Bütçe kanununun dört işlevi vardır: Birincisi, yürütme erkinin kamu gelirlerini toplamasına ve kamu harcamalarını yapmasına yetki verir. Buna bütçenin malî işlevi denir. İkincisi, yürütme erkinin, hukuk düzeninde bütçe dışında bırakılan birtakım istisnai faaliyetler dışında, bütün faaliyetlerini bütçe kanununun verdiği yetki çerçevesinde gerçekleştirmesi beklenir. Buna bütçenin hukuki işlevi denir. Üçüncüsü, bütçe kanunu aracılığıyla, parlamento yürütmenin faaliyetlerini denetim altına alır. Buna bütçenin kontrol işlevi denir. Dördüncüsü, parlamento bütçe kanununu yürütme erkinin faaliyetlerinin seyrine etki edecek bir araç olarak kullanır. Buna bütçenin siyasi işlevi denir²⁸³.

Bütçe kanunu, bu dört işlevi doğrultusunda, yürütme erkinin kamu gelir ve harcamaları bakımından parlamento tarafından yetkilendirilmesini, sınırlandırılmasını ve denetlenmesini sağlar. Bu durum, kamu harcamaları bakımından Anayasa’nın 161.

²⁸¹ Nami Çağan, “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, **Anayasa Yargısı**, C. 2, 1985, Ankara, s. 201 vd.

²⁸² Dilek Yılmazcan, “Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları”, **XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Muğla, 2000, s. 163. AYM, bütçe hakkını şu şekilde ele alır: “*Yasama organının halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırlarını belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere bütçe hakkı; vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme, onaylama ve harcamaların sonuçlarını denetleme hakkıdır. Bu hak, demokratik ülkelerde halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına ait bulunmaktadır.*” Bkz. AYM, E. 2020/32, K. 2022/18, T. 24.2.2022, R.G. 8.8.2022, 21917, par. 19.

²⁸³ Neumark, **op. cit.**, s. 209-210.

maddesinin ilk fıkrasındaki “*Kamu idarelerinin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları[nın] yıllık bütçelerle yapıl[acağı]*” ifadesinde anayasa kuralı olarak benimsenir. Kamu gelirleri bakımındansa, 5018 sayılı Kanunun 15. maddesinin ikinci fıkrasındaki şu ifadeden çıkarılır: “*Merkezi yönetim bütçe kanununda; [bütçe] yılı[nın] ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, [...] vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, [...] bağlı cetveller, mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak hükümler yer alır.*”²⁸⁴

Buraya kadar açıklanan özellikleri sebebiyle bütçe kanunu, içeriği ve yapımı bakımından, diğer kanunlardan ayrılır. Bütçe kanununun, diğer kanunlardan ayrı olmasının iki önemli sonucu vardır: Birincisi, içeriği farklı olduğu için, Anayasanın 161. maddesinde dile getirildiği gibi, bütçe kanununa yalnızca bütçeyle ilgili hükümler konabilir²⁸⁵. İkincisi, yapımı farklı olduğu için, bütçe kanunu ancak başka bir bütçe kanunuyla değiştirilebilir²⁸⁶.

İçeriği bakımından, bütçe kanunu, yeni bir malî yükümlülük getirmez. Hâlihazırda mevcut olan ve malî yükümlülükleri düzenleyen bağımsız kuralların uygulanmasına ilişkin bir belirleme yapar. Belirli bir bütçe döneminde uygulanacak malî yükümlülükler ve bunlardan elde edilen gelirlerin harcanacağı yerlere izin verir. Malî yükümlülükleri düzenleyen kanunlar, bütçe kanunuyla parlamentonun verdiği izinle tamamlanmadığı müddetçe eksik kalır ve uygulanamaz²⁸⁷. İçeriğindeki bu farklılık, bütçe kanununun şart-işlem niteliği taşıdığını gösterir²⁸⁸.

²⁸⁴ Bu ayrılığın ortaya çıkışına ve yarattığı sakıncalara ilişkin açıklamalar için bkz. Gülsen Güneş, “Hukuksal Teknik Açısından Bütçede ‘Önceden İzin İlkesi’nin Vergi Gelirleri Yönüyle İşlevini Kısmen Yitirmesinin Bütçe Hakkı Açısından İrdelenmesi”, **XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Muğla, 2000, s. 173 vd.

²⁸⁵ AYM içtihadına göre, bütçeyle ilgili hükümler, “*kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade e[der.]*” Bkz. AYM, E. 2015/7, K. 2016/47, T. 26.5.2016, R.G. 22.9.2016, 29835, par. 30.

²⁸⁶ AYM bu durumu şu şekilde açıklar: “[...] anayasa koyucunun bütçe kanunlarına diğer kanunlara nazaran özel bir önem atfettiği anlaşılmaktadır. Anayasa’da birbirinden tamamen ayrı ve değişik olarak düzenlenen bu iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesi mümkün olmadığı gibi mevcut kanun hükümlerinin bütçe kanunuyla değiştirilmesi veya kaldırılması da mümkün değildir.” Bkz. AYM, E. 2021/26, K. 2022/19, T. 24.2.2022, R.G. 8.8.2022, 31917, par. 17.

²⁸⁷ Kaneti / Ekmekci / Güneş / Kaşıkçı, **op. cit.**, s. 58-59.

²⁸⁸ Müftüoğlu, **Kamu Harcamalarında Yetki, Sorumluluk ve Denetim**, s. 52-53. Benzer yönde bkz. Tanör / Yüzbaşıoğlu, **op. cit.**, s. 324; Teziç, **op. cit.**, s. 462. Ayrıca bkz. AYM, E. 2015/7, K. 2016/47, T. 26.5.2016, R.G. 22.9.2016, 29835, par. 30-31.

Yapımı bakımındansa, Anayasanın parlamentonun görev ve yetkilerini düzenleyen 87. maddesi, bu farklılığı yansıtacak şekilde, diğer kanunlar için “*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak*” ifadesini kullanırken, bütçe ve kesinhesap kanunları için “*bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek*” ifadesini kullanır. Bütçe kanununun görüşülmesi ve kabul edilmesi, Anayasanın 161. maddesinde kısaca şöyle düzenlenir: Cumhurbaşkanı bütçe kanun tasarısını hazırlar ve malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce parlamentoya sunar. Bu tasarı, önce Plân ve Bütçe Komisyonunda görüşülerek elli beş gün içinde kabul edilir ve sonra Genel Kurula taşınır. Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında, temsilciler bütçeyle ilgili düşüncelerini açıklar. Fakat temsilcilerin önerilerine bir sınır getirilir: Temsilciler giderleri artıracak veya gelirleri azaltacak önerilerde bulunamaz²⁸⁹. Bu usûl gereğince takip edilemez ve bütçe kanunu süresinde yürürlüğe konamazsa geçici bütçe kanunu hazırlanır. Geçici bütçe kanunu çıkarılamazsa, yeni bütçe kanunu hazırlanıp kabul edilinceye kadar önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır²⁹⁰.

Bu çerçevede, bütçe kanunu, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerinin gerçekleştirilmesinin özel bir görünümü niteliğindedir. Temsil olunanlar açısından bakıldığında, bütçe kanunu, vergi yükümlülerinin, kendilerinden elde edilecek hangi gelirlerin nerede ve nasıl kullanılacağı konusunda düzenli bir şekilde bilgi sahibi olmasını sağlar. Kamu gelir ve harcamalarının ön denetimine temsilcileri aracılığıyla katılan vergi yükümlüleri, bütçenin haklarıyla ve ihtiyaçlarıyla uyumlu olup olmadığını takip edebilir. Temsilciler açısından bakıldığında, bütçe

²⁸⁹ Temsilcilerin, daha sonra tekrar seçilmek gibi farklı çıkarlar doğrultusunda, kendi seçim çevrelerindeki harcamaları artırırken, diğer bölgelerdeki harcamaları azaltma gibi dar ufuklu çabalara girdiği görülür. Oysa bütçedeki müzakere, böyle bir yarıştan ziyade; hangi hizmetlerin, hangi koşullarla ve herkesin faydasına olacak şekilde nasıl finanse edileceğini ilgilendirir. Bkz. Stewart, **op. cit.**, s. 70. Temsilcilerin sınırsız değişiklik önerme yetkisine sahip olduğu devletlerde, parlamento bu gibi belirleyicilerle kamu harcamalarını artıran veya gelirlerini azaltan değişiklikler getirme eğilimindedir. OECD devletlerinin yarısında temsilcilerin sınırsız değişiklik önerme yetkisi vardır. Bazı devletlerdeyse, harcamalar bakımından bir tavan getirilir. En uçtaysa, parlamentonun bütçe kanunu önerisini yalnızca kabul veya reddedebilmesi sınırlaması yer alır. Bkz. Ian Lienert, “Role of the Legislature in the Budget Processes”, **The International Handbook of Public Financial Management**, Ed. Richard Allen, Richard Hemming ve Barry H. Potter, Londra: Palgrave Macmillan, 2013, s. 118-120. Türkiye’de temsilcilerin değişiklik önerme yetkisi, kamu harcamaları ve gelirleri bakımından sınırlanmaz. Temsilciler her türlü değişikliği önerebilir. Fakat bunu istediği zaman yapamaz. Türkiye’de temsilcilerin kamu harcamalarını artıran veya gelirlerini azaltan değişiklikleri müzakere etmesi yalnızca komisyon aşamasında mümkündür. Tasarı Genel Kurula geldikten sonraysa, yukarıdaki sınırlama söz konusu olur.

²⁹⁰ Önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanmasına ilişkin eleştiriler için bkz. Birinci Bölüm, III-D-3, “1982 Anayasası” başlığı.

kanunu, içeriği ve yapımı itibariyle, vergi yükümlülerinin mevcut kılınması için hem özel bir fırsat hem ayrı bir sorumluluk getirir. Özel bir fırsat getirir; çünkü parlamentonun geniş faaliyet sahasında her yıl belirli bir dönem, muhakkak, vergi yükümlülerinin taşıdıkları hakları ilgilendiren konulara ayrılmış olur. Bu durum, temsilcilerin kamu gelir ve harcamalarına ilişkin tercihleri, vergi yükümlülerinin güncel durumuna göre müzakere etmesini de kolaylaştırır. Ayrı bir sorumluluk getirir; çünkü kamu gelir ve harcamalarına ilişkin tercihlerin belirli kişi veya grupların çıkarına değil, kısa ve uzun vadelerde, bütün yurttaşlara fayda sağlayacak şekilde ele alınması gerekir.

Uygulamaya bakıldığında, bütçe kanununun özel yerinin, dayanaklarıyla birlikte neredeyse unutulduğu üç sorunla karşılaşılır. Bunlardan ilki, bütçe kanununun yapımının basit bir merasime indirgenmesidir. 1996 yılından beri, en fazla elli beş gün süren komisyon görüşmeleri ve en fazla yirmi gün süren Genel Kurul görüşmeleri boyunca daha sistemli bir müzakere yürütülmesi amacıyla, bütçe kanunu tasarısı turlar hâlinde görüşülür²⁹¹. Pratikte en hızlı tamamlanan turlar genellikle Milli Eğitim Bakanlığı ve üniversite bütçelerine ilişkin²⁹², en yavaş tamamlanan ve en çok tartışmanın yaşandığı turlar tasarının geneline ilişkin değerlendirmelerin yapıldığı son görüşmelerdir²⁹³. Son görüşmelerde, tasarıyı bir bütün olarak ele alma imkânı bulan temsilciler, siyasi iktidarın faaliyet programının maliyetine ilişkin eleştiri ve değerlendirmelerini daha geniş bir çerçevede açıklama olanağına sahiptir. Fakat özellikle birtakım tablo ve cetvellerin, yeterli düzeyde tartışılmadan hızlıca kabul edildiği turlarda, böyle bir olanaktan söz edilemez. Bu yüzden, yasama uzmanı *Şeref İba*'nın ifadesiyle “[...]Meclisteki bütçe görüşmelerinin, peş peşe birtakım rakamların yeterince anlaşılamadan saatlerce oylandığı bir ritüel olmaktan çıkarılıp daha işlevsel hâle getirilmesi gerek[ir.]”²⁹⁴

İkinci sorun, toplanmasına izin verilen kamu gelirlerinin bütçe kanununda gösterilmesi aşamasında ortaya çıkar. Bütçe kanununa bağlı C Cetvelinde vergi, resim, harç ve diğer yükümlülüklerle ilişkin kanuni dayanaklar listelenir. C Cetvelinin

²⁹¹ Şeref İba, “T.B.M.M. Bütçe Maratonu ve Rekorları Üzerine”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 62, S. 3, 2007, s. 184-185.

²⁹² İba, incelediği bir görüşmede, yalnızca iki saat elli yedi dakika içinde toplamda 1006 defa oylama yapıldığını ve karar başına on saniye düştüğünü saptar. Bkz. *ibid.*, s. 185-188.

²⁹³ *Ibid.*, s. 185.

²⁹⁴ *Ibid.*, s. 198.

sonunda “*Diğer hükümler*” başlığına yer verildiği görülür. Böylece, herhangi bir sebeple cetvelde yer almayan mevzuatın gelir, tarh, tahakkuk ve tahsile ilişkin hükümleri parlamentonun verdiği iznin kapsamına sokulmaya çalışılır. Fakat bütçe kanununda açıkça belirtilmeyen bir kanunun, “*Diğer hükümler*” başlığı altında varmış gibi kabul edilmesi, bütçe kanunun şart-işlem niteliğiyle bağdaşmaz. Temsil faaliyetinin kontrolünden açıkça geçmeyen bir düzenlemenin uygulanması ve böyle bir düzenlemeye dayanan kamu gelirlerinin toplanması, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerini devre dışı bıraktığından kabul edilemez²⁹⁵.

Üçüncü sorunsal, ek bütçe uygulamasıdır. Anayasada ve TBMM İçtüzüğünde ek bütçeyle ilgili bir düzenleme yoktur. Ek bütçe, 5018 sayılı Kanunun 19. maddesinin dördüncü fıkrasında şöyle düzenlenir: “*Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmemiş hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabilir.*” Öncelikle, Anayasanın 6. maddesinde yer alan “*Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.*” hükmü doğrultusunda, ek bütçenin Anayasada düzenlenmesine ihtiyaç vardır. Çünkü 2017 Anayasa değişikliğinden sonra, Anayasanın yukarıda zikredilen 88. maddesine göre, kanun önerisi sunma yetkisi yalnızca temsilcilere aittir. Bunun Anayasadaki istisnası bütçe ve kesinhesap kanunlarıdır. Bütçe kanunu tasarısı bakımından, Anayasada sadece 161. maddedeki usûle yer verilir. Yukarıda görüldüğü üzere, bu usûlde Cumhurbaşkanının yetkisi belirli süre şartlarına bağlanmış, sınırlı bir yetkidir. Bu yetki dışında, Anayasada Cumhurbaşkanının bütçe kanunu tasarısıyla ilgili bir yetkisi yoktur. Bütçe kanunu ancak aynı usûlün takip edilmesiyle yürürlüğe konan bir bütçe kanunuyla değiştirilebilir. Öyleyse, ek bütçenin de bu usûle uyması lâzımdır. Fakat Anayasa bu konuda suskundur.

Sonra, ek bütçeyi haklı kılacak sebeplerin tek tek ve açıkça ortaya konması gerekir²⁹⁶. 5018 sayılı Kanunun 19. maddesinden anlaşıldığı üzere, ek bütçenin temel gerekçesi, çeşitli sebeplerle değişen malî koşulların veya yeni hizmetlerin getirdiği maliyetin karşılanmasıdır. Bu durumlara yol açan sebepler arasında bir ayrım

²⁹⁵ Bu konuda kapsamlı açıklamalar için bkz. Hasan Basri Çifci, “Bütçe Kanununda Yer Almayan Vergi Kanunlarının Hukuki Güvenlik İlkesi Bağlamında Uygulanabilirliği”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Dilek Yılmazcan’a Armağan Sayısı, S. 1, 2020, s. 105-127.

²⁹⁶ Elif Ayşe Şahin-İpek, “Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM’nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi”, **Maliye ve Finans Yazıları**, S. 107, 2017, s. 89.

yapılmaması yerinde değildir. Çünkü ek bütçe ihtiyacı, bütçe hazırlama pratiğinin zayıflığı, evvelce onaylanan faaliyetlerin objektif şekilde maliyetlendirilmemesi veya siyasi iktidarın gelir ve harcamaları gerçekleştirirken bütçe kanununa uymaması gibi durumlardan kaynaklanıyor olabilir²⁹⁷. Öyleyse, çözümü mevcut bütçeyi yamayla kapatmakta değil; bütçe hazırlama pratiğini kuvvetlendirmekte, faaliyetlerin maliyetinin en baştan objektif bir şekilde hesaplanmasını temin etmekte ve siyasi iktidarın bütçe kanunuyla öngörülen disipline uygun hareket etmesini sağlamakta aramak gerekir. Anayasal belirsizliğin ve objektif dayanaktan yoksun taleplerin hüküm sürdüğü bir ek bütçe uygulaması, temsil faaliyetinin siyasi iktidar tarafından bir tür noterlik faaliyetine dönüştürülmesine yol açar. Böyle bir uygulamanın, temsilsiz vergi olmaz ilkesiyle hedeflenen süreç bakımından meşruiyetin sağlanması bakımından yeterli olduğu söylenemez.

(c) Kesinhesap Kanunu

Bazı devletlerde, kamu gelir ve harcamaları bakımından yürütme erkinin parlamento tarafından denetlenmesi, bütçenin uygulanmasından önceki süreçte yoğunlaşırken; bazı devletlerde, ağırlık noktası, *ex post facto* denetimde, yani bütçe uygulandıktan sonraki dönemde²⁹⁸. Türkiye’deki denetim, yürütme erkini her iki yönden de kavramaya çalışır. Bu doğrultuda, parlamento bütçe kanunuyla yürütmeye verdiği iznin hukuka uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını kesinhesap kanunuyla denetler²⁹⁹. 5018 sayılı Kanunun 42. maddesi, parlamentonun “*merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesinhesap kanunuyla kullan[acağını]*” söylemekle, kesinhesap kanununu kamu gelir ve harcamalarının denetlenmesinin bir vasıtası olarak açıklar.

Kamu gelirlerinin yükümlüler üstündeki etkisi belirgindir. Hukuka aykırı bir şekilde toplanan vergi, resim, harç ve diğer yükümlülükler hakkında, idari veya yargısal çözüm yollarına başvurmak suretiyle, yükümlülerin hukuka aykırılıkların giderilmesini sağlaması mümkündür. Buna karşılık, kamu harcamalarının yükümlüler

²⁹⁷ Lienert, **op. cit.**, s. 123.

²⁹⁸ S. Ateş Oktar, “Kamu Maliyesi Hukukunun Bazı Anayasal İlkeleri ve Anayasanın Mali Hükümlerine İlişkin Düşünceler”, **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**, Ed. Feridun Yenisey, Gülsen Güneş ve Z. Ertunç Şirin, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 167-197.

²⁹⁹ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 227; Tanör / Yüzbaşıoğlu, **op. cit.**, s. 324.

üstündeki etkisi zor anlaşılır. Bu etki genellikle tekil olarak ortaya çıkmaz ve uzun bir döneme yayılır. Bu sebeple, kesinhesap kanunu, özellikle kamu harcamalarındaki hukuka aykırılıkların görülmesinde önemli bir işlev üstlenir³⁰⁰.

Hatırlanacağı üzere, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği örtüşme talebi, vergiyle ilgili bir kararı kimin verdiğinin, vergiyi kimin ödediğinin ve elde edilen gelirlerin kimin faydasına olduğunun birbiriyle örtüşmesini hedefler³⁰¹. Vergi yükümlülerini mevcut kılan bir temsil faaliyetine dayanan bir bütçe kanunundan bu talebe uygun bir izin vermesi ve böyle bir kesinhesap kanunundan harcama pratiğinin bu izne uygunluğunu ortaya koyması beklenir. Kesinhesap kanunu, kamu harcamaları bakımından yerine getirdiği bu önemli işlevle, işte bu talebin karşılanmasına hizmet eder.

Yukarıda açıklanan özel yeri sebebiyle, bütçe kanununda olduğu gibi, Anayasada kesinhesap kanunu için ayrı bir yapım usûlü öngörülür. Kesinhesap kanununun görüşülmesi ve kabul edilmesi, Anayasanın 161. maddesinde kısaca şöyle düzenlenir: Cumhurbaşkanı kesinhesap kanunu tasarısını hazırlar ve ilgili olduğu malî yılın sonundan itibaren en geç altı ay sonra parlamentoya sunar. Sayıştay, kesinhesap kanunu tasarısının sunulmasından itibaren en geç yetmiş beş gün içinde, genel uygunluk bildirimini parlamentoya gönderir. Genel uygunluk bildirimi, 3.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 41. maddesi doğrultusunda, Sayıştayın kesinhesap kanunu tasarısındaki uygulama sonuçlarının, idare hesaplarının esas alınmasıyla saptanan sonuçlarla karşılaştırılmasına dayanır. Kesinhesap kanunu tasarısı, genel uygunluk bildirimi doğrultusunda, bütçe kanunu tasarısıyla birlikte, önce Plân ve Bütçe Komisyonunda görüşülerek kabul edilir ve sonra Genel Kurula taşınır. Genel Kurulda bütçe kanunu için tarif edilen usûl doğrultusunda karara bağlanır³⁰².

³⁰⁰ Müftüoğlu, **Kamu Harcamalarında Yetki, Sorumluluk ve Denetim**, s. 123-124.

³⁰¹ Schön, **Taxation and Democracy**, s. 2.

³⁰² Kesinhesap kanununa pratikte ayrılan sürenin ve gösterilen alâkanın, bütçe kanununa kıyasla daha zayıf kaldığı hakkında eleştiriler için bkz. Dilek Yılmazcan, “Kamu Maliyesi Hukukunda Anayasal Beklentiler”, Bant Çözümü, **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**, Ed. Feridun Yenisey, Gülsen Güneş ve Z. Ertunç Şirin, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 215-216.

ii. Parlamento Kararı

Yasama işlemleri arasındaki ayrımın işlemin içeriğine göre yapıldığı ve parlamento kararının Anayasada ve TBMM İçtüzüğünde parlamentonun iradesini karar işlemiyle ortaya koyması öngörülen konularla ilgili olduğu yukarıda söylenmişti. Dolayısıyla, vergiyle ilgili konularda parlamento kararı verilmesi mümkün değildir. Anayasanın vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin konması, kaldırılması ve değiştirilmesi bakımından kanuniliği şart koşan 73. maddesi hatırlandığında, zaten böyle bir konunun parlamento kararıyla düzenlenemeyeceği açıktır.

Bununla birlikte, parlamento kararlarının temsilsiz vergi olmaz ilkesindeki temsil faaliyeti üstünde farklı etkileri söz konusu olabilir. Bu kararların bir kısmı, temsilcinin durumunu etkiler. Yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı ve temsilciliğin düşmesi kararı bu gruba girer. Diğer bir kısmı, parlamentonun çalışma düzenini ve temsil faaliyetinin seyrini etkiler. En başta, parlamentonun çalışma düzenine ilişkin usûl ve esasları düzenleyen TBMM İçtüzüğü bu niteliktedir. Sonra, açık oylama yapılması kararı, gizli oylama yapılması kararı, kapalı oturum yapılması kararı ve komisyon üyelerinin seçilmesi kararı da yine bu gruba dâhildir. Başka bir kısmıysa, şekli anlamda temsilin yetkilendirme, hesap sorma ve sorumlu tutma boyutlarını ilgilendirir. Seçimlerin yenilenmesi kararı ve Sayıştaya üye seçilmesi kararı bu grupta yer alır. Dolayısıyla, bir parlamento kararının yapımında da vergi yükümlülerinin mevcut kılınması önem arz eder. Örneğin, vergiyle ilgili görüşmelerin olacağı bir oturum için verilen bir kapalı oturum yapılması kararını, adaletsiz bir şekilde verilen Plân ve Bütçe Komisyonuna ya da Sayıştaya üye seçilmesi kararını veya haklı bir gerekçe olmadan verilen bir yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararını bu açıdan ele almak gerekir.

5. Temsilcilik Sıfatının Son Bulması

Parlamentonun, süreklilik kuralı doğrultusunda, istediği her zaman toplanabileceği ve faaliyet yürütebileceği yukarıda açıklanmıştı. Öyleyse, genel anlamda, temsil faaliyetinin devamlılığı esastır. Diğer bir deyişle, temsil faaliyeti sona ermez. Fakat bu faaliyetin failleri değişir. Temsil ilişkisi, yeni bir temsilciler kümesiyle yeniden kurulur. Bu yeni kümede yer almayan kişilerin temsilcilik sıfatı son bulur.

Temsilcilik sıfatının ne zaman son bulacağı konusunda, devletlerin farklı düzenlemeler getirdiği görülür. Bu düzenlemeler belirli sebepler ve bunlara bağlı usûller içerir. Birçok devlette, genellikle, olağan yasama döneminin bitmesi ve yeni seçim yapılması, erken seçim kararı verilmesi, devlet başkanının parlamentoyu feshetmesi, temsilcilik sıfatının parlamento tarafından veya mahkeme kararıyla düşürülmesi, temsilcinin istifa etmesi veya ölmesi gibi sebepler öngörülür³⁰³.

Türkiye’de, temsilcilik sıfatının son bulması açısından ikili bir ayırım yapılır³⁰⁴. Temsilcilik sıfatı (i) yasama döneminin tamamlanması ve yeni seçimlerin yapılmasıyla, (ii) temsilcinin Cumhurbaşkanı seçilmesiyle, (iii) Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanmasıyla veya (iv) ölmesiyle son bulduğunda temsilciliğin sona ermesi söz konusudur. Temsilciliğin sona erme anı, yeni meclisin göreve başladığı³⁰⁵, Cumhurbaşkanı seçilen temsilcinin bu görevine başladığı³⁰⁶, temsilcinin cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanmasına ilişkin kararın yürürlüğe girdiği³⁰⁷ veya temsilcinin öldüğü³⁰⁸ andır.

Temsilcilik sıfatının, yasama dönemi sürerken, belirli sebepler ve bunlara bağlı usûller doğrultusunda son bulması hâlindeyse temsilciliğin düşmesi söz konusu olur. Bu sebepler ve usûller, Anayasanın 84. maddesinde şöyle düzenlenir: (i) Temsilcinin istifa etmesi durumunda, Başkanlık Divanı istifanın geçerliliğini tespit eder ve Genel Kurul istifayı kabul eder. Kabule ilişkin parlamento kararının yürürlüğe girmesiyle temsilcilik sıfatı düşer. (ii) Temsilcinin kesin hüküm giymesi durumunda, kesinleşen mahkeme kararının Genel Kurula bildirilmesiyle temsilcilik sıfatı düşer. (iii) Temsilcinin kısıtlanması durumunda, kesinleşen mahkeme kararının Genel Kurula bildirilmesiyle temsilcilik sıfatı düşer. (iv) Temsilcinin temsilcilikle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar etmesi durumunda, Başkanlık Divanınca inceleme başlatılır ve sonuç Anayasa Komisyonu ve Adalet Komisyonu üyelerinden

³⁰³ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 854-857.

³⁰⁴ Arslan, **op. cit.**, s. 102; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 560; İba, **Parlamento Hukuku**, s. 59; Tanör / Yüzbaşıoğlu, **op. cit.**, s. 273.

³⁰⁵ Çeşitli ihtimaller için bkz. İba, **Parlamento Hukuku**, s. 59; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 561.

³⁰⁶ Cumhurbaşkanının göreve başlama anıyla ilgili bkz. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 852-853.

³⁰⁷ Arslan, **op. cit.**, s. 104; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 576.

³⁰⁸ Kişiliğin ve buna bağlı birtakım hakların ölümle sona ermesi, medeni hukuk bilgisi doğrultusunda belirlenir. Bu konuda bkz. Oğuzman / Seliçi / Oktay-Özdemir, **op. cit.**, s. 19 vd.

kurulan Karma Komisyona iletilir. Karma Komisyon durumu değerlendirir ve Genel Kurula raporlar. Genel Kurul gizli oyla temsilcilik sıfatının düşmesine karar verir. Kararın yürürlüğe girmesiyle temsilcilik sıfatı düşer. (v) Temsilcinin özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içinde beş birleşim gününe katılmayıp devamsızlık yapması durumunda, Başkanlık Divanının tespiti üstüne, Genel Kurul temsilcilik sıfatının düşmesine karar verir. Kararın yürürlüğe girmesiyle temsilcilik sıfatı düşer.

Temsilciliğin düşmesi, ilgili temsilciye oy veren seçmenler açısından, temsilin pratikte görünüşte temsile dönüşmesine neden olur. Bu durum, daha önce yasama dokunulmazlığının istisnaları bahsinde açıklanan duruma benzer şekilde³⁰⁹, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin karşılanma düzeyini etkiler. Bu yüzden, düşme sebeplerinin haklı bir temele oturtulması önem arz eder. Temsilcinin kesin hüküm giymesi³¹⁰, kısıtlanması veya temsilcilikle bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar etmesi, daha önce seçilme yeterliğine ilişkin açıklamalarda ortaya konan gerekçelerle paraleldir³¹¹. Dolayısıyla, bu üç durumun seçilme yeterliğinde ele alınan temellere oturtulması mümkündür.

İstifa ve devamsızlık durumlarındaysa, ortak gerekçe, temsilcinin temsil faaliyetini gerektiği şekilde yerine getirmeyeceğinin açıklık kazanmasıdır. Temsilcinin, ilkinde temsil olunanları mevcut kılmakta isteksiz, ikincisinde bunun için gereken disiplinden yoksun olduğu bellidir. Bir devletin, parlamentosunda isteksiz veya disiplinsiz bir temsilciyi istememesi yerindedir ve gereklidir. Dolayısıyla, haklı bir temelden kalkar. Bununla birlikte, isteksiz veya disiplinsiz bir temsilcinin, temsilci olarak seçildikten sonra değil, henüz bu aşamaya gelmeden temsil faaliyetinden uzak tutulmasında fayda vardır³¹². Bunun için, seçilme yeterliğinin koşullarına, daha önce, devamsızlık nedeniyle temsilciliği düşürülmemiş olma veya sağlık sorunları gibi, bunu

³⁰⁹ Bkz. İkinci Bölüm, I-B-3-b, “Yasama Bağışıklıkları” başlığı.

³¹⁰ Temsilciliğin düşmesinde kesin hükme konu suçlar anayasada açıklanmaz. Fakat TBMM İçtüzüğü’nün 136. maddesi, temsilciliğin düşmesinde seçilmeye engel bir suçtan kesin hüküm giymeyi arar. Dolayısıyla, seçilme yeterliğine ilişkin yukarıdaki açıklamalarda ortaya konan gerekçeler burada tekrar edilebilir.

³¹¹ Bkz. İkinci Bölüm, I-A-2-a, “Seçilme Yeterliği” başlığı.

³¹² Nitekim isteksiz veya disiplinsiz bir temsilcinin temsilci olarak seçildikten sonra temsil faaliyetinden uzaklaştırılması pratikte güçtür. Yoklamanın, toplantı yetersayısına ulaşıp ulaşılmadığının tespitinden sonra kesintiye uğraması, dolayısıyla gerçek amacına ulaşamaması olgusu bunun sebeplerinden biridir. Sonra, temsilciliğin düşmesi için Genel Kurul kararı gerektiğinden, parlamentoda çoğunluğa sahip olan siyasi parti veya partiler koalisyonu, devamsızlık yapan, fakat kendisine mensup temsilcilerin temsilcilik sıfatının sürmesini sağlayabilir. Bkz. Bakırcı, **TBMM’nin Çalışma Yöntemi**, s. 233-234.

haklı kılacak bir mazereti bulunmaksızın temsilcilikten istifa etmemiş olma koşulları eklenebilir. Sonra, devamsızlık nedeniyle temsilciliği düşürülenlerin, aldıkları ücretin bu şekilde geçirdikleri sürenin karşılığı olan kısmının faiziyle iade edilmesi³¹³ ve/veya bu sürenin emeklilik hesabında dikkate alınmaması gibi, temsil faaliyetinde disiplinsizliğin istenmediğini vurgulayan ilâve önlemler konması düşünülebilir.

C. Temsil Faaliyetinin Sonrası: Hesap Sorma ve Sorumlu Tutma

İkinci bölümün ilk kısmında, seçme faaliyetiyle ilgisinde temsilcinin belirlenmesi ve bunun temsilsiz vergi olmaz ilkesi bakımından getirdikleri ele alındı. İkinci kısmında, temsilcinin nasıl bir faaliyetle temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği talepleri karşılayacağı incelendi. Kısaca hatırlanacak olursa, bu faaliyetin, sırasıyla konu, yetki ve biçim yönleri itibarıyla, şöyle bir çerçevede gerçekleşeceği söylendi: Temsilci, vergi yükümlülerini koruyarak mevcut kılacak, yani yükümlülerin taşıdıkları insan haklarının gereklerini yerine getirecek; bu sırada vergi yükümlülerıyla asgari bağlılık ilişkisini sürdürecektir, yani yükümlülerinin arzu ve iradesiyle tamamen zıt düşmeyecek; parlamentonun hukuki işlemlerinin oluşumuna ilişkin düzene uyacak, yani diğer temsilcilerle birlikte önceden belirlenmiş bir strüktür içinde hareket edecek. Bu kısmın konusuysa, temsilcinin temsil faaliyetini bu çerçeveye göre yürütmemesi hâlinde ne yapılabileceğidir. Diğer bir deyişle, bu kısım, temsilci, vergi yükümlülerini mevcut kılacak soruları sormadığında veya yanıtsız bıraktığında; vergi yükümlülerinin arzu ve iradesine zıt ve bütünüyle bağımsız şekilde hareket ettiğinde; tarif edilen düzene uymadığında ne olacağıyla ilgilidir.

Şekli anlamda temsilin bu boyutunda, birbiriyle bağlantılı iki ayrı kavramın ön plâna çıktığı görülür: hesapverilirlik³¹⁴ (*accountability*) ve sorumluluk (*responsibility*). Hesapverilirlik, hesap veren tarafın, hesap soran tarafa karşı, uyum ve kontrolü temin etmek amacıyla tasarlanmış ve genellikle hiyerarşik bir ilişki içinde hesap vermesini

³¹³ TBMM İçtüzüğü'nün 153. maddesinde, bir yasama yılı içinde izinsiz ve özürsüz olarak toplam kırk beş birleşimden fazla yok sayılan temsilcinin yolluklarının üç aylığının kesileceği düzenlenir. Temsil faaliyetinde disiplinsizliğin istenmediğinin vurgulanması açısından bu düzenleme yerinde olsa da, yeterliği tartışmaya açıktır.

³¹⁴ “‘Verebilme’, hesap verme konumunda olan kişi veya kurum açısından ‘ihtiyari’ bir durum izlenimi uyandırabileceği için” hesapverilirlik çevirisi tercih edilmiştir. Bkz. Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, s. 88, dipnot 15.

ifade eder³¹⁵. Hesapverilirlik, bu ilişkinin iki tarafına dair şu temel koşulların sağlanmasına bağlıdır³¹⁶: Birincisi, hesap verilecek konudan kimin sorumlu olduğunun, yani hesap verecek olanın tespit edilmesi gerekir. İkincisi, hesap soracak olanın, hesap soran niteliğini taşıyabilmesi, elindeki araçların hesap sormaya elverişli ve etkili araçlar olmasına bağlıdır. Bu ilişki, doğası gereği retrospektif, yani geçmişe dönük kurulur.

Sorumluluksa, iki farklı bağlamda kullanılır. Birincisi, bir eylemin failinin bu eylemin sonuçlarından ötürü hesap verme durumunda bulunduğu, yani sonuçtan (*outcome*) sorumlu olduğu bağlamdır. İkincisi, bir kişinin olumsuz bir durumun düzeltilmesiyle yükümlü olduğu, yani düzeltme (*remedy*) sorumluluğu taşıdığı bağlamdır. Sonuçtan sorumluluk, hesapverilirlik gibi, doğası itibariyle geçmişe dönükken; düzeltme sorumluluğu geleceğe dönüktür. Bir kişi, sonuçtan sorumlu olduğunda genellikle düzeltmeden de sorumlu tutulur. Fakat aşağıda görüleceği üzere, bu iki bağlam her zaman bir arada bulunmayabilir³¹⁷.

Hesapverilirlik ve sorumluluk kavramları açısından yapılan bu belirlemeler, temsil faaliyeti bakımından irdelendiğinde, birkaç zorlukla karşılaşılır. İlk zorluk, hesap verecek olanın tespit edilmesinde ortaya çıkar. Vergi yükümlülerinin mevcut kılınmadığı bir vergilendirmenin hesabı kimden sorulabilir? Yukarıda açıklandığı üzere, temsil faaliyetiyle yalnız başına bir hukuki işlem yapmayan, ancak diğer temsilcilerle birlikte yasama işlemlerinin oluşmasına katılan bir temsilcinin, örneğin, vergi yükümlülerinin haklarını ihlâl eden bir kanundan sorumlu olduğu söylenebilir mi? Bu sorulara şöyle yanıt verilebilir: Vergi yükümlülerinin taşıdıkları insan haklarının ihlâline neden olan bir kanun, sonuçtur. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin karşılanma düzeyini, haklı bir gerekçe olmaksızın, olumsuz yönde etkileyen bir parlamento kararı, sonuçtur. İyiniyetli bir çabayla bu sonuçların gerçekleşmesini önlemeye çalışmayan temsilcilerin her biri, nedensel olarak bu

³¹⁵ Robert Gregory, “Accountability and Responsibility”, **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, 2017, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-525>, Erişim: 11.1.2024.

³¹⁶ Jacques Thomassen, “Representation and Accountability”, **Elections and Democracy**, Ed. Jacques Thomassen, Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 3.

³¹⁷ David Miller, “Two Concepts of Responsibility”, **National Responsibility and Global Justice**, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 83-85.

sonucun gerçekleşmesine katkıda bulunmuş olur³¹⁸. Bu nedensel katkı, hesap sormak için yeterlidir.

Sonra, yine yukarıda açıklandığı üzere, temsilcinin temsil faaliyetini yürütürken sarf ettiği sözlerden, açıkladığı düşüncelerden ve verdiği oylardan dolayı herhangi bir sorumluluk taşımaması anlamında, üstelik mutlak nitelikte bir sorumsuzluğu yok muydu? Bu soruya, sorumluluğun iki bağlamından hareketle yanıt verilebilir: Temsilcinin düzeltme sorumluluğu yoktur. Sarf ettiği sözler, açıkladığı düşünceler ve verdiği oylar sebebiyle tazminat ödemesi³¹⁹ ve/veya ceza çekmesi söz konusu olmaz. Fakat bunların nedensel olarak ortaya çıkardığı sonuçtan elbette sorumludur. Bu sonucun faili olarak, hesap soranlar karşısında, hesap vermesi beklenir. Yasama sorumsuzluğu, temsilcinin davranışıyla bu davranışın sonucu arasındaki nedensel bağı ortadan kaldırmaz.

Diğer bir zorluk, temsilcinin temsil olunanlarla ilişkisinin hesapverilirliğe elverişli olup olmadığı konusunda ortaya çıkar. Temsilcinin temsil olunanlarla ilişkisi, niteliği itibarıyla, temsil olunanların bağlayıcı talimatlarla temsilciyi yönlendirme olanağını dışlamaz mı? Diğer bir deyişle, mutlak nitelikte bir emredici vekâletin olmadığı bir yerde, hesapverilirliğin gerektirdiği ilişki nasıl kurulabilir? Bu sorulara, şöyle yanıt verilebilir: Temsilci, vergi yükümlüleriyle hiyerarşik bir ilişki içinde değildir. Fakat bu durum, vergi yükümlülerinin temsilciden hesap sormasını engellemez. Çünkü hiyerarşik bir ilişkinin varlığı, hesapverilirliğin gerek şartı değildir. Buna karşılık, hatırlanacağı üzere, asgari bir bağlılık düzeyi temsilin gerek şartıdır. Temsilcinin temsil olunanlarla ilişkisi, temsilcinin bütünüyle bağımsız hareket etmesini dışlar. Bu yüzden, mezkûr ilişki hesapverilirliğe temel oluşturmaya elverişlidir.

Kısaca, temsilcinin temsil olunanlarla ilişkisi, asgari bir bağlılık düzeyini gerektirdiğinden hesap sormaya uygun bir ilişkidir ve bu ilişkide temsilci, nedensel olarak katkıda bulunduğu sonuçtan sorumlu tutulabilir. Öyleyse hesapverilirlik açısından, geriye, vergi yükümlülerinin, hesap soran taraf olmasını sağlayacak araçlara sahip olup olmadığı ve bu araçların hesap sormaya yetip yetmediği soruları kalır.

³¹⁸ Karş. Gutmann / Thompson, **op. cit.**, s. 179.

³¹⁹ Hukuk öğretisinde bu konuda farklı görüşler öne sürülür. Bilgi için bkz. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 596-597.

Bununla birlikte, temsilciden hesap sorma aracı olmayan, fakat hukuk düzeninde tanınan birtakım imkânlar, vergi yükümlülerinin süreç bakımından meşru bir vergilendirmeyi güvence altına almasını veya bizzat üstlenmesini mümkün kılabilir. Bu kısımda, önce mezkûr sorular yanıtlanacak (1), sonra bu araç benzeri imkânlar incelenecektir (2).

1. Hesap Sormanın Araçları

Vergilendirme yetkisiyle siyasi iktidar arasındaki çift yönlü ilişki doğrultusunda, vergilendirme yetkisinin keyfi kullanımının, siyasi iktidara karşı hoşnutsuzluğun fitilini ateşlemeye elverişli olduğu; bu hoşnutsuzluğun, çoğunlukla gündelik nedenlerle, siyasi iktidara kolaylıkla yöneltilebilen sert tepkilere kaynaklık edebileceği yukarıda açıklanmıştı³²⁰. Gerçekten, vergi yükümlülerinin, kendilerini mevcut kılmayan bir vergilendirme sürecini önlemek için, bundan kaynaklanan hoşnutsuzluğunu yönlendireceği ilk adres siyasi iktidardır. Vergi yükümlülerinin bunun için başvuracağı başlıca araçlarsa, temel hak ve özgürlüklerin sunduğu olanaklardır. Yükümlülerin, bu olanakları, temsilciyle ilişkisinde asgari bağlılık düzeyini sağlamak amacıyla kullanabileceği daha önce söylenmişti³²¹. Yukarıdaki açıklamalar burada da tekrar edilebilir: Vergi yükümlüleri dilekçe verebilir, ses çıkarabilir, birleşebilir, örgütlenebilir, basından faydalanabilir, toplantı ve gösteriler düzenleyebilir³²². Kısaca, temel hak ve özgürlüklerini, temsilcilerinden hesap soracak şekilde kullanabilir. Bununla birlikte, seçme hakkıyla ilgisinde, yükümlülerin sahip olduğu iki önemli araç, bu hesap sorma ortamının elde edilmesine vesile olur. Bunlardan ilki, seçmenler kümesiyle vergi yükümlüleri kümesinin örtüşmesi ölçüsünde, seçimlerdir (a). İkincisi, aynı ölçüde, fakat seçme hakkını daha güçlü hâle getiren, temsilcinin geri çağırılması prosedürüdür (b).

³²⁰ Bkz. Birinci Bölüm, II, “Vergilendirme Yetkisinin Sınırlanması” başlığının girişi.

³²¹ Bkz. İkinci Bölüm, I-B-3-a-i, “İlişkinin Niteliği” başlığı.

³²² Sınırlı da olsa, yurttaşların gösteriler yoluyla malî kaynakların nasıl dağıtılacağını etkilemesi mümkündür. 1988 ve 2016 yılları arasında Nijerya’nın malî verileri temel alınarak yapılan bir araştırma, malî konulardaki gösterilerin, gösterilerin yapıldığı bölgelere ilişkin transfer harcamalarını artırdığını; fakat bu artışın yalnızca mevcut siyasi iktidarla uyumlu olan bölgeler bakımından geçerli olduğunu ortaya koyar. Bkz. Belinda Archibong / Tom Moerenhout / Evans Osabuohien, **Protest Matters – The Effects of Protests on Economic Redistribution**, International Centre for Tax and Development Working Paper, 155, 2023.

a. Seçimler

Seçme faaliyeti, aynı anda iki ayrı işlevi yerine getirir. Seçme faaliyetiyle yalnızca yeni temsilciler belirlenmez, hâlihazırda temsilci olanların temsilcilik sıfatı da son bulur. İlki seçme faaliyetinin geleceğe dönük işlevine, ikincisi seçme faaliyetinin geçmişe dönük işlevine karşılık gelir³²³. Seçme faaliyetinin geçmişe dönük işlevi, hesapverilirliğin ve sonuçtan sorumluluğun geçmişe dönük doğasıyla uyumlu çalışır. Buna göre, seçmenler, temsil faaliyetini gerektiği gibi yerine getirmediğini düşündüğü temsilciyi temsil faaliyetinden uzaklaştırabilir. Temsil faaliyetinden uzaklaştırılmak, demokratik bir yaptırım olarak görüldüğü ölçüde³²⁴, temsilcinin denetlenmesini sağlar. Uzaklaştırılma tehdidi, temsilciyi yeniden seçilmeyi güvence altına alacak şekilde davranmaya yöneltir ve temsilcinin seçmenlerden tamamen kopuk olmasını önler. Temsilci, seçmenlerin arzu ve iradesine sadık kalmaya ve onları parlamentoda mevcut kılmaya çabalar. Kendisine bunun için tanınan süre dolduktan sonra, seçmenlerin karşısına tekrar çıkar ve yürüttüğü faaliyetin hesabını verir³²⁵.

Seçimlerin, temsilcilerden hesap sorulmasını sağlayan bir araç olarak işlemesi iki esasa bağlıdır. Bunlardan ilki, parlamento çalışmalarının açıklığı esasıdır. Bundan yukarıda söz edilmişti³²⁶. Parlamento çalışmalarının açıklığı, temsilcinin müzakereleri nasıl yürüttüğünün, hangi yönde oy verdiğinin, kısaca temsil faaliyetini nasıl gerçekleştirdiğinin izlenmesini sağlar. Seçmenler, ancak buna ilişkin bilgileri doğrultusunda hesap sorabilir. İkincisiyse, seçimlerin sık aralıklarla tekrar etmesi esasıdır. Seçimlerin hiç tekrar etmemesi veya uzun aralıklarla tekrar etmesi, temsilcilerle temsil olunanlar arasındaki mesafeyi artırır. Uzun süre temsilcilik yapan kişiler, yurttaşların arzu ve iradesinden uzak kalabilir. Bu durum, asgari bağlılığın,

³²³ Manin, **op. cit.**, s. 177-179.

³²⁴ Siyaset bilimci *Justin Buchler* seçme faaliyetinin kamu görevlisi niteliğindeki temsilcilerin işe alındığı ve işten çıkarıldığı bir mekanizma olarak düşünülmesi gerektiğini savunur. *Buchler* bunu bir kıyas veya metafor olarak kullanmaz. Aksine, ona göre, seçme faaliyeti özünde bir istihdam kararıdır. Temsilciliğe son verilmesi bir yaptırımdır ve temsilcinin yetersiz performansının cezalandırılmasının tek yoludur. Bununla birlikte, siyasi partiler bu denklemi değiştirir. Siyasi partiler seçmenlerle temsilciler arasındaki iş ilişkisini bozduğu için, mevcut koşullarda seçme faaliyetini bir istihdam kararı olarak görmek mantıklı olmaz. Seçmenler, siyasi partileri, olsa olsa, örneğin nisbî temsil sisteminde seçim barajının altında bırakarak parlamentodan uzaklaştırabilir. Bkz. Justin Buchler, **Hiring and Firing Public Officials – Rethinking the Purpose of Elections**, New York: Oxford University Press, 2011, s. 225-235. *Buchler*'in açıklamaları, *Rousseau*'nun milletvekillerinin halkın temsilcisi değil, “yalnızca geçici işlerin görevlileri” olduğu yönündeki yaklaşımını anımsatır. Bkz. Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, s. 90.

³²⁵ Kapani, **op. cit.**, s. 281-282; Orr, **op. cit.**, s. 107.

³²⁶ Bkz. İkinci Bölüm, I-B-4-a, “Parlamentonun Yapısı ve Çalışma Düzeni” başlığı.

dolayısıyla temsil faaliyetinin ortadan kalkmasına neden olur. Bu yüzden, seçme faaliyetinin belirli aralıklarla yeniden gerçekleştirilmesi gerekir. Devletler, öncelik ve ihtiyaçları doğrultusunda, bu konuda farklı hukuki düzenlemeler getirebilir³²⁷. Örneğin, Türkiye’de 1921 Anayasasının beşinci maddesi, iki yılda bir seçim yapılmasını öngörmekteydi³²⁸. Mevcut koşullarda, 1982 Anayasasının 77. maddesine göre bu süre beş yıldır.

Bu çerçevede, vergi yükümlülükleri, kendilerini mevcut kılacak soruları sormayan veya yanıtsız bırakan, arzu ve iradelerine ters ve bütünüyle bağımsız şekilde hareket eden, istemedikleri sonuçların doğmasına neden olan temsilcileri bir sonraki seçimde parlamentodan uzaklaştırabilir. Tercihlerini, taşıdıkları hakları daha iyi gözeticeğini düşündükleri kişilerden yana kullanabilir. Bunu yalnızca bir olanak olarak değil, aynı zamanda bir gereklilik olarak düşünmekte fayda vardır. Temsil faaliyetini gerektiği gibi yürütmeyen temsilcilerin, sonraki seçimde parlamentodan uzaklaştırılması seçmenlerin sorumluluğundadır. Seçmenler, temsilcilerinin performansının nihai sorumluluğunu kolektif olarak taşırlar³²⁹. Vergi yükümlülükleri, rollerinin önemini kavramalı ve temsilcilerini seçerken dikkatli olmalıdır. Diğer türlü, istemedikleri sonuçların doğmasına nedensel katkıda bulunmuş olurlar ve bu katkı onları da sonuçtan sorumlu kılar.

Bununla birlikte, seçme faaliyetinde, seçilme yeterliğine sahip kişilerden bazılarının diğerlerine yeğ tutulduğu; bunun seçilme yeterliğine sahip bazı kişilerin temsilci adayı olarak ortaya çıkması ve aday olarak ortaya çıkan kişilerden bazılarının elenmesi şeklinde iki safhada gerçekleştiği yukarıda açıklanmıştı³³⁰. Seçme

³²⁷ Venedik Komisyonu, evvelce anılan Seçim Konularında İyi Uygulama Kuralları başlıklı rehberinde, temsilci seçimlerinin genellikle dört veya beş yıllık aralıklarla yapılmasını önerir. Bkz. European Commission for Democracy Through Law, **Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report**, s. 24.

³²⁸ Bunun nedenini Mustafa Kemal, 2 Şubat 1923 tarihinde İzmir’de halkla konuşmasında şu şekilde açıklar: “[...] şahıslar gibi meclisler de müstebit olur ve meclislerin istibdadı, şahısların istibdadından daha tehlikelidir, daha öldürücüdür. Binaenaleyh, uzun müddet iktidara sahip olmak üzere iktidarda kalacak olan mebuslar yavaş yavaş kendilerini seçen milletin arzusundan, emellerinden, duygu ve fikirlerinden uzak kalır, arada ayrılık olur. Bir gün bakarsınız ki millet başka türlü çalışıyor, milli emeller başkadır. [...] Eğer memleketimiz çabukluk isteyen vasıtalarla sahip olsaydı, şimendiferimizle üç beş günde toplanabilmek ihtimali olsaydı meclis her sene değişmeliydi. Hatta denebilir ki altı ayda değişmelidir. Ta ki millet anlasın; millet egemenliğini vermemek için [...] bütün dikkat ve uyanıklığını temin edebilsin. Bu emniyetini temin edinceye kadar çok kıskanç davranacağız. Onun için müddet iki sene kabul edilmiştir.” Bkz. Mustafa Kemal Atatürk, **Türkiye’nin Geleceği**, İstanbul: Can Yayınları, 2023, s. 53.

³²⁹ Buchler, **op. cit.**, s. 231. Benzer yönde bkz. Eroğul, **op. cit.**, s. 115.

³³⁰ Bkz. İkinci Bölüm, I-A-2-b, “Adaylar ve Tercihler” başlığı.

faaliyetinin geriye dönük işlevi, özellikle ikinci safhada belirleyicidir. Yani, aday olan kişiler arasında, daha önce temsil faaliyetini vergi yükümlülerini mevcut kılmadan ve yükümlülerin arzu ve iradesine tamamen zıt eylemlerde bulunarak gerçekleştirenler varsa, bunlar elenir. Buna karşılık, hatırlanacağı üzere, böyle bir tercihin yapılması, seçme faaliyetinin birtakım harici belirleyicilerle yönlendirilmemesine bağlıdır. Adayların siyasi parti adaylığı şeklinde belirlenmesi ve seçmenlerin siyasi partilerin rengine göre tercihte bulunması, seçme faaliyetini yönlendirir ve faaliyetin geçmişe dönük işlevini zayıflatır³³¹. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin, temsil faaliyetini gerçekleştirmeye aday seçeneklerin belirlenmesi bakımından sınırlandırıldığı tespiti, seçme faaliyetinin geçmişe dönük işlevi bakımından da geçerli olur. Bu durum, seçimlerin etkili bir hesap sorma aracı olmasını ve vergi yükümlülerinin hesap soran taraf olma niteliğini taşımasını zorlaştırmakla, hesapverilirliliğe zarar verir.

b. Temsilcinin Geri Çağırılması

Temsilcilik sıfatının, yasama dönemi sürerken, seçmenler tarafından düşürülmesine temsilcinin geri çağırılması denir. Geri çağırma, temsilcinin geri çağırılmasını da içeren, daha geniş bir kavramdır. Venedik Komisyonunun 16.6.2009 tarihli, 488/2008 sayılı ve Emredici Vekâlete ve Benzer Uygulamalara İlişkin Rapor başlıklı raporu³³² bu konuda yol göstericidir. Komisyon geri çağırmayı “*yurttaşların kamu görevlilerini görev süresi dolmadan görevden almasına veya değiştirmesine imkân tanıyan bir prosedür*” olarak tanımlar³³³. Komisyona göre, geri çağırma, uygulama yönü zayıf kalan İsviçre örneği dışında, Kıta Avrupası sistemine yabancı ve büyük ölçüde Amerikan sistemine özgü bir usûldür. Genellikle yerel yönetim düzeyinde benimsenen bu usûl, Amerika Birleşik Devletleri’nin bazı eyaletlerinde ve başka bazı devletlerde merkezi yönetimi ve parlamentodaki temsilcileri de kapsar³³⁴.

Raporun başlığına yansıdığı üzere, temsilcinin geri çağırılması emredici vekâlet anlayışıyla ilişkilendirilir. Bu ilişkilendirmenin, geri çağırmanın temsili vekâlet

³³¹ Bu durum seçme faaliyetinin geçmişe dönük işlevini zayıflatır, fakat bütünüyle ortadan kaldırmaz. Çünkü siyasi partiler de, seçmenlerce siyasi iktidardan uzaklaştırılmamak için parti programlarını ve seçim döneminde verdikleri sözleri tutmaya yönelir. Bkz. Dahl, **Demokrasi Üzerine**, s. 203.

³³² European Commission for Democracy Through Law, **Report on the Imperative Mandate and Similar Practices**, Num. 488/2008, CDL-AD (2009) 27, 16.6.2009.

³³³ **Ibid.**, s. 5.

³³⁴ **Ibid.**, s. 5-6.

anlayışıyla bağdaşmadığı tezinden kaynaklandığı söylenebilir. Fakat bu tezin yerindeliği tartışmaya açıktır. Bu tezin temel gerekçesi özetle şudur: Geri çağırma, seçimlerden farklı olarak, temsilciyle seçmenleri arasında sürekli bir bağ kurar. Oysa temsilci, seçmenlerinin değil bütün milletin temsilcisidir. Bu bağ temsilcinin özerkliğini pratikte ortadan kaldırır ve temsilci, seçmenleri ne istiyorsa onu yapmak zorunda kalır. Bu teze karşılık, geri çağırma, sadece ve sadece mutlak nitelikte temsili vekâlet anlayışıyla bağdaşmaz. Yani, temsili vekâlet anlayışını muhakkak dışlamak zorunda değildir. Tam tersine, bir devlette benimsendiği usûl ve esaslar çerçevesinde, seçme hakkını daha etkili kılan bir araç olarak kullanılabilir. Temsilcinin, seçmenlerinin uzantısı hâline gelmesine, yani mutlak anlamda bir emredici vekâlete yol açmaz. Aksine, temsilciyi, seçmenlerin iradesini mevcut kılmaya yaklaştırır. Yani, temsili destekler. Böylece, temsili vekâlet anlayışını geliştirir ve ileri taşır³³⁵.

Nitekim 1889 yılından bu yana parlamentolar arası diyalog yoluyla demokrasiyi teşvik etmek için çalışan Parlamentolar Arası Birlik, 15.9.1997 tarihinde Kahire’de düzenlenen 98. Parlamentolar Arası Konferans’ta aldığı “*Parlamento ve Yurttaşlar Arasında Yakın Bağlar Kurarak Kalıcı Demokrasinin Sağlanması*” başlıklı kararında³³⁶ devletlere anayasal araçlarla temsili parlamenter demokrasiyi kuvvetlendirme çağrısında bulunurken, anayasal sistemleri ve yerleşik siyasi kültürleri ışığında, temsilcinin geri çağırılması usûlünü de benimsemelerini önerir.

Hukuk öğretisinde, geri çağırmanın üç işlevinden söz edilir³³⁷: Birincisi, geri çağırma seçmenler kümesinin önceden ortaya koyduğu iradenin değişmesini sağlar. Buna geri çağırmanın düzeltici işlevi denir. İkincisi, temsilci davranışlarını geri çağırılma ihtimaline göre düzenler. Buna geri çağırmanın önleyici işlevi denir. Üçüncüsü, geri çağırmanın getirdiği kamusal tartışma, seçmenlerin belirli konulardan haberdar olmasına yarar. Buna geri çağırmanın bilgilendirici işlevi denir.

³³⁵ Geri çağırmanın kuramsal temellerindeki ayrışmaya, lehindeki ve aleyhindeki yaklaşımlara ilişkin kapsamlı açıklamalar için bkz. Gonca Erol, **Amerika Birleşik Devletleri’nde Geri Çağırma Hakkı – Kavram Tarihçe ve Uygulama**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2017, s. 34-63.

³³⁶ Inter-Parliamentary Union, **Ensuring Lasting Democracy by Forging Close Links Between Parliament and the People**, Resolution adopted without a vote by the 98th Inter-Parliamentary Conference, 15.9.1997.

³³⁷ Şirin, **Anayasadan Çıkış**, s. 389-390.

Düzeltilici işlevi itibariyle, geri çağırma, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerin karşılanma düzeyini olumlu etkiler. Hatırlanacak olursa, süreç bakımından meşruiyet, istenen sonucun gerçekleşme olasılığını artıracak düşünülmesi için talep edilmekteydi. Vergi yükümlülerini mevcut kılacak soruları sormayan veya yanıtsız bırakan, yükümlülerin arzu ve iradesine zıt ve bütünüyle bağımsız şekilde hareket eden bir temsilci, tıpkı temsilcilik sıfatının düşmesine neden olan istifa ve devamsızlık durumlarında olduğu gibi, temsil faaliyetini gerektiği şekilde yerine getirmeyeceğini açık etmiştir. Böyle bir kişinin temsilci seçilmesine dair önceki iradenin düzeltilmesi ve temsilcinin temsil faaliyetinden uzaklaştırılması, vergi yükümlülerinin mevcut kılınacağı sonucun gerçekleşme olasılığını artıracak için önemli bir araçtır³³⁸.

Önleyici işlevi itibariyle, geri çağırma, temsilcinin temsil olunanlarla ilişkisinin niteliği bahsinde açıklanan asgari bağlılık düzeyini destekler. Geri çağırma, temsilcinin vergi yükümlülerinin arzu ve iradesinden bütünüyle sapmasına engel olur. Geri çağırılabilirliğini bilen temsilci, temsil faaliyetini buna göre yürütür. Bu yüzden, geri çağırma, temsilciyi, vergi yükümlülerini ilgilendiren konularda onlara danışmaya, onların arzu ve iradesini öğrenmeye ve bu arzu ve iradeye uygun davranmaya teşvik eder. Diğer bir deyişle, temsilcinin vergi yükümlülerini mevcut kılma motivasyonunu artırır.

Bilgilendirici işlevi itibariyle, geri çağırma, temsilcinin temsil olunanlarla ilişkisinin pratiği bahsinde ortaya konan olgunun iyileştirilmesine yardım eder.

³³⁸ 2018 yılında Kaliforniya’da Senatör *Josh Newman*’ın geri çağırılması bu işleve örnek oluşturur. *Newman* araç tescil bedelinin ve benzinden alınan özel tüketim vergisinin artırılmasına yönelik bir kanun teklifine destek verir. Eskimiş altyapıyı onarmak ve mevcut tüketim vergisinin enflasyonla birlikte artmamasından kaynaklanan finansman sorununu çözmek için bunun gerekli olduğunu savunur. Fakat bu teklifin yönetimin aşırı harcamalarını yansıttığını, ailelere zarar vereceğini ve mevcut vergilerin altyapının onarılması için yeterli olduğunu savunanlar, geri çağırma girişimi başlatır ve başarılı olur. Bu konuda bkz. Nick Gerda, “Josh Newman is Recalled, Ending Democrats’ Supermajority in State Senate”, **Voice of OC**, 7.6.2018, <https://voiceofoc.org/2018/06/josh-newman-is-recalled-ending-democrats-supermajority-in-state-senate/>, Erişim: 13.1.2024. 1996 yılında Wisconsin’de *George Petak*’ın geri çağırılması da dikkate şayandır. *Petak*, *Milwaukee Brewers* takımına yeni bir beyzbol stadyumu inşa edilmesinin maliyetini karşılamak üzere vergilerin artırılmasını içeren bir kanun teklifi için iki kez olumsuz oy kullanır. Üçüncü sefer, tekrar karşı çıkacağına dair söz vermiş olmasına rağmen, oyunu değiştirip olumlu oy kullanır ve kanun kabul edilir. Bu tutarsızlık yurttaşların öfkesine yol açar ve *Petak* eyalet tarihinde geri çağırılan ilk senatör olur. Bkz. JR Radcliffe, “George Petak switches his vote to get Miller Park financed”, **Milwaukee Journal**, 1.5.2020, <https://www.jsonline.com/story/sports/mlb/brewers/2020/05/01/50-greatest-wisconsin-sports-moments-no-22-petak-switches-his-vote/2989989001/>, Erişim: 13.1.2024. Birçok farklı örneğe dayanan kapsamlı bir değerlendirme için bkz. Erol, **op. cit.**, s. 271-272.

Hatırlanacağı üzere, vergiyle ilgili konularda, temsil olunanların bilgisizliği ve/veya kayıtsızlığı temsilcinin asgari bağlılık düzeyini sürdürmesini zorlaştırır. Geri çağırma, temsilciyi yalnızca seçimden seçime değil, temsil faaliyeti süresince değerlendirme imkânı sağladığı için, vergi yükümlülerinin faaliyete ilgisini canlı tutar. Geri çağırmanın getirdiği kamusal tartışma ortamı, yükümlülerin kendilerini ilgilendiren bir konudan haberdar olmasını sağlar. Böylece bilgisizlik ve/veya kayıtsızlık olgusu zayıflar.

Mevcut koşullarda, Türkiye’de temsilcilerin geri çağırılması mümkün değildir. Temsili vekâlet anlayışıyla büsbütün zıt düşmediği ve temsilsiz vergi olmaz ilkesi bakımından yukarıda aktarılan çerçeveyi sağlamlaştırdığı göz önünde bulundurulduğunda, geri çağırmanın hukuk düzenince tanınmasında fayda vardır. Bunun içinse, önce, kimin geri çağıracağı, kimin geri çağırılacağı ve bunun nasıl bir usûle göre yürütüleceği sorularının yanıtlanması gerekir. Bu sorulara verilecek cevaplar, Parlamentolar Arası Birlik’in yukarıdaki çağrısında vurguladığı üzere, devletlerin anayasal sistemleri ve yerleşik siyasi kültürleri doğrultusunda farklılaşabilir.

i. Yanıtlanması gereken ilk soru, kimin geri çağıracağıdır. Bu soruya verilen yanıtlarla, yukarıda seçme faaliyeti için sorulan kimin seçeceği sorusuna verilen yanıtlar birbiriyle bağlantılıdır. Fakat önemli bir fark vardır. Seçme hakkına sahip bir kişi, temsilciyi tek başına geri çağıramaz. Temsilci, belirli sayıda seçmenin bu yönde birleşmesinin bir sonucu olarak parlamentoya gönderilir. Dolayısıyla, temsilcinin geri çağırılmasında da seçmenler kümesinin esaslı bir kısmının bir araya gelmesi gerekir. Örneğin, Venezuela Anayasasının 72. maddesine göre, geri çağırma için ilgili seçim çevresindeki seçmenlerin en az yüzde yirmisinin talepte bulunması, toplam seçmen sayısının yüzde yirmi beşinin geri çağırma oylamasına katılması ve önceki seçimde temsilcinin seçilmesini sağlayan seçmen sayısına eşit veya daha fazla sayıda seçmenin geri çağırma lehinde oy kullanması gerekir³³⁹.

ii. İkinci soru, kimin geri çağırılacağıdır. Çağrılabilir kişi sayısı bakımından, tek bir temsilcinin çağrıldığı bireysel geri çağırma söz konusu olabileceği gibi; bütün

³³⁹ European Commission for Democracy Through Law, **Report on the Imperative Mandate and Similar Practices**, s. 5.

bir temsilciler kümesinin çağrıldığı kolektif geri çağırma da mümkündür³⁴⁰. Geri çağırma, temsilcinin hâlihazırda başladığı bir görevi takip etmesini engelleyebilir ve bu durum temsil faaliyetinin istikrarını ve verimliliğini azaltabilir³⁴¹. Bu yüzden, yalnızca belirli bir faaliyet süresini dolduran temsilcinin geri çağırılması kuralı getirilebilir. Bu doğrultuda, seçimlerin üstünden belirli bir zaman geçmesi şartı konabilir. Bu süre, geri çağırmanın kötüye kullanılmasını önlemenin yanında, temsilcinin davranışlarının izlenmesi için yeterli bir vakit sağlar. Öte yandan, geri çağırma usûlünün işletilmesi de kısa denemeyecek bir zaman alır. Temsilcilik sıfatı olağan faaliyet süresinin dolmasıyla zaten son bulacak biri için boş yere uğraşılması yerinde olur. Bu doğrultuda, seçimlere belirli bir süreden az kalmışsa geri çağırma yapılamaması kuralı da getirilebilir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nin Wisconsin eyaletinde, temsilci, seçildikten sonra bir yıl geçmemişse veya seçimlere bir yıldan az kalmışsa geri çağırılamaz³⁴².

iii. Üçüncü ve son soru, geri çağırmanın nasıl bir usûle göre yürütüleceğidir. Geri çağırma usûlü, seçmenlerin bu konudaki imzalı dilekçelerini yetkili makamlara iletmesi gibi önceden belirlenmiş biçimsel koşullar doğrultusunda, seçmenler veya yetkili makamlar tarafından başlatılabilir. Usûl genellikle geri çağırma seçimi adı verilen bir halkoylamasıyla tamamlanır. Eğer seçmenler bu usûlü hem başlatıyor hem de sonuca bağlıyorsa tam geri çağırmadan, bunlardan yalnızca birini üstleniyorsa nisbî geri çağırmadan söz edilir³⁴³.

2. Araç Benzeri İmkânlar

İkinci bölümün girişinde temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma talebinin karşılanacağı adres tespit edilirken, devlet yönetimine katılmanın dört farklı boyutundan söz edilmişti. Bunlar yönetimi sağlayan kurumların oluşması, bu kurumlarda yer alacak kişilerin belirlenmesi, bu kurumlarda belirli kararların alınması ve alınan kararların sonucu olan eylem ve işlemlerin gerçekleşmesiydi³⁴⁴. Bu boyutların hepsinde, vergi yükümlülerinin vergiyle ilgili konularda devlet yönetimine

³⁴⁰ Şirin, *Anayasadan Çıkış*, s. 384-385.

³⁴¹ Eroğul, *op. cit.*, s. 196.

³⁴² Erol, *op. cit.*, s. 197-199.

³⁴³ Şirin, *Anayasadan Çıkış*, s. 385-386.

³⁴⁴ Eroğul, *op. cit.*, s. 135, 163-164.

katılmasının mümkün olduğu açıklanmıştı. Fakat temsilsiz vergi olmaz ilkesi bakımından, yasama işlevinin kapsamına giren ikinci ve üçüncü boyutların daha çok ön plânda olduğu söylenmişti. Aşağıda açıklanacak imkânlar, özellikle üçüncü boyutta temsilin yetersiz kaldığı veya yetersiz bırakıldığı durumlarda, yükümlülerin karar almaya doğrudan katılmasını sağlar. Bu özelliği sebebiyle, mezkûr imkânlar temsille bağdaşmaz ve temsilciden hesap sorma aracı olarak görülemez. Bunlar, daha ziyade, doğrudan demokrasi mekanizmalarını temsille bir araya getiren yarı-doğrudan demokrasi anlayışını yansıtır.

Doğrudan demokrasi mekanizmaları, yurttaşların seçme faaliyetinin ötesinde, doğrudan doğruya siyasi karar almasını sağlayan halkoylaması (a) veya yurttaş girişimleri (b) gibi araçları kapsar³⁴⁵. Yarı-doğrudan demokraside, yurttaşların devlet yönetimine katılmasında yine temsil esastır, fakat yurttaşlar belirli durumlarda siyasi karar alınmasını bizzat sağlayabilir³⁴⁶. Bunlar, bir anlamda, “*temsil olunanların*” kendilerini mevcut kılmayan “*temsilcilerinin*” yerine geçmesine yarar³⁴⁷. Böylece, karar alma sırasında temsilin yetersiz kaldığı veya yetersiz bırakıldığı durumların denetlenmesinin etkili birer yolu olarak kullanılabilir. Pratikte temsilsiz vergi karşısında, rızayı hatırlatan seçenekler olarak işletilebilir ve rızasız vergi olmamasını sağlayabilir.

a. Halkoylaması

Halkoylaması, belirli bir konuda halkın görüşünün alınmasını veya karar vermesini sağlayan bir usûldür³⁴⁸. Halkoylaması, ihtiyari veya zorunlu olabilir. İhtiyari halkoylamasında, parlamento, gerekli gördüğü bir kanunun, yürürlüğe girmeden önce yurttaşların onayına sunulmasına karar verebilir³⁴⁹. Böylece, konunun daha çok tartışılması ve temsilciler kümesinin kaçıracağı noktaların açığa çıkarılması için fırsat

³⁴⁵ Yanina Welp / Saskia P. Ruth, “The Motivations Behind the Use of Mechanisms of Direct Democracy”, *Let the People Rule? – Direct Democracy in the Twenty-First Century*, Ed. Saskia P. Ruth, Yanina Welp ve Laurence Whitehead, Colchester: ECPR Press, 2017, s. 100-101.

³⁴⁶ İbrahim Şahbaz, *Yarı Doğrudan Demokrasi Kurumu Olarak Referandum ve Türkiye*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2006, s. 59.

³⁴⁷ Kişilerin zaten mevcut olduğu bir durumda, mevcut kılınması da söz konusu olamaz. Kişilerin mevcut kılınmadığı bir yerde, temsilden söz edilemez. Bkz. İkinci Bölüm, I-B-3-a-i, “İlişkinin Niteliği” başlığı.

³⁴⁸ Şahbaz, *op. cit.*, s. 77; Uygun, *Demokrasi*, s. 221.

³⁴⁹ Kapani, *op. cit.*, s. 299.

doğar. Diğer bir deyişle, temsilciler kümesi, müzakereyle ulaştığı sonuçlar bakımından yurttaşların rızasına başvurmuş olur. Vergi yükümlüleri bu fırsatı, taşıdıkları hakların gereklerine dikkat çekecek şekilde kullanarak, bunu yapmayan temsilcilerini denetleyebilir.

Zorunlu halkoylamasındaysa, parlamentonun kabul ettiği bir metnin kanunlaşabilmesi yurttaşların onayına bağlıdır³⁵⁰. Yani, halkoylaması kanunun oluşum sürecinin bir aşaması olarak benimsenir. Örneğin, İsviçre'nin bazı kantonlarında, bir teklifin gerektirdiği kamusal harcamalar önceden belirlenmiş bir eşiği, genellikle kanton bütçesinin belirli bir yüzdesini veya belirli bir para miktarını aşarsa, ilgili teklifin halkoylamasına sunulması ve çoğunluk tarafından onaylanması gerekir³⁵¹. Bu örnek, vergiyle ilgili konularda temsilcilerin yetki alanının sınırlandığını gösterir. Vergilerin kullanılacağı yerlerin belirlenmesinde, belirli bir eşiğin aşılmasından itibaren, yükümlülerin rızası, temsil yoluyla değil, halkoylaması yoluyla elde edilir. Dolayısıyla, burada denetimden ziyade, nihai karar bakımından temsilcilerin devre dışı bırakılması söz konusudur. Son söz yükümlülere aittir.

Hukuk düzenince tanınabilecek diğer imkânlar gibi, halkoylaması da amacını yerine getirecek bir sonucu sağladığı ölçüde başvuruya şayandır. Halkoylamasından elde edilecek sonuç, halkoylamasında sorulan sorunun içeriğine, sorulma biçimine ve soruyu soran siyasi aktör veya aktörlere göre değişebilir³⁵². Evvelce vurgulandığı üzere, vergiyle ilgili kararlar, anayasalarda ve insan haklarını düzenleyen uluslararası sözleşmelerde koruma altına alınan hemen bütün hak ve özgürlükleri ilgilendirir³⁵³. Bu hakları etkileyen kararlarla ilgili bir sorunun halkoylamasına sunulması çoğunluğun despotizmi tehlikesi yaratabilir. Sonra, böyle bir sorunun, her zaman evet veya hayır gibi, yalnızca iki yanıt olmayabilir. Parlamentodaki müzakere düzeni, bu iki kesin uçtan farklılaşan ara çözümlere ve uzlaşmalara daha elverişli olabilir. Ayrıca, halkoylaması kimi iktidar sahiplerinin kendi siyasal durumunu kuvvetlendirmek için kullandığı bir plebisite dönüşebilir³⁵⁴. Bununla birlikte, bu sakıncaların doğmayacağı,

³⁵⁰ **Ibid.**

³⁵¹ Lars P. Feld / John G. Matsusaka, **Budget Referendums and Government Spending – Evidence from Swiss Cantons**, Marshall School of Business Department of Finance and Business Economics Working Paper, Num. 01-8, 2000, s. 5.

³⁵² Eroğul, **op. cit.**, s. 220-221.

³⁵³ Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 47. Ayrıca bkz. AYM, E. 1989/6, K. 1989/42, 7.11.1989, R. G. 6.4.1990, 20484.

³⁵⁴ Kapani, **op. cit.**, s. 300.

yani azınlıkların korunacağı, yanıtların soruya uygun formüle edileceği ve plebisit şeklini almayacak halkoylamalarının hukuk düzenince desteklenmesi gerektiği söylenmelidir³⁵⁵.

b. Yurttaş Girişimleri

Yurttaş girişimleri, belirli sayıda yurttaşın bir konuyu demokratik karar almaya dâhil etmesine olanak tanıyan bir dizi prosedürü ifade eder³⁵⁶. Bu sayede, yurttaşlar temsilin yetersiz kaldığı veya bırakıldığı durumlarda, demokratik karar almayı belirli bir yöne sokarak temsilcilerini denetleyebilir. Yurttaş girişimleri, demokratik karar almaya eklenme biçimine göre gündem girişimleri (*agenda initiatives*) ve tam ölçekli girişimler (*full-scale initiatives*) olmak üzere iki gruba ayrılır³⁵⁷: Gündem girişimleri, yurttaşların belirli bir konuyu parlamentonun gündemine taşımalarını sağlar. Bu konu yine temsilciler kümesince müzakere edilerek karara bağlanır. Mevcut karar alma düzeni değişmeden, belirli bir konu bu düzenin tornasına sokulur. Tam ölçekli girişimlerdeyse, belirli bir desteğe ulaşan talepler, o devlette benimsenen düzenlemelere göre bağlayıcı nitelikte veya tavsiye niteliğinde bir halkoylamasına temel teşkil eder. Mevcut koşullarda, Türkiye’de yurttaş girişi yoktur.

Gündem girişimleri, parlamentonun belirli bir konuda müzakere etmeye yönlendirilmesini sağlar. Bu özelliği sayesinde, temsilcinin geri çağırılmasının seçme hakkını daha etkili kılması gibi, gündem girişimleri de dilekçe hakkını daha etkili kılar³⁵⁸. Parlamentonun gündemi temsil faaliyetiyle ilgisi bulunmayan diğer organların vesayetinden kurtulmuş ve parlamento kendi gündemini belirleme konusunda serbestliğe kavuşmuş olsa da; mevcut şartlarda, seçmenler kümesinin gündemiyle temsilciler kümesinin gündeminin örtüşmesinin garantisi yoktur. Zaten böyle bir örtüşmenin her koşulda gerekli olduğu, temsilcinin temsil olunanlarla ilişkisinin niteliği sebebiyle kolaylıkla savunulamaz. Fakat kimi durumlarda, seçmenler için

³⁵⁵ Halkoylamasının lehindeki ve aleyhindeki görüşler için bkz. Şahbaz, **op. cit.**, s. 155-163. Doğrudan demokrasi mekanizmalarına ilişkin eleştiriler ve yanıtları için bkz. Uygun, **Demokrasi**, s. 231-235. Yarı-doğrudan demokrasinin değerlendirilmesi için bkz. Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 768-776.

³⁵⁶ Maija Jäske / Maija Setälä, “Referendums and Citizens’ Initiatives”, **Handbook of Democratic Innovation and Governance**, Ed. Stephen Elstub ve Oliver Escobar, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, s. 92.

³⁵⁷ **Ibid.**

³⁵⁸ Şirin, **Anayasadan Çıkış**, s. 396.

önemli hâle gelen bazı konular, çeşitli sebeplerle parlamentonun görüş alanının dışında kalabilir. Gündem girişimleri, bu sorunu ortadan kaldırabilir. Vergi yükümlülükleri, kendilerini ilgilendiren konuları gündem girişimleri yoluyla temsilcilerin gündemine dâhil edebilir. Taşındıkları hakların korunmasını sağlayacak soruları, bunları sormayan veya yanıtsız bırakan temsilcilerin yerine, parlamentonun dikkatine kendileri sunabilir. Arzu ve iradelerini parlamentoya bizzat aktararak temsilcilerin bunlarla tamamen zıt düşme olasılığını azaltabilir.

Tam ölçekli girişimler de benzer bir işlevi yerine getirir. Fakat vergi yükümlülükleri, belirli bir konunun mevcut karar alma düzeninde müzakere edilmesiyle yetinmek yerine, bu düzenin bütün aşamalarına müdâhil olabilir. Bu tarz girişimlerin Almanya’da eyalet düzeyinde, üç aşamalı şekilde benimsendiği görülür: Birinci aşamada, önce belirli bir konunun parlamentoda görüşülmesinin sağlanması için gündem girişi (*Volksinitiative*) başlatılır. Bu girişimin, önceden belirlenmiş bir süre içinde, belirli sayıda yurttaşın imzasıyla desteklenmesi gerekir. Toplanan imzalar eyalet parlamentosuna sunulur ve parlamentodaki ilgili komite bu imzaları anayasaya uygunluğu bakımından inceler. Komitenin kabul edilebilir olduğuna karar verdiği başvurular, parlamento genel kuruluna sunulur. Parlamento girişi reddederse, ikinci aşama olan ve doğrudan doğruya bir kararın verilmesini tetikleyen halkoylaması talebinde (*Antrag auf Volksbegehren*) bulunulur. Bunun için gereken imza sayısı, ilk aşama için gereken imza sayısından genellikle daha yüksektir. Talep doğrultusunda parlamento konuyu yeniden görüşür. Parlamento kabul etmezse, talep halkoylamasına (*Volksentscheid*) taşınır. Parlamento alternatif bir teklifin aynı halkoylamasında oylanmasını sağlayabilir. Halkoylamasından çıkan sonuç genellikle bağlayıcı nitelik taşır³⁵⁹.

Bundan başka, yurttaş girişimlerini demokratik karar alma sırasındaki işlevleri bakımından da gruplandırmak mümkündür. Yurttaş girişimleri, belirli bir politikanın

³⁵⁹ Burada aktarılan, bir ideal tiptir. Üç aşamayı da kavrayan bu örnek Brandenburg eyaletinde görülebilir. Ayrıntılı bilgi için eyaletteki Halk Girişimi, Halkoylaması Talebi ve Halkoylamasına İlişkin Usûl Hakkında Kanuna bakılabilir. Bkz. Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid, <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/vagbbg>, Erişim: 14.1.2024. Bununla birlikte, eyaletlerin büyük kısmında sadece halkoylaması talebi aşaması vardır. Birkaç eyalette yalnızca gündem girişi varken, bazı eyaletlerde üç aşama da bulunur. Bkz. Brigitte Geissel, “Direct Democracy and its (Perceived) Consequences: The German Case”, **Let the People Rule? – Direct Democracy in the Twenty-First Century**, Ed. Saskia P. Ruth, Yanina Welp ve Laurence Whitehead, Colchester: ECPR Press, 2017, s. 156.

benimsenmesini veya kanunun konmasını teşvik edebileceği gibi; mevcut bir politikanın veya kanunun kontrolünü de sağlayabilir. İlk durumda önleyici (*proactive*), ikinci durumda tepkisel (*reactive*) girişimlerden söz edilir³⁶⁰. Henüz yürürlüğe girmemiş bir kanunun yürürlüğe girmesi önlenirse, vetodan; yürürlüğe girmiş bir kanunun kaldırılması sağlanırsa, ilgadan bahsetmek gerekir³⁶¹. Tepkisel girişimler, temsilciler kümesince müzakere edilmiş ve nihayete erdirilmiş bir kanunun yeniden ele alınmasına imkân sunar. Temsil olunanların takındığı tavır veya karşı duruş, halkoylamasıyla somutlaşabilir ve kanunun uygulanmasını engelleyebilir. Bu çerçevede, vergi yükümlülerinin taşıdıkları hakları ihlâl ettiği veya edeceği düşünülen bir kanunun, açıklanan prosedür dizisinin takip edilmesiyle, yükümlüler tarafından engellenmesi mümkün olabilir.

Bununla birlikte, vergiyle ilgili bazı konuların yurttaş girişimlerinin dışında bırakıldığı görülür. Örneğin, Almanya'nın Brandenburg eyaletinde, devlet bütçesi için yüksek maliyetlere yol açacak gündem girişimlerine, bunlar parlamentonun bütçe kanunuyla ilgili yetki alanına müdahale olarak görüldüğünden, müsaade edilmez³⁶². Yurttaş girişimlerinin konu bakımından bu şekilde sınırlandırılmasının yerindeliği tartışmaya açıktır. Bir yandan, parlamentonun bütçe kanunuyla ilgili yetkilerini kimden aldığı ve kime karşı savunduğu sorgulandığında, bu sınır eleştirilebilir. Diğer yandan, verginin temelindeki paydaşlık ilişkisinden kopuk ve sadece vergiden kurtulmayı amaç edinen kimi kişi veya grupların kalabalıklara cazip gelebilecek düşüncelerle devlet bütçesi üstünde makûl olmayan yükler yaratmasını önlediği düşünüldüğünde, bu sınır savunulabilir. Her hâlükârda, vergiyle ilgili konulardaki talepler, devlet bütçesinde yüksek maliyet yaratmak zorunda değildir. Bu talepler vergi yükümlülerinin taşıdıkları haklarla ilgilidir ve anılan sınırlamayla konusuz kalmayacak kadar geniş bir alana sahiptir.

Şekli anlamda temsilin hesap sorma ve sorumlu tutma boyutunun incelenmesi, şöyle bir özetle noktalanabilir: Temsilsiz vergi olmaz ilkesi açısından, temsilcinin, vergi yükümlüleriyle asgari bir bağıllık düzeyini sağlamasının, diğer bir deyişle onların arzu ve iradesiyle tamamen zıt düşmemesinin gerekmesi, yükümlülerle temsilci arasındaki hesapverilirlik ilişkisine temel oluşturur. Bu ilişkide, temsilci

³⁶⁰ Jäske / Setälä, **op. cit.**, s. 91.

³⁶¹ Şirin, **Anayasadan Çıkış**, s. 393-395.

³⁶² Bkz. üstten üçüncü dipnot.

nedensel olarak katkıda bulunduğu sonuçtan sorumlu tutulabilir. Vergi yükümlülerinin bunun için başvuracağı başlıca araçlarsa, temel hak ve özgürlüklerin bulunduğu olanaklardır. Bunların içinde, seçimler ve temsilcinin geri çağırılması prosedürü, seçme hakkıyla bağlantılı iki önemli hesap sorma aracı olarak ön plâna çıkar. Yükümlülerin, seçme faaliyetine konu seçeneklerin belirlenmesindeki güçsüzlüğü, seçimlerin etkili bir hesap sorma aracı olmasını zorlaştırır. Temsilcinin geri çağırılması prosedürüyse, temsili vekâlet anlayışıyla büsbütün zıt düşmediği gibi, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin karşılanmasını kuvvetlendirir. Bunların yanında, temsile yabancı birtakım imkânlar, vergiyle ilgili kararların verilmesi sırasında temsilin yetersiz kaldığı veya bırakıldığı durumlarda, rızaya ulaşmanın yolları olarak işletilebilir. Fakat bunlar, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerle değil, bu taleplerin gerisinde yer alan verginin rızaya dayanması gerektiği düşüncesiyle temellendirilebilir. Amacına özgü gereklilikleri karşılayan halkoylamaları ve yurttaş girişimleri bu kapsamda değerlendirilebilir. Sayılan araç ve imkânların tanınma düzeyinin düşüklüğü göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye’de hesap sorma ortamının zayıf kaldığı, bunun şekli anlamda temsilin hesap sorma ve sorumlu tutma boyutunu eksik bıraktığı görülebilir. Yalnızca seçimlere indirgenmiş bir karar alma, *Rousseau*’nun temsille ilgili, halkın yalnızca temsilciyi seçerken özgür olduğu şeklindeki itirazının haklı olup olmadığını düşündürür³⁶³. Bu durum, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği talepler karşılanmadığında ne olacağı sorusunu pratikte kısmen yanıtsız bırakır.

II. Parlamento Dışındaki Düzenin Normatif Çerçevesi

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren, yürütme erkinin, daha önce bütünüyle parlamentonun uhdesinde kabul edilen konularda etkili olmaya başladığı görülür. Vergiyle ilgili konular, bu konularda karar verme yetkisi parlamentoya ait olsa da, bu eğilimin dışında kalmaz. Benzer bir durum, özellikle elde edilen gelirlerin nereye harcanacağıyla ilgili kararlarda etkili olmaya başlayan yerel yönetimlerde de gözlenebilir. Yürütmenin ve yerel yönetimlerin vergiyle ilgili konulardaki hareket alanı, vergi, rıza ve temsil arasında kurulan bağların bu bağlamlarda ayrıca ve dikkatle değerlendirilmesini gerektirir. Bu başlıkta böyle bir değerlendirmenin yapılması amaçlanmaktadır.

³⁶³ Bkz. Birinci Bölüm, II-C-2, “İki Egemenlik: *Rousseau* ve *Sieyès*” başlığı.

A. Yürütmenin Düzenleme Alanında Temsilsiz Vergi Olmaz İlkesi

Parlamentonun iradesini yansıtan kanunlar, aynı zamanda, yürütme işlevinin şartını ve sınırını oluşturur³⁶⁴. Bunun anlamı şudur: Yürütme işlevi kanuna dayanır ve kanuna aykırı olamaz. Bu çerçevede içinde kaldığı müddetçe, yürütmenin herhangi bir konuda düzenleyici işlem tesis etmesi mümkündür. Fakat bir devletin anayasal düzeni, özel önemleri sebebiyle, belirli konulardaki düzenlemelerin kanunla yapılmasını şart koşabilir. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği talepler doğrultusunda Anayasanın 73. maddesinde ifade bulan kanunilik kuralı bunun en temel örneğidir. Hatırlanacağı üzere, bu kural vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin ancak kanunla konacağını, değiştireceğini ve kaldırılacağını söyler. Bu konularda, kural olarak, yürütmenin düzenleyici işlem yapması mümkün değildir³⁶⁵.

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan yürütmenin güçlenmesi olgusu, devletlerin anayasal düzenlerini etkiler ve kanunilik kuralında değişiklikler getirir. Yürütmenin güçlenmesi, en yalın hâliyle, yürütmenin yeniden ön plâna çıkmaya başlamasını ifade eder³⁶⁶. Yürütme işlevinin, *Rousseau*'nun halk egemenliği düşüncesindeki gibi, üstün konumdaki parlamentonun iradesi olan kanunların icra edilmesi görevinden ibaret olduğu anlayışı kırılır³⁶⁷. Bu kırılmanın temelinde, devlet yönetiminin konularının giderek daha teknik hâle gelmesi ve daha yaygın bir kamu hizmeti alanını kapsamaya başlaması yatar³⁶⁸. Parlamentodaki temsil faaliyetinin tepki vermekte yavaş ve önceden görmekte yetersiz kaldığı düşünüldüğü için, devletler bu konularda yürütmenin düzenleme alanını genişletme eğilimi gösterir³⁶⁹. Bu başlıkta, mezkûr eğilimin önce malî yükümlülüklerdeki izdüşümü açıklanacak (1), ardından temsilsiz vergi olmaz ilkesi açısından getirdiği keyfilik tehlikesi incelenecektir (2).

³⁶⁴ Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt II, s. 354.

³⁶⁵ *Ibid.*, s. 354-356.

³⁶⁶ Teziç, *op. cit.*, s. 426.

³⁶⁷ Kaboğlu, *op. cit.*, s. 122.

³⁶⁸ Tanör / Yüzbaşıoğlu, *op. cit.*, s. 385.

³⁶⁹ *Ibid.*

1. Genişletilen Düzenleme Alanında Malî Yükümlülükler

Yürütmenin düzenleme alanının genişletilmesinin malî yükümlülüklerdeki izdüşümünü, yürütmenin ikincil nitelikteki klâsik düzenleme yetkisinden ayırmak gerekir. İkincisinde, devlet yönetimine ilişkin bir konuda, kanuni çerçeveyi ilk elden parlamento belirlerken; ayrıntılı düzenlemeyi yürütme yapar ve parlamentonun ortaya koyduğu iradeyi tamamlar³⁷⁰. Hatırlanacağı üzere, kanunilik kuralı, malî yükümlülüğün temel unsurlarının kanunla düzenlenmesini gerektirir³⁷¹. Fakat malî yükümlülük getiren, değiştiren veya kaldıran bir kanunun bununla ilgili olabilecek her hususu bütün ayrıntılarıyla düzenlemesi imkânsızdır. Bundan hareketle, malî yükümlülüğün sınırları kanunla belirlendikten sonra, uygulamaya ilişkin hususlarda yürütmenin açıklayıcı ve tamamlayıcı nitelikte düzenleyici işlemler yapabileceği kabul edilir³⁷². Bu düzenleyici işlemler, kanuna aykırı olmadığı ve yükümlülerin taşıdığı yükü artırmadığı³⁷³ müddetçe, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerle çatışmaz.

Diğer taraftaysa, ikincil nitelikteki klâsik düzenleme yetkisinden ayrı olarak, Anayasanın yürütmenin düzenleme alanına dâhil ettiği birtakım yetkiler vardır. Yukarıda açıklanan olgunun izdüşümü niteliğindeki bu yetkiler üç tanedir: Birinci yetki, Anayasanın 73. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alır. Buna göre, vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisna, indirim ve oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir. Hatırlanacağı üzere, bu yetki, ilk olarak 20. 9.1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla 1961 Anayasasının 61. maddesine eklenir ve 1982 Anayasasının 73. maddesinin dördüncü fıkrasında tekrar edilir. Anılan hükümlerde Bakanlar Kurulu için öngörülen bu yetki, 2017 anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanı için öngörülür. Bu yetkinin gerisinde, birbiriyle ilişkili iki gerekçe yer alır: Birincisi, rekabete dayanan sermayeci ekonomide, vergiyle ilgili kararların hızlı

³⁷⁰ Tanör / Yüzbaşıoğlu, **op. cit.**, s. 385.

³⁷¹ Bkz. İkinci Bölüm, I-B-4-b-i-(a) “Yükümlülük Getiren, Değiştiren veya Kaldıran Kanunlar” başlığı.

³⁷² Bu yönde bkz. AYM, E. 2001/36, K. 2003/3, T. 16.1.2003, R.G. 22.11.2003, 25296; AYM, E. 2009/63, K. 2011/66, T. 14.4.2011, R.G. 23.7.2011, 28003; AYM, E. 2014/183, K. 2015/122, T. 30.12.2015, R.G. 13.1.2016, 29592, par. 7; AYM, E. 2022/110, K. 2023/115, T. 22.6.2023, R.G. 19.9.2023, 32314, par. 93. Bununla birlikte, hangi hususların temel nitelikte, hangi hususların uygulamaya ilişkin olduğunun belirsizliği öğretide eleştirilir. Bkz. Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 130-131; Doğrusöz, **op. cit.**, s. 70.

³⁷³ Doğrusöz, **op. cit.**, s. 71; Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 187-188.

bir şekilde alınmasına ihtiyaç duyulabilir ve parlamento bu ihtiyacı karşılamakta yavaş kalabilir. İkincisi, vergiyle ilgili kararların beklenmedik zorluklara ve değişen koşullara uyum sağlayacak şekilde esnek olması istenir³⁷⁴.

İkinci yetki, Anayasanın 167. maddesinin ikinci fıkrasında yer alır. Buna göre, Cumhurbaşkanına, kanunla, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üstüne vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koyma ve bunları kaldırma yetkisi verilebilir. Bu yetkinin gerisindeyse, izlenen ekonomi politikasına bağlı olarak benimsenecek dış ticaret stratejisinin, yürütmenin düzenleme alanına bırakılması düşüncesiyle karşılaşılır. Bu düşünce doğrultusunda, Cumhurbaşkanı ekonomik gelişmeler karşısında, kanun yapma aşamalarından geçmek zorunda kalmadan, hızlı bir şekilde hareket edebilir. Döviz kurlarında, emtia fiyatlarında ve küresel ekonominin güncel eğilimlerinde yaşanan değişikliklere göre malî yükümlülükleri ayarlayabilir. Sonra, bunu gizli tutabilir. Bu sayede, özellikle diğer devletlerle ticaret anlaşmalarını müzakere ederken pazarlık pozisyonunu koruyabilir ve stratejik kararlar alabilir³⁷⁵.

Üçüncü yetkiye, Anayasanın 119. maddesinde yer alır. Maddenin ilk fıkrasında, Cumhurbaşkanının, belirli durumlarda, ülkenin tamamında veya belirli bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hâl ilân etme yetkisine sahip olduğu açıklanır. Beşinci ve altıncı fıkralardaysa, Cumhurbaşkanının, olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceği ve bu kapsamda para, mal ve çalışma yükümlülükleri getirebileceği söylenir³⁷⁶. Yetkinin kapsamının düzenlenmesiye kanuna bırakılır. Bu görevi 25.10.1983 tarih ve 2935 sayılı Olağanüstü Hâl Kanunu yerine getirir. Kanunun beşinci maddesinde doğal afet ve tehlikeli salgın hastalık sebebiyle, onuncu maddesinde ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hâl ilân edilmesi durumunda uygulanabilecek yükümlülükler ele

³⁷⁴ Bu gerekçeler için bkz. Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 180; Kaneti / Ekmekci / Güneş / Kaşıkçı, **op. cit.**, s. 57; Yunus Emre Yılmazoğlu, **Vergilendirme Alanında Bakanlar Kurulu'na Verilen Yetkiler ve Sınırları**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008, s. 81-83.

³⁷⁵ Bu gerekçeler için bkz. Doğrusöz, **op. cit.**, s. 75; Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 195-196. Gerekçelerin kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Gökhan Terzi, **Verginin Yasallığı İlkesi Işığında Dış Ticarete Konu Vergiler ve Diğer Mali Yükümlülükler**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2023, s. 206 vd.

³⁷⁶ Olağan koşullarda, Anayasanın 73. maddesinin üçüncü fıkrasındaki kanunilik kuralının yanında, 104. maddesinin 17. fıkrası böyle bir kararnamenin çıkarılmasını engeller.

alınır. Bu yetki, olağanüstü hâlin genellikle aniden ortaya çıkması ve bunlara mümkün olduğunca çabuk karşılık verilmesinin gerekmesiyle temellendirilir³⁷⁷. Parlamentonun böyle bir karşılık vermek üzere toplanması ve müzakere etmesi zaman alabilir ve bu sırada olağanüstü hâlin getirdiği sorunlar derinleşebilir ve/veya kötüleşebilir. Bu kez, olağanüstü hâlin önceden kestirilememesi ve hız ihtiyacı, yürütmenin güçlenmesini getirir.

Özetle, yürütmenin düzenleme alanına dâhil edilen üç yetki, şöyle temellendirilir: Vergiyle ilgili bazı konularda, küresel ekonominin veya beklenmedik bir olağanüstü hâlin gereği olarak duyulan hız, esneklik, gizlilik ve önceden görme ihtiyaçlarının karşılanmasında parlamento yetersiz kalır ve yürütmenin düzenleme alanı genişler. Bu temellendirmeye iki yönden itiraz edilebilir: Birincisi, kıyasın yanlış olduğu, yani parlamentonun bu ihtiyaçların karşılanmasında yeterli olduğu söylenebilir. İkincisi, sayılanlara ihtiyaç olmadığı, yani vergiyle ilgili konularda sayılanların gerekmediği öne sürülebilir. Bu itirazların tartışılması bu çalışmanın kapsamının dışındadır. Nitekim böyle bir tartışmanın ikna edici bir şekilde yürütülmesi, gizlilik gerekçesi hariç³⁷⁸ olmak üzere, ampirik verilerle desteklenmesine bağlıdır. Bu sebeple, bu itirazlara bu kadarıyla değinilecek, yürütmenin düzenleme alanına dâhil edilen üç yetkinin temellendirilmesi verili kabul edilecek ve aşağıda bu kabulün getirdiği keyfilik tehlikesi incelenecektir.

2. Keyfiliğin Önlenmesi

Küresel ekonominin gereklerinin veya beklenmedik bir olağanüstü hâlin vergiyle ilgili konularda hızlı ve esnek bir karar almayı gerektirdiğinin kabul edilmesi, süreç bakımından meşruiyetin, amaç bakımından meşruiyeti sağlamak üzere kısmen veya tamamen dışarıda bırakılması anlamına gelir. Diğer bir deyişle, belirli konularda, süreç bakımından meşruiyet, amaç bakımından meşruiyetin gerçekleşmesini zora sokacağı düşünüldüğü için istenmez. Bu durumda keyfilik tehlikesi doğar.

³⁷⁷ Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 190.

³⁷⁸ Gizlilik gerekçesinin yerinde olmadığını savunmak için ampirik verileri beklemek şart değildir. Vergiyle ilgili kararların alınmasına ilişkin ayrıntılı ve açıklayıcı bilgi ve duyurular, vergi yükümlülerinin neyi, nereye, ne kadar ödediğini ve bunların nerede, nasıl kullanıldığını takip etmesi için zorunludur. Devletin ticaret anlaşmalarında stratejik kararlar alması için açıklık kuralından taviz verilmesi keyfilığe davet niteliğindedir.

Antik krallıklardaki kral veya *Hobbes*'un egemen temsilcisi de amaç bakımından meşru bir vergi kararı verebilir. Fakat temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme talepleri, bu kararların alınmasında vergi yükümlülerinin rızasının temsil yoluyla ortaya konmasını isteyerek bu ihtimalleri dışlar. Birinci bölümde ortaya konduğu üzere, antik demokrasi paydaşlık ilişkisini yeniden canlandırarak antik krallıklarda kralın keyfi iradesine dayanan karar alma pratiğinin tersini yürürlüğe koyar. Ortaçağda Kral *John*'un vergilendirme yetkisini keyfi biçimde kullanması *Magna Carta Libertatum*'u getirir ve Roma hukukunun canlanmasıyla temsil rızaya ulaşmanın yolu olarak yerleşir. Vergiyle ilgili kararların kral tarafından keyfi şekilde alınması Fransız Devrimine, Britanya parlamentosu tarafından keyfi şekilde alınması Amerikan Devrimine yol açar. Gülhane Hatt-ı Hümayununda, padişahın merkezî vergilendirme yetkisinin zayıflamasına neden olan iltizam usûlü “*Bu usûl bir memleketin siyasi ve malî işlerini bir adamın keyfine ve hatta baskısına teslim etmek demektir.*”³⁷⁹ ifadeleriyle eleştirilir. Erzurum'da vergi isyanları sırasında dağıtılan bildiride istişareden uzak, keyfi ve kötü yönetime son verilmesi gerektiği vurgulanır³⁸⁰. Bütün bunlar, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerinin karşılanmaması durumunda ortaya çıkabilecek düzeni işaret eder. Bu düzenin anahtar kelimesi keyfiliktir. Keyfiliğe alan açan bir vergilendirme, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerle bağdaşmaz.

Peki, keyfilik nasıl önlenebilir? Felsefeci *Henry S. Richardson* bu soruya verilen yanıtları üç yaklaşımda özetler. Birincisi nesnel (*objectivist*) yaklaşımdır. Buna göre, keyfiliği önlemenin yolu gerekçelendirmekten geçer. Haklı bir gerekçe, kamu yararı için iyi olan neyse, onun bulunmasıyla ortaya konabilir. İkincisi refahçı (*welfarist*) yaklaşımdır. Buna göre, siyasi iktidar, ancak kendisine tâbi olanların refahını sağladığı sürece keyfi değildir. Bu yaklaşım antimonarşiktir, çünkü monarkın şahsi faydasına yönelik gerekçeleri keyfi kabul eder. Üçüncüsüyse liberal yaklaşımdır. Buna göre, keyfiliğin önlenmesi, kişilerin özgür ve eşit yurttaşlar olarak muamele gördüğü ve taşıdıkları insan haklarının korunması için gereken güvencelere sahip olduğu bir düzene bağlıdır³⁸¹.

³⁷⁹ Eryılmaz, **op. cit.**, s. 254.

³⁸⁰ Demirel, **op. cit.**, s. 39.

³⁸¹ Henry S. Richardson, “Three Conceptions of Nonarbitrariness”, **Democratic Autonomy**, New York: Oxford University Press, 2002, s. 37-55.

Parlamentodaki temsil faaliyeti, vergilendirmede keyfiliği ilk aşamadan itibaren ortadan kaldıracak şekilde tasarlanır. Hatırlanacağı üzere, kanun yapımı sırasında, vergilendirmenin amaç bakımından meşruluğu, kanunu gerektiren ihtiyaçların ele alınması aşamasında belirginlik kazanır. Dolayısıyla, vergiyle ilgili bir kararın gerekçelendirilmesi, keyfiliğin önlenmesinin ilk şartıdır. Fakat anakronizme düşme riski göze alınarak bugünün dürbünleriyle *Magna Carta Libertatum*'un öncesine bakıldığında, Fransa'yla girilen savaşın sebep olduğu giderlerin karşılanması gibi, Kral *John*'un da kimilerince haklı görülebilecek bir gerekçeye dayandığı öne sürülemez mi? O hâlde, gerekçelendirme tek başına yeterli olmaz. Bu durum, ilk iki yaklaşımı dışarıda bırakır ve şu soruyu getirir: Keyfiliğin önlenmesi için başka ne gerekir?

AYM'nin ve AİHM'nin, keyfiliğin önlenmesi için ne gerektiği sorusu karşısında, liberal yaklaşımı benimsemeye daha yatkın olduğu söylenebilir. İkisi de, vergiyle ilgili kararlarda temeldeki amacın içeriğine ilişkin belirlemelerden uzak durma ve keyfiliği insan haklarının korunması için gereken güvencelerle ilgili olarak ele alma eğilimindedir. Meselâ, *Hentrich* Fransa'ya karşı davasında AİHM, usûlî güvencelerin sağlanmamış olmasını mülkiyet hakkına müdahale edilmesinde keyfiliğin bir göstergesi olarak değerlendirir³⁸². Aynı davada, belirli bir amacı sağlayacak başka araçlar varken, müdahaleye neden olan aracın özellikle seçilmesini, yani gereklilik kriterini keyfilikle bağlantılı görür³⁸³. AYM ise, mülkiyet hakkına müdahale edilmesinde kanunilik kuralının tek başına keyfiliği önleyemeyeceğini söyleyerek, evvelce ifade edilen belirlilik ve öngörülebilirlik kriterlerini ön plâna çıkarır³⁸⁴.

Öyleyse, vergilendirmede keyfiliğin önlenmesini, vergi yükümlülerinin, insan haklarının korunması için gereken güvencelere sahip olduğu bir düzen çerçevesinde ele almak yerinde olur. Böyle bir düzenin gerçekleşmesi içinse, yasama, yürütme ve yargı erklerinin üçüne de görev düşer. Öncelikle, bir önceki başlıkta açıklanan üç yetkinin yatağında her zaman yasamanın bulunması gerekir. Yetkinin verilmesi ve denetlenmesinde parlamentodaki temsil faaliyetinin sürece dâhil edilmesi, keyfiliğin önlenmesine hizmet eder. Parlamentodan anayasal sınırlara uygunluğu ölçüp biçmesi

³⁸² Case of *Hentrich. v. France*, Num. 13616/88, 22.9.1994, par. 42.

³⁸³ *Ibid.*, par. 47.

³⁸⁴ Örn. bkz. AYM, E. 2019/53, K. 2019/75, T. 19.9.2019, R.G. 12.11.2019, 30946, par. 10-11.

ve “*cimri davranması*”³⁸⁵ beklenir. Sonra, her ne kadar yürüttüğü faaliyet niteliği bakımından parlamentodaki temsil faaliyetiyle özdeş olmasa ve en iyi ihtimalle *Hobbes*’un egemen temsilcisinin vergisel buyruğu düzeyinde kalsa da³⁸⁶, Cumhurbaşkanı, bu üç yetkisini kullanırken, gerekçelendirmenin yanında, vergi yükümlülerini muhtevayla korumak amacıyla parlamentoda temsilciden beklenen soruları sormalı ve yanıtlamalıdır. Başka bir ifadeyle, temsilciye düşeni, Cumhurbaşkanı da yapmalıdır. Bunların karşılanıp karşılanmadığının incelenmesindeyse, temel hak ve özgürlükler başta olmak üzere, anayasada güvence altına alınan bütün konuları kapsayarak vergi yükümlülerinin korunmasında önemli bir rol oynayan³⁸⁷ anayasa yargısına iş düşer. Anılan üç yetki, ancak bu çerçeveye uygun düştüğü ölçüde keyfilik tehlikesinden uzaklaşabilir.

a. Yükümlülüğün Unsurlarında Değişiklik Yapma Yetkisi Bakımından

Anayasanın 73. maddesinin dördüncü fıkrasındaki yetki, konusu itibariyle muaflik, istisna, indirim ve oran unsurlarıyla sınırlıdır. Cumhurbaşkanı bu yetkiyi kanunda belirlenen yukarı ve aşağı sınırlar arasında kullanabilir. Yani, Cumhurbaşkanı vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükleri koyamaz veya kaldıramaz. Sadece belirli unsurlarında ve belirli alt ve üst noktalar arasında değişiklik yapabilir. Bunların nasıl olacağına parlamentoda karar verilir. Dolayısıyla, temelde yine kanunilik kuralı uygulanır. Fakat Cumhurbaşkanının kanuna dayanan bir takdir alanı söz konusu olur³⁸⁸.

AYM, bu takdir alanını, yasama yetkisinin devrine yol açıp açmadığı ve keyfi uygulamaya neden olup olmadığı hususları bakımından denetler³⁸⁹. Meselâ, istisnalar için alt ve üst sınırların nasıl işleyeceği problemi³⁹⁰ keyfiliğe alan açmayacak şekilde ele alır. Bu doğrultuda, alt ve üst sınırlar belirlenmeden istisna yaratma yetkisi verilmesini kanunilik kuralına aykırı bulur³⁹¹. Sonra, bu sınırların illâ ekonomik bir

³⁸⁵ Yılmazoğlu, **op. cit.**, s. 80.

³⁸⁶ Bkz. Birinci Bölüm, III-D-3, “1982 Anayasası” başlığı.

³⁸⁷ Gerek / Aydın, **op. cit.**, s. 19-20.

³⁸⁸ Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 184-187; Tanör / Yüzbaşıoğlu, **op. cit.**, s. 409.

³⁸⁹ Örn. bkz. AYM, E. 2001/36, K. 2003/3, T. 16.1.2003, R.G. 21.11.2003, 25296.

³⁹⁰ Bu problemle ilgili açıklama ve öneriler için bkz. Gülşen Gedik, “‘Çağdaş Anayasa’ Hazırlık Sürecinde Vergi Ödevinin Yeniden Tasarlanması”, **Vergi Dünyası**, S. 334, 2009, s. 148.

³⁹¹ AYM, Bilnam İşletmecilik ve Ticaret A. Ş. başvurusu, 2016/3675, T. 3.11.2020, R.G. 5.3.2021, 31414, par. 79.

değeri ifade etmesini gerekli görmeyerek, Cumhurbaşkanının yetkisinin anlamını çerçevelendirmeye çalışır³⁹². Görüldüğü üzere, AYM süreç bakımından meşruiyetin dışarıda bırakılmasının vergi yükümlülerinin korunması bakımından doğurabileceği sakıncaları, yetkinin anayasal sınırlarını çizerek kapatmaya çalışır.

Bununla birlikte, AYM'nin bundan uzaklaştığı, anılan yetkinin anayasal sınırlarının dışına taşıdığı kararları da vardır. Örneğin, AYM maktu tutar şeklinde belirlenen malî yükümlülükleri bu yetkiye dâhil eder³⁹³. Çağdaş vergilendirme anlayışında, bir yükümlülükten doğan borç, götürü bir tutarın belirlenmesi veya yükümlülüğün konusunu oluşturan ekonomik birimin belirli bir oranının alınması şeklinde iki ayrı usûlde saptanarak somutlaştırılır³⁹⁴. Anayasanın 73. maddesinin dördüncü fıkrasındaki oran unsuru, bunlardan yalnızca ikincisini ifade edecek şekilde anlaşılabilir. Dolayısıyla, maktu tutarlara ilişkin Cumhurbaşkanına yetki verilmesi anayasal sınırla uyumsuzdur.

Diğer bir örnek, yetki veren kanunda oranın alt sınırının sıfır olarak belirlenmesidir. Böyle bir belirleme, parlamentoya ait olan vergi kaldırma yetkisinin Cumhurbaşkanınca kullanılması anlamına gelir³⁹⁵. Buna karşılık, AYM oranın sıfıra indirilmesini yükümlülüğün kaldırılması olarak değerlendirmeme eğilimindedir. İstenirse oranın tekrar yükseltilebileceğini ve yükümlülüğün bir kurum olarak varlığını sürdürdüğünü savunur³⁹⁶. Teorik varlığını ne kadar sürdürse de, sonucu bakımından yükümlülük uygulanmaz³⁹⁷. Yükümlüsü tarafından yerine getirilmesi gerekmeyen bir yükümlülüğün pratik varlığı –hiçbir açıdan değilse bile, en azından yükümlü açısından– şüpheli olsa gerektir. Bu durumu geçici kaldırma olarak tarif etmek yerinde olur. Geçici kaldırmanın düzenleme yetkisinin kapsamında değerlendirilmesi, yetkinin anayasal sınırını zorlar.

³⁹² AYM, E. 2019/93, K. 2023/87, T. 4.5.2023, R.G. 28.7.2023, 32262, par. 214-215.

³⁹³ AYM, E. 2019/94, K. 2022/32, T. 24.3.2022, R.G. 8.7.2022, 31890, par. 133-135.

³⁹⁴ Stewart, **op. cit.**, s. 26.

³⁹⁵ Doğrusöz, **op. cit.**, s. 72; Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 186. Karş. Karakoç, “Anayasanın Vergi Ödevine İlişkin Hükmünün Değerlendirilmesi”, s. 90-91.

³⁹⁶ AYM, E. 2019/32, K. 2021/54, T. 14.7.2021, R.G. 22.12.2021, 31697, par. 12.

³⁹⁷ Hakan Üzeltürk, “Mükellef Hakları ve Anayasal Beklentiler: Gelecek İçin Birkaç Not”, **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**, Ed. Feridun Yenisey, Gülsen Güneş ve Z. Ertunç Şirin, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 243.

AYM'nin, keyfiliğin önlenmesinde kendisine düşen görevi, yürütmenin hareket alanını genişleterek değil, vergiyle ilgili konularda karar verme yetkisinin parlamentonun uhdesinde olduğunu unutmadan, anayasal sınırlara uygun bir şekilde yerine getirmesi gerekir. Parlamentoda gerçekleştirilen temsil faaliyetinin vergi yükümlülerinin rızasına ulaşmanın yolu olarak kabul edildiği hatırlandığında, belirli konuların yargıçlar eliyle yürütmenin düzenleme alanına dâhil edilmesinin temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerle bağdaştığı söylenemez.

b. Dış Ticaret İşlemleri Üstüne Ek Malî Yükümlülük Koyma ve Kaldırma Yetkisi Bakımından

Anayasanın 167. maddesinin ikinci fıkrasındaki yetki, 73. maddenin dördüncü fıkrasındaki yetkiden farklı olarak, Cumhurbaşkanının bir malî yükümlülüğü koymasına ve kaldırmasına olanak verir. Dış ticaret işlemleriyle sınırlı olan bu yetkinin verilmesinde, parlamentonun üstüne düşen görevi yerine getirdiğini savunmak güçtür. Parlamento, 2.2.1984 tarih ve 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla, ek malî yükümlülüklerin türünü, miktarını, tahsilini, takibini, iadesini, gerektiğinde bütçeye irat kaydedilmesini, bir fonda toplanmasını ve fonun kullanım esaslarını Cumhurbaşkanının serbestçe belirlemesini olanaklı kılar. Böylece, parlamento dış ticaret işlemleri üstüne ek malî yükümlülükler koyma ve kaldırma yetkisini, Anayasanın 73. maddesinin üçüncü fıkrasındaki kanunilik kuralından koparmış olur. Oysa anayasa yargıçları *Yekta Güngör Özden ve Fulya Kantarcıoğlu*'nun haklı olarak ifade ettiği üzere bu bir yasama başıboşluğudur ve “*Bir yasama başıboşluğuna Anayasa kuralının olanak vereceği düşünülemez.*”³⁹⁸

Bu hususta AYM'nin de üstüne düşeni yaptığı söylenemez. AYM, Anayasanın 167. maddesinin ikinci fıkrasındaki yetkinin, 73. maddesinin dördüncü fıkrasındaki yetkiden bütünüyle ayrı bir rejime tâbi olduğunu; ilkinde, yükümlülük koyma ve kaldırma yetkilerinin Cumhurbaşkanına tanındığını ve yükümlülüğün unsurlarının Cumhurbaşkanı tarafından saptanmasına izin verildiğini söyler³⁹⁹. AYM'ye göre, parlamento tarafından önceden plânlanması mümkün olmayan bu unsurlar,

³⁹⁸ AYM, E. 1995/50, K. 1996/19, T. 12.6.1996, Yekta Güngör Özden ve Fulya Kantarcıoğlu'nun Karşılıy Gerekeşi, R.G. 21.4.2000, 24027, s. 9.

³⁹⁹ AYM, E. 1984/6, K. 1985/1, T. 11.1.1985, R.G. 17.6.1985, 18787.

ekonominin gerektirdikleri doğrultusunda, Cumhurbaşkanı tarafından serbestçe belirlenebilir⁴⁰⁰. Kısaca, AYM de Cumhurbaşkanının dilediği içerik ve tarzda ek malî yükümlülük getirebilmesini destekler.

Bu durum hukuk öğretisinde eleştirilir ve yetkinin Anayasanın 73. maddesinin üçüncü fıkrasındaki kanunilik kuralıyla birlikte ele alınması gerektiği savunulur⁴⁰¹. Gerçekten, yetki veren kanun ek malî yükümlülüğün temel unsurlarını içermeli, Cumhurbaşkanınaysa zamana veya durumun gereklerine göre bu yükümlülüğün konmasını veya kaldırılmasını kararlaştırma yetkisini bırakmalıdır. Kısaca, burada da, Cumhurbaşkanının sınırlı bir takdir alanından söz edilmelidir. Anayasanın 73. maddesinin üçüncü fıkrasındaki kanunilik kuralının ve 167. maddesinin ikinci fıkrasının birbiriyle bağdaşır biçimde yorumlanmasından bu sonuç çıkar. Anayasanın temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırmasını düzenleyen 13. maddesindeki “*Anayasanın sözüne ve ruhuna aykırılık yasağı*” da bunu destekler.

Dış ticaretle ilgilenen yükümlüler özelinde bakıldığında, dış ticaret işlemleri üstündeki ek malî yükümlülükler, yükümlülerin maliyet hesaplamalarında önemli bir rol oynayabilir ve öngörülebilirlik sağlanmadığında yükümlülerin ticari faaliyetlerinin sağlıklı seyrini tehlikeye sokabilir⁴⁰². Vergi yükümlüleri kümesinin geneli açısından bakıldığında, örneğin Cumhurbaşkanının yükümlülüğü yüksek miktartlı belirlemesi durumunda, ithal malların fiyatı artabilir ve bu durum satın alma gücünü ve yaşam standartlarını olumsuz etkileyebilir. Bu önemli etkiler karşısında, parlamentonun ve anayasa yargısının, keyfiliğin önlenmesine yönelik görevlerini yapmak yerine, ek malî yükümlülüklerin unsurlarıyla birlikte belirlenmesi işini Cumhurbaşkanının iradesine terk etmeyi seçmiş olması, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerle bağdaşmaz. Bunu yürütmenin güçlenmesi olgusuyla da açıklamak mümkün olmaz. Çünkü Özden ve Kantarcıoğlu’nun ifadesiyle “*Yürütmenin güçlendirilmesi*’ tezi, yürütmeyi siyasal ve ekonomik alanda yasamanın ve yargının denetiminden

⁴⁰⁰ **Ibid.**

⁴⁰¹ Bu yönde bkz. Doğrusöz, **op. cit.**, s. 75-76; Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, s. 200-201; Terzi, **op. cit.**, s. 355-356. Ayrıca bkz. ve karşı. Şenyüz / Yüce / Gerçek, **op. cit.**, 33.

⁴⁰² Cenker Göker, “Dış Ticaret İşlemlerine Konulan Ek Mali Yükümlülüklerde Öngörülebilirlik İlkesi Üzerine Bir Deneme”, **Ankara Barosu Dergisi**, S. 1, 2013, s. 122.

olabildiğince uzaklaştırmayı, bağımsız başına buyruk davranmasını [...] amaçlamış olamaz."⁴⁰³

c. Olağanüstü Hâlde Yükümlülük Getirme Yetkisi Bakımından

Cumhurbaşkanının olağanüstü hâlde para ve mal yükümlülüğü getirme yetkisi, olağanüstü hâlin yönetilmesinde süreç bakımından meşruiyeti dışarıda bırakır. Bu ilginç bir durumdur. Çünkü birinci bölümde açıklandığı üzere, olağanüstü hâlin maliyeti düşüncesi vergiye rıza gösterilmesi gerektiği fikrinin temelinde yer alır⁴⁰⁴. Diğer bir ifadeyle, tarihsel olarak bakıldığında, olağanüstü hâl, vergilendirme yetkisinin rızaya dayanması için bir neden sunar. Fakat bugün, olağanüstü hâl, rızaya ulaşmanın bir yolu olan temsilin atlanmasının bir nedeni olarak görülür olmuştur. İngiltere’de on üçüncü yüzyılda savaşın sebep olduğu yükler *Magna Carta Libertatum*’u getirirken, yirminci yüzyılda yargıç *Lord Scrutton* bu ilişkiyi tersine çeviren şu cümleyi kurabilmiştir: “*Magna Carta prensipleriyle bir savaş yürütülemez.*”⁴⁰⁵

Oysa daha evvel *Cicero*’ya atıfla ifade edildiği üzere, rıza herkesin zorunluluğa boyun eğmesi gerektiğini anlamasını da kapsar⁴⁰⁶. Antik Roma’nın doğrudan katılım esasına dayanan karar alma düzeninde pratiğe dökülebilen bu anlayışın, bugünün temsili parlamentolarında mümkün görülmemesi şaşırtıcıdır. Zorunluluktan kaynaklanan yükümlülüklerin rızayla değil, rızanın yolu olarak temsille konması, sanıldığı kadar zor olmasa gerektir. Fakat bugünün siyasi iktidar sahipleri, olağanüstü hâlin bir tür istisna durumu olarak işletilmesinde ve getirilen yükümlülüklerin, temsil yoluyla dahi, önce yükümlülerin rızasına sunulmamasında sakınca görmezler. Böylece, kendileri de Antik Roma’nın *magistratus*’una yakınlaşmış olurlar.

Bu itirazlar saklı kalmakla birlikte, mevcut düzende olağanüstü hâlin yönetilmesi işinin hukukun büsbütün dışında bir rejim yaratmadığını söylemek gerekir. Diğer bir deyişle, olağanüstü hâl rejimi de bir hukuk rejimidir⁴⁰⁷. Bugün bu

⁴⁰³ AYM, E. 1995/50, K. 1996/19, T. 12.6.1996, Yekta Güngör Özden ve Fulya Kantarcıoğlu’nun Karşıoy Gerekçesi, R.G. 21.4.2000, 24027, s. 9-10.

⁴⁰⁴ Bkz. Birinci Bölüm, I-B-2, “Olağanüstü Hâlin Maliyeti” başlığı.

⁴⁰⁵ Cümleyi aktaran Kapani, *op. cit.*, s. 239.

⁴⁰⁶ Cicero, *op. cit.*, para. II-74, s. 102-103.

⁴⁰⁷ Kapani, *op. cit.*, s. 240.

rejimin çerçevesini, hiçbir koşulda dokunulamayacak insan hakları, alınan kararları olağanüstü hâlde sınırlandıracak süre koşulu ve yürütmenin sorumlu tutulmasını sağlayacak denetim mekanizmaları oluşturur. İlk olarak, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 15. maddesi ve Anayasanın 15. maddesi olağanüstü hâl rejiminin çerçevesini çizer. Buna göre, olağanüstü hâlde, uluslararası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde hak ve özgürlüklere müdahale edilebilir. Fakat savaş hukuku dışında yaşama hakkı, işkence yasağı, kölelik yasağı ve suç ve cezalarla ilgili belirli güvenceler hiçbir koşulda ortadan kaldırılamaz⁴⁰⁸.

Sonra, Anayasanın 119. maddesinde olağanüstü hâl ilân edilebilecek sebepler sınırlı sayıda sıralanır ve olağanüstü hâl ilânı süre şartına bağlanır. Mezkûr maddenin ikinci fıkrası, olağanüstü hâl ilânı kararının, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanmasını ve parlamentonun onayına sunulmasını şart koşar. Keyfilğin önlenmesi için, parlamentonun bu karara ve uzatma taleplerine ilişkin onay sürecini, yürütmenin gerekçe bildirmesi, onayın belirli bir prosedüre göre verilmesi gibi olağanüstü hâl hukukla çevreleyecek birtakım kriterlere göre incelemesi gerekir. Fakat mevcut koşullarda Türkiye’de bu tarz kriterler yoktur. Bu eksiklik, parlamentonun denetimini yetersiz kılar⁴⁰⁹.

Bunun yanında, Anayasanın 148. maddesi olağanüstü hâlde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin AYM tarafından denetlenmesini engeller. Oysa böyle bir denetimsizliği haklı gösterecek herhangi bir neden yoktur⁴¹⁰. Yürütmenin hukuka uygun davranıp davranmadığını olağanüstü hâlde de denetlemek gerekir. Olağanüstü hâl, denetimden ve sorumluluktan kaçmanın bir bahanesi olamaz⁴¹¹. Denetimsizlik, olağanüstü hâlde malî yükümlülüklerle ilişkin keyfî uygulamalarla vergi yükümlülerinin taşıdığı insan haklarına müdahale edilmesine imkân verebilir ve böylece olağanüstü hâl rejimiyle temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği talepler arasında çatışma yaratabilir.

⁴⁰⁸ Detaylı bilgi için bkz. Rona Aybay / Demirhan Burak Çelik, **İnsan Hakları Hukuku**, 5. Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 2022, s. 117-118.

⁴⁰⁹ Ceren Yozgat, **Hukuk Devleti İlkesi Kapsamında Olağanüstü Hâl ve Türkiye’de Olağanüstü Hâl Rejimi**, Yüksek Lisans Tezi, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2022, s. 100-101.

⁴¹⁰ **Ibid.**, s. 84.

⁴¹¹ Kapani, **op. cit.**, s. 240.

Keyfiliğin önlenmesiyle ilgisinde üç yetkinin incelenmesi, şöyle bir özetle noktalanabilir: Anayasanın 73. maddesinin dördüncü fıkrasındaki yetki bakımından, vergiyle ilgili kararlarda parlamento belirleyici olmaya devam eder. Fakat AYM'nin vergiyle ilgili konularda parlamentonun karar verme yetkisinin temelinde yer alan rıza ve temsil bağlantılarına gereken önemi teslim etmesine hâlâ ihtiyaç vardır. Anayasanın 167. maddesinin ikinci fıkrasındaki yetkiyse, bir malî yükümlülüğün en baştan ve keyfi bir şekilde tesis edilmesine yol açacak kadar geniş uygulanır. Parlamento ve AYM, bunu önlemek yerine, yetkiyi kanunilik kuralından koparır ve temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği talepleri karşılıksız bırakır. Anayasanın 119. maddesindeki yetkiyse, olağanüstü hâl ilânı kararına ve uzatma taleplerine yönelik parlamento denetiminin yetersiz kalması ve olağanüstü hâlde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasa yargısının denetiminin dışında bırakılması sebebiyle, keyfi müdahalelere davetiye çıkarır. Bu çerçevede, malî yükümlülüklerdeki izdüşümü bakımından, yürütmenin güçlenmesi olgusunun doğurduğu keyfilik tehlikesi üstünde güçlü bir kontrolün sağlanamadığını saptamak mümkündür.

B. Yerel Yönetimlerde Temsilsiz Vergi Olmaz İlkesi

Belirli bir yerde birlikte yaşayan kişilerin yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, yerel özyönetim (*local self-government*) anlayışı⁴¹² temelinde örgütlenen yerel yönetimler, kamu gelirleri ve harcamalarıyla ilgili kararlar verir. Yerel yönetimlerin kamu gelirleriyle ilgili kararları çok sınırlı bir sahayı kapsar. Anayasanın 127. maddesinin altıncı fıkrasında, yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelire sahip olması güvence altına alınır. Fakat bunun ölçüsü ve biçimi parlamentonun iradesiyle somutlaşır⁴¹³. Parlamento, kamu gelirlerinin tahsilinden elde edilen miktarın

⁴¹² Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve Türkiye'nin birtakım çekincelerle onayladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının üçüncü maddesi, yerel özyönetim kavramını “*yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı*” olarak açıklar. Mezkûr maddenin ikinci fıkrası, bu imkânın, doğrudan, eşit ve genel oy anlayışına dayanan seçme faaliyetiyle belirlenen üyelerden müteşekkil meclisler tarafından kullanılacağını düzenler.

⁴¹³ Kamu gelirlerinin merkezî yönetimle yerel yönetimler arasında bölüşülmesinde yerelleşmeden yana olanlar, yerel ihtiyaçlara daha hızlı cevap verilmesi ve yönetenlerle yönetilenler arasındaki mesafenin kısılması gibi gerekçelere dayanırken; merkezileşmeden yana olanlar, bölgeler arasındaki eşitsizliklerin dengelenmesi ve merkezî yönetimin kapasitesinin ve tecrübesinin daha gelişmiş olması gibi gerekçelere dayanır. Her devlet, kendi koşulları ve öncelikleri doğrultusunda, bu gerekçelerden bazılarını ön plâna çıkarmayı seçebilir. Bu konuda bkz. Halil Kalabalık, **Avrupa**

belirli bir kısmını yerel yönetimlere bırakabilir⁴¹⁴. Bazı malî yükümlülüklerin doğrudan doğruya yerel yönetimler tarafından tahsil edilmesine izin verebilir⁴¹⁵. Malî yükümlülüklerde değişiklik yapma sürecinin yerel yönetimler tarafından başlatılmasını öngörebilir⁴¹⁶. Dolayısıyla, yürütmeden farklı olarak, yerel yönetimlerin malî yükümlülüklerle ilgili bir düzenleme alanına sahip olduğundan söz edilemez. Düzenleme yetkisi, yürütmenin yukarıda sınırları keyfilik önlenmesi şartıyla çizilen istisnai yetkileri dışında, parlamentoda kalmaya devam eder. Aksi yönde bir kabul, Anayasanın 73. maddesinin üçüncü fıkrasındaki kanunilik kuralıyla bağdaşmaz. Bununla birlikte, köy ihtiyar meclisinin salma yetkisi ayrıktır⁴¹⁷. Bu yetkinin anayasal kanunilik kuralına aykırılığı açık olsa da, AYM farklı bir görüştedir⁴¹⁸.

Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 481. Yerel yönetimlerin malî özerkliğine ilişkin bkz. Kemal Gözler, **Mahallî İdareler Hukuku**, Bursa: Ekin Yayıncılık, 2018, s. 188-191.

⁴¹⁴ Türkiye’de 2.7.2008 tarih ve 5779 sayılı Kanunun ikinci maddesi, genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilât toplamının %1.5’inin büyükşehir dışındaki belediyelere, %4.5’inin büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %0.5’inin il özel idarelerine ayrılmasını düzenler. Ayrıca, belirli mallardan alınan özel tüketim vergisi hariç, büyükşehir belediye sınırları içindeki genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilât toplamının %6’sı ve bu toplam üstünden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.

⁴¹⁵ 26.5.1981 tarih ve 2464 sayılı Kanun, genel çerçevesini belirlediği birtakım malî yükümlülüklerin tahsilini belediyelere bırakır. Büyük ölçüde yerel ihtiyaçların karşılanmasına ilişkin kamu hizmetleriyle bağlantılı olan bu malî yükümlülükler şöyle sıralanabilir: ilân ve reklam vergisi, eğlence vergisi, elektrik ve havagazı vergisi, yangın sigortası vergisi, çevre temizlik vergisi; işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, kaynak suları harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri muayene harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve sûret harcı, altyapı kazı izni harcı, işyeri açma izni harcı; yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon harcamalarına katılma payı, su tesisleri harcamalarına katılma payı. Benzer şekilde, 29.7.1970 tarih ve 1319 sayılı Kanun bina ve arazi vergilerinin tahsilini belediyelere bırakır.

⁴¹⁶ 2464 sayılı Kanunun 96. maddesine göre ilân ve reklam vergisi, eğlence vergisi, işgal harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı ve işyeri açma izni harcı tarifeleri, kanunda belirtilen alt ve üst sınırları aşmamak şartıyla, mahallin çeşitli semtleri arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıklar gözetilerek ilgili belediye meclislerinin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından değiştirilebilir. Mezkûr düzenlemede değişiklik yetkisinin Cumhurbaşkanıya verilmesinin, bir önceki başlıkta ele alınan anayasal sınırlarla bağdaşmadığı vurgulanmalıdır.

⁴¹⁷ 18.3.1924 tarih ve 442 sayılı Kanunun 16. maddesine göre, köy gelirleri köy işlerinin yapılmasına yetmezse, herkesin hâl ve vaktine göre, ihtiyar meclisinin kararıyla köyde oturanlara ve köyle maddi ilişkisi olanlara salma salınır. Mezkûr kanunun birinci ek maddesi salmanın ödeme gücüne göre belirleneceğini; üçüncü ek maddesi oran, tür ve miktarın ihtiyar meclisince tespit edileceğini düzenler. Dolayısıyla, ihtiyar meclisi malî yükümlülük tesis etmiş olur.

⁴¹⁸ AYM bir üstteki dipnotta yer alan düzenlemeyi 1961 Anayasası döneminde incelemiş, fakat “*Her ne kadar [...] modern vergi prensipleri yer almamış ve malî gücü belirtecek maddi ölçüler gösterilmemiş ise de bu kanunu uygulayacak olan köy ihtiyar meclislerinin okuma, yazma durumları ve köyde oturan yurttaşların her birinin mülkü ve arazisi, hayvanları ve tarımı yani gelir sağlayacak araçları hakkındaki kesin bilgileri gözönüne alındığı takdirde modern vergi prensiplerinin ve malî gücü belirtecek ölçülerin ayrıca kanunda gösterilmemiş olmasının uygulama bakımından bir eşitsizlik doğurmayacağı*” gerekçesiyle düzenlemeyi iptal etmemiştir. Muhalefet şerhindeki şu ifadeler, olması gereken kararı yansıtır niteliktedir: “*Verginin kişilere ne nispette ve hangi ölçülere göre alınabileceğinin, umumi hatları ve esaslarının kanunda belirtilmek suretiyle düzenlenmesi gerekir. Bu esaslar kanunda belirtilmeyerek verginin takdirinin köy ihtiyar meclislerine bırakılmasının her türlü hatalara ve keyfiliğe yol açacağı meydandadır.*” Bkz. AYM, E. 1963/198, K. 1965/1, T. 5.1.1965, R.G. 24.5.1965, 12005. Ayrıca bkz. Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, s. 209-210; Kalabalık, **op. cit.**, s. 506.

Yerel yönetimlerin elde edilen gelirlerin nereye harcanacağıyla ilgili kararlarıysa daha geniş bir sahayı kapsar. Yerel yönetim bütçeleri, genellikle, yerel yönetimin kendi iç örgütlenişi içinde ve özel usûllere göre hazırlanıp görüşülür ve kabul edilir⁴¹⁹. Bu görüşmeler, mevcut gelir kaynaklarının analizi doğrultusunda, yerel yönetimin yapacağı harcamaların yerel ihtiyaçlara göre önceliklendirilmesini hedefler. Hangi hizmetlerin maliyetinin, nasıl ve ne ölçüde karşılanacağını belirlenmesinde yerel yönetimlerin bütçeyle ilgili karar alma sürecinin etkisi vardır.

Bu çerçevede, kamu gelirleriyle ilgili kararlarda esas adres parlamentodur ve parlamentodaki karar alma faaliyetine katılma talebi, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin ana odağı olmaya, büyük ölçüde, devam eder. Fakat kamu harcamalarıyla ilgili kararlarda yerel yönetimler de etkilidir. Bu yüzden, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme taleplerinin adres defterinde yerel yönetimler de kayıtlıdır. Diğer bir ifadeyle, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği talepler yerel yönetimleri de kapsar. Bu başlığın konusu, temsilsiz vergi olmaz ilkesi bakımından yerel yönetimlerin değerlendirilmesidir. Merkezî yönetim için temsilin şekli ve maddi veçhelerinden hareketle benimsenen sıra, yerel yönetimler için de takip edilecektir. Bu doğrultuda, önce yetkilendirme boyutu (1), sonra karar almada temsilin gerçekleşeceği bağlam (2) ve nihayet hesap sorma ve sorumlu tutma boyutu (3) incelenecektir.

1. Temsil Faaliyetinin Öncesi: Yetkilendirme

Hatırlanacağı üzere, şekli anlamda temsilin yetkilendirme boyutu, seçme faaliyetiyle bağlantılıdır. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçmenler tarafından belirlenmesi esası Anayasanın 127. maddesinde anayasa kuralı düzeyinde benimsendiğinden, bu bağlantının yerel yönetimler için de kurulduğu söylenebilir. İl özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi⁴²⁰, belediyenin karar organı olan

⁴¹⁹ 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı Kanun doğrultusunda, il özel idaresinde vali bütçeyi sunar, il genel meclisi bütçeyi kabul eder. 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Kanun doğrultusunda, belediyelerde belediye başkanı bütçeyi sunar, belediye meclisi bütçeyi kabul eder. 10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı Kanun doğrultusunda, büyükşehirlerde aynı süreci büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir belediye meclisi yürütür. İlçe belediyelerinden gelen bütçeler de büyükşehir belediye meclisinde kararlaştırılır. 1942 tarihli Köy İdareleri Talimatnamesi doğrultusunda, köylerde, köy bütçesi ihtiyar meclisi ve muhtar tarafından hazırlanır ve kaymakam veya vali tarafından tasdik edilir.

⁴²⁰ 5302 sayılı Kanunun 9. maddesine göre il genel meclisi il özel idaresinin karar organıdır. Mezkûr kanunun 10. maddesinde il genel meclisinin görev ve yetkileri arasında şunlar sayılır: Stratejik plân

belediye meclisi⁴²¹ ve köyün karar organı olan ihtiyar meclisi⁴²² seçme faaliyetiyle belirlenir. Seçme faaliyetiye, kimin seçeceği, kimin seçileceği ve bu faaliyetin hangi koşullar altında gerçekleşeceği sorularını getirir. Üçüncü soruya verilecek yanıtlar bakımından, yukarıda merkezî yönetim için yapılan açıklamalardan sapmayı gerektirecek bir durum yoktur. Aşağıda ilk iki soru üstünde durulacaktır.

Kimin seçeceği sorusu, hukuk eliyle vergi yükümlülükleri kümesinden ayrı bir seçmenler kümesi yaratılarak yanıtlanır. Bu yanıt, yerel yönetimlerin kamu harcamalarıyla ilgili kararlarına kimin katılacağına karar verilmesini kapsar. Yetkilendirme, genel oy anlayışının geçerli olduğu bir düzende, seçme hakkının evvelce aktarılan kayıtlarıyla birlikte gerçekleştirilir. Fakat ikâmet durumu kaydının özel bir önemi vardır. 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanununun “*Hemşehri Hukuku*” başlıklı 13. maddesi bunun göstergesidir. Mezkûr maddenin ilk fıkrası, herkesin ikâmet ettiği beldenin hemşehrîsi olduğunu ve “*hemşehrîlerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları[na]*” sahip olduğunu söyler. Maddenin üçüncü fıkrasında, hemşehri hukukunun bir getirisi olarak, belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan herkesin belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlü olduğu vurgulanır. Dolayısıyla, ikâmet durumunun haklarla ve yükümlülüklerle bağlantısı kurulur. Haklar arasında yönetime katılma, yükümlülükler arasında malî yükümlülükler ön plâna çıkarılır. İkâmet durumuna verilen bu makûl önem, parlamentodaki temsilcilerin belirlendiği seçme faaliyetine

ile yatırım ve çalışma programlarını kabul etmek, bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, il özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek. 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla büyükşehirlerde il özel idaresi kaldırılmıştır. Dolayısıyla, bu şehirlerde il genel meclisi bulunmaz.

⁴²¹ 5393 sayılı Kanunun 17. maddesine göre belediye meclisi belediyenin karar organıdır. Mezkûr kanunun 18. maddesinde belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında şunlar sayılır: Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını kabul etmek, bütçe ve kesinhesabı kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

⁴²² 442 sayılı Kanunun 16. maddesinde ihtiyar meclisine salma salınmasına karar verme yetkisi, 43. maddesinde köy işlerinin hangi sırayla ve nasıl belirleneceği konusunda karar verme yetkisi, 45. maddesinde yapılacak harcamalarda bir fenalık olmamasını denetleme yetkisi verilir. Mezkûr kanunun 40. maddesi, muhtarın köylünün faydasına olmayan kararlarının kaymakam tarafından bozulabileceğini söyler. Bu durumda kaymakam yeni karar veremez, nihai karar köylülere bırakılır. Bu düzenlemeden, köylülerin karar vermede esas aktör olduğu çıkarılabilir. Bununla birlikte, 6360 sayılı Kanunla büyükşehirlerde köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Dolayısıyla, bu şehirlerde ihtiyar meclisi bulunmaz. Üstten ikinci dipnotla birlikte bakıldığında, büyükşehirlerde yaşayan kişilerin yerel yönetim düzeyinde demokratik temsili, belediye meclisleriyle sınırlandırılmış durumdadır. Bu hususta eleştiriler için bkz. Kemal Gözler, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, **Legal Hukuk Dergisi**, C. 11, S. 122, 2013, s. 37-82.

kıyasla, yerel yönetimlerde temsilciyle temsil olunanlar arasında daha sıkı bir ilişki kurulmasına yardım eder.

Kimin seçileceği sorusuysa, yine hukuk eliyle bir temsilciler kümesi yaratılarak yanıtlanır. Bu yanıt, yerel yönetimlerin karar organlarına kimin gönderileceğine karar verilmesini kapsar. İlk aşamada, kimlerin seçenек olabileceği, yani seçilme yeterliği belirlenirken; ikinci aşamada, seçenек olarak ortaya çıkan kişilerden bazıları seçilir ve ortaya çıkan irade organlara yansıtılır. Birinci aşamaya bakıldığında, seçilme yeterliği bakımından yerel yönetimlerin merkezî yönetimden farklılaştığı görülür. İl genel meclisine veya belediye meclisine seçilme yeterliği 18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Kanunun dokuzuncu maddesinde düzenlenir. Buna göre, on sekiz yaşını dolduran her yurttaş, 2839 sayılı Kanununun 11. maddesinde yer alan öğrenim düzeyi, kısıtlanmamış olma, askerlikle ilişkisi bulunmama, belirli suçları işlememiş olma koşullarını da sağlamak şartıyla il genel meclisine veya belediye meclisine seçilebilir. İhtiyar meclisine seçilme yeterliğiysе 2972 sayılı Kanunun 31. maddesinde düzenlenir. Buna göre, en az altı aydır köyde oturan ve on sekiz yaşını dolduran her yurttaş, kanunda yollama yapılan diğer kanunlarda seçilmesini engelleyen bir durum yoksa ihtiyar meclisi üyesi seçilebilir. Öğrenim düzeyi koşulu aranmaz, yalnızca okuryazar olmak yeterlidir. 18.3.1924 tarih ve 442 sayılı Kanunun 23. maddesine göre köyün imamı ve öğretmeni veya başöğretmeni ihtiyar meclisinin doğal üyesidir. Üyeler arasında seçme faaliyeti dışında, merkezî yönetimin atamasıyla belirlenen kişilerin bulunması sebebiyle, ihtiyar meclisinde gerçekleştirilen faaliyetin temsil faaliyeti niteliğini taşıyıp taşımadığı tartışmaya açıktır.

İkinci aşamada, il genel meclisi ve belediye meclisi bakımından, seçilme yeterliğine sahip kişilerin aday olarak ortaya çıkmasında merkezî yönetim için yapılan açıklamalar tekrar edilebilir. Siyasi partilerin yerel yönetimlerde de etkili olduğu görülür. İhtiyar meclislerinde, siyasi parti adaylığı yoktur⁴²³. Fakat özellikle belediye meclislerinde, merkezî yönetimdeki siyasi parti eğilimlerinin yerel yönetimlere taşındığı görülür⁴²⁴. Seçme faaliyetinin sonucunda ortaya konan irade, 2972 sayılı Kanunun ikinci maddesi doğrultusunda, il genel meclisine ve belediye meclisine, yüzde onluk bir baraj uygulamasıyla, nisbî temsil sistemine göre yansıtılır. İhtiyar

⁴²³ Detaylı açıklama için bkz. Eroğul, **op. cit.**, s. 161.

⁴²⁴ **Ibid.**

meclisindeyse çoğunluk sistemi uygulanır; yani oyların çoğunu alan seçime konu iktidarın tamamını alır. Bu çerçevede, il genel meclisinde ve belediye meclisinde, azınlıkta kalan kesimlerin de temsil edilme olanağına sahip olduğu söylenebilir.

2. Temsil Faaliyeti

Temsil faaliyetinin konusuna ve temsilcinin yetkisine ilişkin olarak yukarıda merkezî yönetim için söylenenler, büyük ölçüde, yerel yönetimler için de geçerlidir. Yerel yönetimlerin karar organları, parlamento gibi, temsilcilerin müzakeresinden doğan iradesini hukuki işlemlerle ortaya koyar. Temsilsiz vergi olmaz ilkesi, yerel yönetimlerin karar organlarında, kamu harcamalarıyla ilgili konularda, bu işlemlerin yapımına ilişkin müzakereler sırasında vergi yükümlülerinin mevcut kılınmasını, yani korunmasını talep eder. Temsilciler, temsil olunanlarla arasındaki ilişkinin niteliği gereği, müzakere düzeninin hukuki sınırları içinde, vergi yükümlülerinin korunması için yapılması gereken her şeyi yapabilir. Bu sırada keyfî davranamaz ve vergi yükümlülerinin arzu ve iradesinden büsbütün ayrı düşemez.

Bununla birlikte, yerel yönetimlerdeki temsil faaliyeti, iki temel hususta, merkezî yönetimdeki temsil faaliyetinden ayrılır. Birincisi, temsilciyle temsil olunanlar arasındaki ilişki daha kısa mesafelidir ve daha kuvvetli olma potansiyeli taşır⁴²⁵. Bunun temelinde, yerel yönetimlerde, katılmaya konu yönetimin coğrafi ölçeğinin merkezî yönetime kıyasla dar olması yatar. Bu durum, temsilcilerle temsil olunanlar arasındaki asgari bağlılık düzeyinin sağlanmasını, iki taraf açısından da kolaylaştırır. Aynı yerde birlikte yaşayan insanlar arasında, temsilcileri daha ulaşılabilir ve görünür kılar. Böylece vergi yükümlüleri, daha az meşakkatle, temsilcilerini haklarını gözetecek şekilde yönlendirebilir. Temsilciler de vergi yükümlülerinin arzu ve iradesini kavramak ve karşılamak için gerekenleri, daha doğrudan ve daha zahmetsiz biçimde bulabilir. Bütün bunlar, katılma ortamını, dolayısıyla temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin karşılanma düzeyini olumlu etkiler.

⁴²⁵ Hukukçu *Billur Yaltı*, yerel yönetimlerin “*yurttaş mekânına yakın*” olduğunu ve bu yakınlığın vergiyle ilgili yetkilerin kısmen yerel yönetim düzeyinde seçilmiş temsilcilere bırakılmasını savunmayı mümkün kıldığını açıklar. Bkz. *Billur Yaltı*, “Anayasa Mimarisinde Yeni Bir Yapıtaşı: Mahalli İdarelerin Vergilendirme Yetkisi Üzerine Değerlendirmeler”, **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**, Ed. Feridun Yenisey, Gülsen Güneş ve Z. Ertunç Şirin, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 355-356.

İkincisi, temsilciye temsil faaliyetini serbestçe gerçekleştirebilmesi için tanınan bağımsızlıklara, yerel yönetimlerde genellikle yer verilmez⁴²⁶. Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının yedinci maddesi “*Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir,*” der. Fakat görevlerin serbestçe yerine getirilmesi, bağımsızlıkları zorunlu kılmaz. Hatırlanacak olursa, bu bağımsızlıklar, temsilcinin hâlihazırda taşıdığı ifade özgürlüğü ve kişi özgürlüğü ve güvenliği gibi hakların kuvvetlendirilmesine yarar⁴²⁷. Dolayısıyla, bu hakların gerçekleşeceği koşulların hazırlanması, görevlerin serbestçe yerine getirilmesini sağladığı ölçüde, yeterli görülmelidir. Türkiye’de belediyelerdeki kayyum uygulamalarının bazı sonuçları, bu koşulları ortadan kaldırır ve temsilcilerin görevlerini serbestçe yerine getirmesini engeller⁴²⁸. Bu durum, katılma ortamını olumsuz etkiler.

Temsil faaliyetinin gerçekleştirilme biçimi bakımındansa, yine belirli yöntem kurallarından oluşan bir çalışma düzenine göre hareket edilir: (i) Bu kurallardan ilki, çalışmaların sürekliliğidir. Üç meclis de, kural olarak, toplanmak için çağrı beklemek zorunda değildir; kendiliğinden toplanabilir ve devamlı olarak çalışabilir. (ii) İkincisi, çalışmaların açıklığıdır. Açıklık esası, yerel yönetimlerin karar organlarındaki müzakerelerde nelerin ele alındığının ve temsilcilerin nasıl hareket ettiğinin takip edilmesini sağlar. Toplantılar, kural olarak, halka açık yapılır. Bazı durumlarda kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. (iii) Üçüncüsü, müzakere sürecinin belirli bir çizgiye göre yürütülmesidir. Bu sürecin toplanma, görüşme ve karar alma olmak üzere üç aşaması vardır. Görüşme aşamasında, gündemin dış belirleyicilerin vesayetinden uzak şekilde tayini, müzakerenin serbestçe gerçekleşmesi bakımından önem arz eder. 5393 sayılı Kanunun 21. maddesine göre, belediye meclisinin gündemi belediye

⁴²⁶ Farklı örnekler için bkz. Kalabalık, **op. cit.**, s. 405.

⁴²⁷ Bkz. İkinci Bölüm, I-B-3-b, “Yasama Bağımsızlıkları” başlığı.

⁴²⁸ 15.8.2016 tarih ve 674 sayılı olağanüstü hâl kanun hükmünde kararnamesiyle getirilen ve 10.11.2016 tarih ve 6758 sayılı Kanunla aynen kabul edilerek 5393 sayılı Kanunun 45. maddesine eklenen düzenleme bu duruma örnektir. Anılan düzenlemeye göre, kayyum atanan belediyelerde, belediye meclisi çağrılmadıkça toplanamaz ve meclisin görev ve yetkileri belediye encümeninin memur üyeleri tarafından kullanılır. Venedik Komisyonu bu düzenlemeye ilişkin görüşünde, düzenlemenin temsili demokrasiyle bağdaşmadığını ortaya koyar ve Türkiye’yi bu düzenlemeyi yürürlükten kaldırmaya davet eder. Bkz. European Commission for Democracy Through Law, **Opinion on the Provisions of the Emergency Decree Law No. 674**, Num. 888/2017, CDL-AD (2017) 021, 9.10.2017, par. 96-100. Komisyon bu çağrısını 2020 yılında tekrarlar. Bkz. European Commission for Democracy Through Law, **Opinion on the Replacement of Elected Candidates and Mayors**, Num. 979/2019, CDL-AD (2020) 011, 18.6.2020, par. 69.

başkanı tarafından belirlenir. Meclis üyeleri toplantının ilk gününde gündem önerebilir ve bu öneri katılanların salt çoğunluğunun kabulüyle görüşülebilir. 5302 sayılı Kanunun 13. maddesine göre, il genel meclisinin gündemi meclis başkanı tarafından belirlenir. Valinin gündem önerme yetkisi vardır. Kendi gündeminin belirlenmesinde, belediye meclisi ikincil, il genel meclisi birincil konumdadır. Karar organının esas belirleyici olması, müzakerenin serbestçe gerçekleşmesi bakımından daha yerinde olur. Karar alma aşamasındaysa, mevcut koşullarda, il genel meclisinin bütün kararları vali onayına tâbidir⁴²⁹. Bu durum, temsile dayanan bir karar organı olarak il genel meclisinin değerini yitirmesine yol açar⁴³⁰. Belediye meclisi kararlarında, belediye başkanının onayı gerekmez. 5393 sayılı Kanunun 23. maddesine göre, belediye başkanı bir kararı yeniden görüşülmek üzere geri gönderebilir; fakat bu karar üye tamsayısının salt çoğunluğuyla kesinleşirse, belediye başkanı artık yalnızca idari yargıya başvurabilir. (iv) Son olarak, bu çalışma düzenine aykırı davranışlarda bulunan temsilciler farklı disiplin yaptırımlarıyla karşı karşıya kalır.

3. Temsil Faaliyetinin Sonrası: Hesap Sorma ve Sorumlu Tutma

Vergi yükümlülerinin yerel yönetimlerin karar organlarındaki temsilcilerinden hesap sormak için başvuracağı başlıca araçlar, merkezî yönetimde olduğu gibi, temel hak ve özgürlüklerin sunduğu olanaklardır. Vergi yükümlüleri yerel yönetimlere dilekçe verebilir, yerel yönetimler karşısında ses çıkarabilir, birleşebilir, örgütlenebilir, yerel basından faydalanabilir, toplantı ve gösteriler düzenleyebilir. Bununla birlikte, genel olarak seçme hakkıyla ve özel olarak hemşehri hukukunun getirdiği katılma hakkıyla ilgisinde, merkezî yönetimde kullandığı iki önemli aracı yerel yönetimler için de kullanabilir.

Bu araçlardan ilki seçimlerdir. Seçme faaliyetinin geçmişe dönük işlevi doğrultusunda, vergi yükümlüleri, kendilerini gerektiği gibi temsil etmediğini düşündüğü kişileri, yerel yönetimlerin karar organlarından uzaklaştırabilir. Bunun için, yerel yönetimlerin karar organlarının çalışmalarının açık olması ve yerel seçimlerin düzenli ve sık aralıklarla tekrar etmesi gerekir. İlki, bir önceki başlıkta bahsedildiği üzere, yerel yönetimlerin karar organlarındaki müzakerelerin nasıl

⁴²⁹ Detaylı açıklamalar için bkz. Gözler, **Mahallî İdareler Hukuku**, s. 300-303.

⁴³⁰ Farklı gerekçeyle, ama benzer yönde bkz. Eroğul, **op. cit.**, s. 159-160.

yürütüldüğünün ve temsilcilerin nasıl hareket ettiğinin takip edilmesine yarar. İkincisiyse, temsilcilerin belirli sürelerle seçmenlerin karşısına tekrar çıkarak yaptıklarının hesabını vermesini sağlar. Anayasanın 127. maddesinin üçüncü fıkrası doğrultusunda, yerel seçimler beş yılda bir yapılır. Öte yandan, il genel meclisi ve belediye meclisi seçimlerinde adayların siyasi partilerin etkisiyle belirlenmesi, seçme faaliyetini yönlendirir ve faaliyetin geçmişe dönük işlevinin gerçekleşmesini zorlaştırır.

İkincisiyse, temsilcinin geri çağırılmasıdır. Geri çağırma, yerel yönetimlerin karar organlarındaki temsilcilerin, henüz görev süresi devam ederken, seçmenler tarafından görevden alınmasıyla olur. Mevcut koşullarda, Türkiye’de yerel yönetim düzeyinde de geri çağırma mümkün değildir. Bu, merkezî yönetimdekine kıyasla, daha mühim bir eksikliktir. Çünkü geri çağırma, temsilcilerin temsil olunanlarla daha kısa mesafeli bir ilişki kurduğu yerel yönetim düzeyinde daha sık⁴³¹ benimsenen bir hesap sorma aracıdır. Bunun gerisinde, yerel yönetimlerde, malî konularda kötü yönetim iddiaları ve görevlilerin seçmenlerin taleplerine karşı kayıtsız kalması gibi durumlar karşısında geri çağırmanın etkili sonuçlar yaratabilmesi yatar⁴³². Özellikle yerel yönetimlerin karar organlarında yürütülen çalışmaların açık olmadığı ve/veya vergi yükümlülerinin taşıdıkları hakların getirdiği olanakların gerçekleşemediği durumlarda, başarıyla sonuçlanan geri çağırma örnekleriyle karşılaşılır⁴³³.

Son olarak, temsilciden hesap sorma aracı olmayan, ama hukuk düzeninde tanınan birtakım imkânlar, vergi yükümlülerinin yerel yönetimlere doğrudan katılımını sağlayabilir. Yukarıda halkoylaması ve yurttaş girişimleri olarak sıralanan bu imkânlar temsille bağdaşmaz ve hesap sorma aracı olarak değerlendirilemez. Mezkûr imkânlar, yerel yönetim düzeyinde, yalnızca katılmanın coğrafi ölçeği bakımından farklılık gösterir. Bu yüzden, benimsenmesi durumunda doğacak fayda ve sakıncalar, büyük ölçüde, merkezî yönetimdekiyle aynıdır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin kararlarının yerel topluluğa özgü olması ve aynı bölgede yaşayan insanların kendileriyle ve birbirleriyle ilgili özel koşulları daha iyi kavraması nedeniyle, bu imkânların da yerel yönetim düzeyinde daha etkili bir şekilde işleyeceği

⁴³¹ Merkezî yönetim düzeyinde benimsendiği devletler arasında en fazla Ekvador’da ve 78 defa uygulanan geri çağırma, yerel yönetim düzeyinde benimsendiği devletlerde binlerce kez uygulanmıştır. Bkz. Şirin, *Anayasadan Çıkış*, s. 389.

⁴³² Erol, *op. cit.*, s. 281.

⁴³³ Örnekler için bkz. *ibid.*, s. 291 vd.

söylenebilir. Yüz yüze ve kişisel ilişkilerle yürüyen antik topluluklardaki kadar olmasa bile, katılmanın coğrafi ölçeği daraldığında, vergi yükümlüleri arasındaki sahiplenme ve sorumluluk duygularının teşvik edileceği savunulabilir. Bu durum, doğrudan demokrasi mekanizmalarının olası sakıncalarını azaltabilir. Fakat mevcut koşullarda, Türkiye’de bu imkânlara da yer verilmez.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇERÇEVELERİN DIŞINDA KALANLAR: TEMSİLSİZ VERGİ OLMAZ İLKESİNİN SORUNLARI

“Ülkenin can damarlarına el koymuş yabancı şirketlerin sultası, ticari hadlerini belirlemedeki derin umarsızlık veya yaşamını sürdürebilmek için dış borçlara mahkûm edilmişlik gibi nedenlerle, yabancı ülkeler, bankalar veya IMF gibi kuruluşların dayattığı siyasetleri izlemek zorunda bırakılan devletlerde, halklar ne ölçüde kendi yazgılarını belirlemede serbest sayılabilirler?”¹

Birinci bölümde temsilsiz vergi olmaz ilkesinin türetilmesine neden olan koşullar incelendi. İkinci bölümde temsilsiz vergi olmaz ilkesinin hukuki bakımdan getirdikleri, temsil faaliyeti ve bu faaliyetin gerçekleşmesinin koşulları çerçevesinde değerlendirildi. Üçüncü bölümse, yirmi birinci yüzyılda temsilsiz vergi olmaz ilkesiyle ilgili olarak farklı bağlamlarda karşılaşılan sorunların irdelenmesine ayrılacaktır.

Birinci bölümdeki tarihsel koşullar, ikinci bölümdeki hukuki düzenin meydana gelmesini sağlar. Buna karşılık, üçüncü bölümdeki sorunlar, bu düzenin getirdiği birtakım sonuçların belirli durumlarda gerçekleşmesine engel olur. Çünkü diğer bütün normatif düzenlerin gerçekleşmesinde olduğu gibi, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği normatif düzenin gerçekleşmesinde de tek unsur bu düzene hukuki yürürlük kazandıran normların mevcudiyeti değildir. Şüphesiz, bu normların mevcudiyeti anılan düzenin gerçekleşmesi için gerekli olan en önemli unsurdur; ama tek belirleyici unsur değildir². Normlarla amaçlananların gerçekleşmesini veya gerçekleşmemesini doğrudan etkileyen, birbiriyle çatışan veya yarışan farklı toplumsal dinamikler söz

¹ Eroğul, **op. cit.**, s. 54.

² Filozof Henry Shue benzer bir saptamayı insan haklarını güvence altına alan normlar için yapar ve “Bir hakkın duyurusu o hakkın yerine getirilmesi demek değildir, nasıl ki bir uçak tarifi uçuş demek değilse,” der. Bkz. Henry Shue, “Temel Hakların Evrenselliği”, **İnsan Haklarının Felsefi Temelleri**, Ed. İoanna Kuçuradi, 4. Baskı, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 2016, s. 42-43.

konusudur³. Sonra, bu toplumsal dinamiklere, kamusal veya özel nitelikli bağlarla ekonomik ilişkileri şekillendiren ulusüstü veya uluslararası aktörlerin kural ve uygulamaları eşlik eder⁴. Pratikte birbiriyle iç içe geçmiş olan bu unsurları, teoride birbirinden ayırmak mümkün değildir. Bu gerçekliğin kavranabilmesiyse, hukuki bir incelemenin yanında, diğer toplum bilimlerinin getirdiği bilgilerden uygun ölçüde ve biçimde yararlanmayı gerektirir⁵. Bu çerçevede, yirmi birinci yüzyılda farklı bağlamlarda temsilsiz vergi olmaz ilkesiyle ilgili sorunları, ekonomik ve toplumsal özellik gösteren bu belirleyici unsurlarla birlikte ele almak gerekir. Bu bölümün amacı böyle bir incelemeyi gerçekleştirmek ve hukuki açıdan yeni tartışmalara imkân vermektir.

Bu sorunlar temsille ilgili sorunlar (I), parlamentonun temsil kapasitesiyle ilgili sorunlar (II) ve temsilcinin eylem kapasitesiyle ilgili sorunlar (III) olmak üzere üç grupta ele alınacaktır. Temsille ilgili sorunların kalkış noktası, temsilin vergi yükümlülerinin rızasına ulaşmanın yeterli bir yolu olup olmadığı sorusudur. Parlamentonun temsil kapasitesiyle ilgili sorunların temelinde, temsilciler kümesinin vergi yükümlüleri kümesini yansıtmada düzeyi yer alır. Temsilcinin eylem kapasitesiyle ilgili sorunlarsa, temsilcinin temsil faaliyetini gerçekleştirme olanağının sınırları etrafında şekillenir. Sorunların bu şekilde gruplandırılması, kapsamlı bir anlatı sunmak üzere benimsenen yöntemsel bir tercihten fazlası değildir. Aşağıda görüleceği üzere, sorunlar birbiriyle bağlantılıdır ve kimi zaman biri diğerinin üstüne inşa edilmiştir. Örneğin, üçüncü grupta ele alınacak siyasi partilerin etkisi, birinci grupta ele alınacak değerlendirme sorununun sistematik bir görünümüdür. Yine, ikinci grupta ele alınacak gelecek kuşakların temsili sorununu doğuran olgularla, üçüncü grupta ele alınacak uluslararası aktörlerin etkisini ortaya çıkaran olgular büyük ölçüde ortakır. Dolayısıyla, bu gruplandırma sınırlayıcı değil, geçişken özelliktedir.

³ Marco Goldoni / Michael A. Wilkinson, "Introduction: The Return of the Material Constitution", **The Cambridge Handbook on the Material Constitution**, Ed. Marco Goldoni ve Michael A. Wilkinson, Cambridge: Cambridge University Press, 2023, s. 1-5.

⁴ Achilles Skordas / Lisa Mardikian / Gábor Halmai, "Introduction", **Economic Constitutionalism in a Turbulent World**, Ed. Achilles Skordas, Lisa Mardikian ve Gábor Halmai, Cheltenham: Edward Elgar, 2023, s. 4.

⁵ Eroğul, **op. cit.**, s. 36-37.

I. Temsille İlgili Sorunlar

Temsilin yurttaşların yönetime etkin bir şekilde katılmasını sağlamadaki rolü, tartışmalı bir konudur. Tartışmanın bir tarafında, temsilin yurttaşların karar almaya katılmasını çoğu zaman sınırladığı düşüncesi yer alırken; diğer tarafında, ulus devlet ölçeğinde demokratik yönetimin gerçekleşmesinin temsilden geçtiği düşüncesi hâkimdir. *Rousseau*'nun halk egemenliği düşüncesinden kaynaklanan temsil yaklaşımı, daha sonra yumuşasa⁶ da, ilk tarafa örnek verilebilir. Hatırlanacağı üzere, *Rousseau* temsile dayanan bir yönetimde, halkın yalnızca temsilcilerini seçerken özgür olduğunu, sonrasında kendi kaderi üstündeki hâkimiyetini kaybettiğini öne sürer⁷. Buna karşılık, *Sieyès*'in ulusal egemenlik düşüncesinden kaynaklanan temsil yaklaşımı ikinci tarafa örnektir. Bu yaklaşımda temsil, geçmişteki, şimdiki ve gelecekteki üyeleriyle birlikte⁸ ulus aynı yerde toplanıp tartışabilseydi ortaya çıkacak olanı bulmaya yarar⁹. Ulusun iradesini kendinde bulmak mümkün değildir. Bu irade ancak mevcut kılınabilir, yani temsil edilebilir.

Bugün, temsilin gerekliliği, genellikle, devletin unsurlarına ilişkin birtakım pratik zorluklardan hareketle temellendirilir. Hatırlanacak olursa, hukuk öğretisinde bir devletin, zor kullanma tekeli anlamında iktidar, üstünde iktidar kullanılacak bir insan topluluğu ve bu topluluğun yaşadığı bir toprak parçası olmak üzere, üç unsurdan oluştuğu kabul edilir¹⁰. Ulus devlet ölçeğinde, üstünde iktidar kullanılacak insan topluluğu çok kalabalıktır. Bu kalabalığı oluşturan herkesin görüşlerini toplamak ve müzakereye dâhil etmek pratikte zordur. Sonra, bu topluluğun yaşadığı toprak parçası çok geniş bir coğrafi büyüklüğe sahiptir. Geniş bir coğrafi alanda, herkesin sesinin duyulmasını ve uygun şekilde bir araya gelmesini sağlamak yine zordur. Bu zorlukların temsili gerekli kıldığı kabul edilir¹¹.

⁶ Bkz. Birinci Bölüm, II-C-2, “İki Egemenlik: *Rousseau* ve *Sieyès*” başlığı.

⁷ *Rousseau*, **Toplum Sözleşmesi**, s. 90-92.

⁸ Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 111.

⁹ *Sieyès*, **op. cit.**, s. 97.

¹⁰ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 422; Gözübüyük, **op. cit.**, s. 12; Kaboğlu, **op. cit.**, s. 57; Kanadoğlu / Duygun, **op. cit.**, s. 83 vd.; Teziç, **op. cit.**, s. 131 vd.; Uygun, **Devlet Teorisi**, s. 10.

¹¹ Bu yönde açıklamalar için bkz. Dahl, **Demokrasi Üzerine**, s. 107-109; Paine, **op. cit.**, s. 1-3; Uygun, **Demokrasi**, s. 132-135. Ayrıca bkz. Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 739; Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, s. 8-9; Sağlam / Erözden, **op. cit.**, s. 41; Teziç, **op. cit.**, s. 277-278. Teknolojinin sunduğu imkânların mevcut durumu değiştirip değiştiremeyeceğine ilişkin açıklamalar için bkz. Alper Işık, **Dijital Demokrasi**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020, s. 99-102.

Bu çalışmanın sınırlı kapsamı nedeniyle, bu konudaki tartışmaları her yönüyle ele almak olanaksızdır. Yukarıdaki temellendirme, birinci bölümde ortaya konan ve temsilin mevcut parlamento düzeni etrafında kurumsallaşmasını sağlayan tarihsel koşullarla çelişmez. Dolayısıyla, verili kabul edilebilir ve temsilin yurttaşların rızasına ulaşmanın bir yolu olarak görülmesine kâfi gelebilir. Fakat bu kez, temsilin yurttaşların yönetime etkin bir şekilde katılmasını sağlamak bakımından, tek başına yeterli olup olmadığı sorusu gündeme gelir. Kısaca söylendiğinde, diyelim temsil gereklidir, peki yeterli midir? Bu başlıkta, temsilsiz vergi olmaz ilkesiyle ilgisinde, bu soru üstünde durulacaktır.

Temsilin yeterliğiyle ilgili temel endişelerden ilki, temsilcinin kendisine emanet edilen konularda karar verme yetkinliğine sahip olup olmadığıdır. Bu endişe, temsilcinin, hakkında karar vereceği konuları kavrama ve doğru bir şekilde ele alma yeteneğine odaklanır. Bunu değerlendirme sorunu olarak kavramlaştırmak mümkündür (A). İkinci endişe, temsilin, gerçekte rızadan söz edilemeyecek bir bağlamda, iktidar ilişkisinin ürünü olan kararlara itaat edilmesini meşrulaştırmak için bir paravan olarak kullanılıp kullanılmadığıdır. Bu endişe, temsilin, hangi koşullar altında rızaya ulaşmanın uygun bir yolu olacağı sorusuna odaklanır. Bununla, yakıştırma sorunu olarak ifade etmek mümkündür (B). Üçüncü endişeyse, temsilin, doğası gereği kusurlu olduğuna ve karar almaya katılma ortamını olumsuz etkilediğine ilişkindir. Büyük ölçüde temsili demokrasinin Marksist eleştirisinden kuvvet alan bu endişe, siyasetin parlamentoya sıkıştırıldığı ve parlamentonun da yalnızca seçme faaliyetine dayanan sahte bir demokrasi yarattığı iddiasından kalkar. Buna, parlamenter kretenlik eleştirisi denebilir (C). Bu eleştirinin taraftarlarından bazıları temsilin gerekli de olmadığını söyler. Kayda değer bir kısmıysa, temsilin yeterliğine odaklanır ve olduğundan daha iyi hâle nasıl getirileceği sorusuna yanıt arar. Temsilin yeterliğiyle ilgili bu üç endişe aşağıda sırasıyla incelenecektir.

A. Değerlendirme Sorunu

Temsilciden, bir karar verirken farklı seçenekleri göz önünde bulundurması ve temsil olunanları mevcut kılmasına yarayacak ne varsa, bunları o seçeneklere yönlendirmesi beklenir¹². Dolayısıyla, bir değerlendirme yapması istenir. Temsilci, belirli bir konuda yapılabilecek ve yapılamayacak olanları inceler. Yapılabilecek olanı belirlerken de temsil olunanları gözetmeye, yani onların taşıdıkları insan haklarını korumaya çabalar. Bu beklentiye rağmen, temsilci sonuçta bir insandır ve yanılabilir. Karar verme pratiğinde değer yargılarının, kişisel motivasyonlarının veya farklı dış etkilerin gölgesinde yanlış değerlendirme yapabilir. Vergiyle ilgili kararlar bu tehlikenin dışında kalmaz. Yükümlülük getiren, değiştiren veya kaldıran bir kanun, yapılması gerekenin ne olduğuna ilişkin farklı görüşler, temsilcinin kendini tanıtmaya ve temsilciliği bir meslek olarak sürdürme heyecanı ve farklı çıkarlar doğrultusunda hareket eden kişi veya grupların etkisi gibi birçok unsurun damgasını taşır¹³.

Temsilci, genellikle, demokratik siyasi hayatın geniş sahasının tamamıyla uğraşacak bilgi ve tecrübeye sahip olamaz¹⁴. Başka bir deyişle, temsilcinin demokratik siyasi hayatta ortaya çıkan farklı ve karmaşık konuları ele almak için gerekli tüm yeteneklere sahip olduğunu varsaymak, çoğu durumda, gerçekçi değildir. Dahası, hakkında karar verilecek konular ve temsilcinin sahip olduğu seçenekler sürekli biçimde değişir. Bu yüzden, bütün yönetim konularında herkesin faydasına olanın ne olduğunu temsil faaliyetiyle saptamak kolay olmaz. Dolayısıyla, tek bir temsilcinin sınırlarını kabul etmek ve bilgi ve beceri yönünden farklı özelliklere sahip kişilerden müteşekkil bir temsilciler kümesinin işbirliği içinde gerçekleştireceği ortak müzakereyi teşvik etmek yerinde olur. Daha evvel, *Landemore*'a atıfla açıklanan akıl yürütme çeşitliliği de böyle bir müzakereyi destekler¹⁵.

Öte yandan, temsilcinin dış etkilere açık olması, mutlak suretle reddi gereken bir durum değildir. Zaten, temsilci, kararlarını hayattan kopuk bir fanus içinde vermediği müddetçe, böyle bir reddin hedefine ulaşması söz konusu olamaz.

¹² Karş. Wallace, *op. cit.*, s. 306.

¹³ *Ibid.*, s. 338.

¹⁴ Soysal, *op. cit.*, s. 38.

¹⁵ Landemore, *op. cit.*, s. 143. Bkz. İkinci Bölüm, I-B-2-a, "Müzakereci Vergilendirme" başlığı.

Hatırlanacak olursa, temsilciyle temsil olunanlar arasında asgari bir bağıllık düzeyinin sağlanabilmesi için, temel hak ve özgürlüklerin sunduğu çerçeve doğrultusunda temsil olunanların temsilcileri yönlendirmeye çalışması mümkündür¹⁶. Bu imkânın gerçekleşebilmesi, doğal olarak, temsilcinin dış etkilere açık olmasına bağlıdır. Bununla birlikte, temsil olunanların tamamı, temsilcilerini yönlendirmek için eşit kabiliyete sahip değildir. Bu eşitsizlik, irade ve arzularını hiç dile getiremeyen veya bunu daha büyük ekonomik kaynaklara sahip kişi veya gruplar kadar etkili bir şekilde gerçekleştiremeyen yurttaşların ihmâl edilmesine yol açabilir¹⁷.

Toplum içinde farklı çıkarlar etrafında birleşen ve bu çıkarlar doğrultusunda hareket eden kişiler veya gruplar bulunabilir. Bu kişiler veya gruplar, parlamentodaki temsil faaliyetini göttükleri çıkarlara göre etkilemeye çalışabilir. Bu çıkarlar her zaman temel hak ve özgürlüklerle ilgili olmayabilir. Başka insanların insan haklarının ihlâl edilmesine yol açacak çıkarlarla hareket edilmesi söz konusu olabilir. Temsilci, bu çıkarları kamunun genel menfaatinin önünde tutmaya meyledebilir. Kararları bu çıkarların tesirinde kalabilir. Bu yüzden, bu tarz çıkarlarla hareket eden kişi veya gruplarla temsilci arasındaki ilişkinin açıklık kazanmasına ve takip edilmesine ihtiyaç vardır. Bu ilişkinin önemli bir boyutunu malî bağlantılar, yapılan bağış ve yardımlar, verilen hediyeler oluşturur. Bütün bunların saydam bir temele oturtulması, hukuk düzeninin sağladığı çerçevede denetlenmesi ve kimi zaman önlenmesi gerekir¹⁸. Kayırmacılık, rüşvet ve yolsuzluğun ceza hukuku kurallarıyla yaptırıma bağlanması, seçme ve temsil faaliyetlerinin kamusal kaynaklarla finanse edilmesi ve temsilciye bu tarz kişi veya grupların etkisine girmesini önleyecek bir ücretin verilmesi, mezkûr özerkliği hedefleyen güvenceler olarak düşünülebilir¹⁹. Nihayetinde, sosyal ve ekonomik durumu ne olursa olsun, temsil olunanların temsilcilerini etkilemek için yeterli araçlara sahip olduğu daha adil bir düzeni teşvik etmek gerekir. Bu konuda sadece temsile güvenmekle yetinmek, katılma ortamını eksik bırakır.

¹⁶ Bkz. İkinci Bölüm, I-B-3-A-i, “İlişkinin Niteliği” başlığı.

¹⁷ Gutmann / Thompson, **op. cit.**, s. 179.

¹⁸ Çelik, **Denge ve Denetlemeye Dayalı Bir Düzende Yasama Organı İçin Ölçütler**, Ölçüt 1.2.7.

¹⁹ Gutmann / Thompson, **op. cit.**, s. 188-189.

B. Yakıştırma Sorunu

Mevcut parlamento düzeni etrafında kurumsallaşan temsil, yasama erki açısından bakıldığında, devlet iktidarını elinde bulunduran kişilerle bu iktidara tâbi olan kişiler arasındaki ilişkinin bir özelliğini imler. Başka bir ifadeyle, temsili olma, yönetenler ve yönetilenler arasındaki ayrımın²⁰ yasama erki bakımından bir niteliğini ifade eder. Temsilci, parlamentonun iradesini ortaya koyan işlemlerin oluşumuna katılmakla, temsil olunanlar üstünde bağlayıcı etki doğuracak kararlara imza atar. Devlet bu kararların sonuçlarını uygulamak için hukuki zor kullanır. Dolayısıyla, temsil, yönetenler ve yönetilenler ayrımının bir parçası olduğu ölçüde, iktidarı elinde bulunduran temsilcilerle bu iktidara tâbi olan temsil olunanlar arasında içsel bir asimetri yaratır. Böyle bir ilişkide, ister istemez, rıza ve itaat arasındaki bağlantı bulanıklaşır. Bu bağlantı kısaca şöyledir: Koşulsuz itaat rızayı dışlar. Fakat rıza itaati dışlamaz; aksine, meşrulaştırır.

Rıza ve itaat arasındaki bağlantının bulanıklaşması şu tehlikeyi beraberinde getirir: Parlamentodan geçen bir kanunun, bu kanun ilgili olduğu kişilerin insan hakları bakımından problemlili olsa bile, salt parlamentodan geçmekle meşruiyet kazandığı ileri sürülebilir. Böylelikle, amaç, süreç ve/veya sonuç bakımından meşru olmayan, fakat yalnızca mevcut parlamento düzenince kabul edildiği için meşru olduğu öne sürülen kanunlar söz konusu olur. Temsil olunanlar, bu kanunlara, kanun formunda oldukları için itaat etmek durumunda kalır. Fakat hakîki anlamda bir rıza gösterdikleri söylenemez. Böyle bir tabloda, rıza, olsa olsa, bir yakıştırma olur. Gerçek olmadığı hâlde, sırf mevcut parlamento düzeninden geçtiği için, rıza gösterildiği yakıştırması yapılır.

Buraya kadar söylenenleri daha açık kılmak için, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplere geri dönmekte fayda vardır. Hatırlanacağı üzere, temsilsiz vergi olmaz ilkesi, verginin seçilmiş temsilcilerin bir araya gelmesiyle konmasının, vergilendirmenin meşru bir yolu olduğu inancına dayanır²¹. Bu özelliği itibarıyla, temsilsiz vergi olmaz ilkesinde ağır basan yönün, verginin konması süreciyle ilgili

²⁰ Devlet iktidarına ve bu ayrımla ilgisine ilişkin olarak bkz. Uygun, **Devlet Teorisi**, s. 9. Bu ayrımın seçme ve temsil faaliyetlerine etkileri için bkz. Gencay Şaylan, **Temsili Liberal Demokrasinin Ölenemez Krizi**, Ankara: İmge Kitabevi, 2008, s. 210-214.

²¹ Manin, **op. cit.**, s. 86.

olduğu söylenebilir. Fakat sürece ilişkin bu talebin bir nedeni vardır. Bu talebe uygun şekilde verilecek bir kararın, vergi yükümlülerinin faydasına olma ihtimalinin daha yüksek olacağı düşünülür. Vergi yükümlülerini mevcut kılacak, yani onların taşıdıkları insan haklarını karar alma sırasında koruyacak bir süreç, sonuç bakımından meşruiyeti sağlama ihtimalini yükselttiği için istenir.

Yükümlülük getiren, değiştiren veya kaldıran bir kanun, salt parlamentodan geçmiş olmakla meşru sayılamaz. Bunun için, öncelikle, paydaşlık ilişkisine dayalı olarak vergi yükümlülerinden ne beklendiğinin açıklığa kavuşturulması lâzımdır. Bu, yükümlülerin yükümlülüklerinin gerisindeki nedenler hakkında bilgilendirilmesini ve ödevlerinin açık bir şekilde anlaşılmasını gerektirir. Sonra, vergiyle ilgili kararlar verilirken, yükümlülerin taşıdıkları insan haklarının korunmasını sağlayan soruların sorulması ve yanıtlanması gerekir. Nihayet, toplanan gelirlerin yükümlülerin faydasına ve kamu yararına kullanılması gerekir. Bunun denetimi yine parlamentodaki temsilciler eliyle gerçekleştirilir. Meşru bir vergilendirme ancak bunların hepsinin bir arada olmasıyla mümkündür. Ancak, vergilendirme yetkisini amaç, süreç ve sonuç bakımından bir bütün olarak kavramak koşuluyla, temsil, rızaya ulaşmanın aracı olarak işlev görebilir. Diğer türlü, temsil, en iyi ihtimalle, itaati sağlamak üzere, kendi çıktısına, yani kanun formuna indirgenmiş bir görüntüden ibaret olur.

C. Parlamenter Kretenlik Eleştirisi

Temsilin rızaya ulaşmanın bir yolu olarak yerleşmesine ve mevcut parlamento düzeni etrafında kurumsallaşmasına getirilen en çarpıcı eleştirilerden biri, bunun bir tür hastalığa yol açtığını ima eden, parlamenter kretenlik eleştirisidir. Parlamenter kretenlik ifadesiyle, ilk defa, filozof Karl Marx'ın "*Louis Bonaparte'ın 18 Brumaire'i*" isimli eserinde karşılaşılır. Marx parlamenter kretenliği "*yakalananları hayali bir dünyaya sıkıca bağlayan ve kaba dış dünya hakkındaki tüm duyularını, tüm anılarını, tüm anlayışlarını ellerinden alan özgün hastalık*"²² olarak nitelendirir. Buna göre, parlamenter kretenlik, insanları dünyadan koparan ve gerçekleri olduğu gibi değerlendirmesini engelleyen bir hastalıktır.

²² Karl Marx, *Louis Bonaparte'ın 18 Brumaire'i*, Çev. Erkin Özalp, İstanbul: Yordam Kitap, 2016, s. 112.

Temsili demokrasinin Marksist eleştirisi, kısaca, temsilin gerçek demokrasi için yeterli olmadığı düşüncesine dayanır. Çünkü demokrasinin asıl öznesi, kavramın etimolojik kökeninden çıkarsanacağı üzere, *demos*'tur. Parlamenter kretelik, siyasetin *demos*'tan kaçırılmasına yol açar ve siyaseti temsilciler aracılığıyla parlamentoya sıkıştırır. *Demos*'un gündemi ve ihtiyaçlarıyla, seçilmiş temsilcilerin gündemi ve ihtiyaçları örtüşmez. Bu da *demos*'un egemenliğini etkin biçimde kullanamayacağı ve sesini yeterince duyuramayacağı anlamına gelir. Kısaca, temsil, *demos*'la siyaset arasında kopukluğa neden olarak gerçek demokrasiyi engeller²³.

Dahası, sermayeci sistemde, sisteme özgü başka bir olgu, parlamenter kreteliğin yol açtığı sorunları pekiştirir. Sermayeci sistem, siyaset alanını iktisadi alandan ayırır. Kendi teknik kanunlarına göre yürüdüğü düşünülen, handiyse kendiliğinden işleyen iktisadi alanı bir yana; toplum hayatının ve iktidar ilişkilerinin insanlarca düzenlendiği siyaset alanını diğer yana koyar. Böylece, iktisadi alandaki ilişkilerin de gerçekte iktidar ilişkileri olduğunu gizler ve bu alanı siyasetin konusunun dışında bırakır. Bu yüzden, demokrasinin gerçek öznesi olan *demos*, tecrit edildiği siyaset alanında ancak yukarıdaki kadar kullanabildiği egemenliğini, iktisadi alanda hiç kullanamaz²⁴.

Filozof *Alain Badiou*, 2022 yılında Fransa'daki başkanlık seçiminin ardından verdiği seminerde, parlamenter kreteliğin bugün kanıksandığını tespit eder²⁵. *Badiou*'ya göre, demokrasi temsili dışlar. Çünkü “*siyasette belirleyici olan temsil [représentation] değil, mevcudiyettir [presence]*.”²⁶ *Badiou*, demokrasinin eyleyici çokluğa dayandığını söyler. Eyleyici çokluk, bir durumu değerlendirmek ve bu durum karşısında yapılması gerekeni belirlemek için kolektif olarak işleyen bir karar almayı ifade eder. Seçimler, bu çokluğu oluşturan kişileri ayırır ve her birini kendi oyuna

²³ Kapsamlı açıklamalar için bkz. M. Nuri Durmaz, “Gerçek Demokrasi'nin Savunucusu Olarak Marx”, **Kapitalizm ve Demokrasi – Bir Zıtlığın Anatomisi**, Ed. Can Cemgil ve Ömer Turan, İstanbul: Metis Yayınları, 2023, s. 38-42.

²⁴ Kapsamlı açıklamalar için bkz. Can Cemgil, “Kapitalist İktidarın Oligarşik Niteliği: Ellen Meiksins Wood'un Siyasi Marksizminde Kapitalizm–Demokrasi Karşıtlığı”, **Kapitalizm ve Demokrasi – Bir Zıtlığın Anatomisi**, Ed. Can Cemgil ve Ömer Turan, İstanbul: Metis Yayınları, 2023, s. 182-185.

²⁵ Alain Badiou, “Demokrasi Diye Yutturulmaya Çalışılan Seçim Ritüeli”, **Textum**, Çev. Mustafa Çağlar Atmaca, 8.5.2022, <https://textumdergi.net/demokrasi-diye-yutturulmaya-calisan-secim-ritueli/>, Erişim: 8.1.2024.

²⁶ **Ibid.**

indirger. Temsilse, bu oylara birleşik bir yön tayin etmek için kullanılır ve ikinci bir indirgemeye yol açar. Parlamenter kretenlik bu iki indirgemeyeyle işler²⁷.

Özetle, parlamenter kretenlik, siyaseti *demos*'tan kaçırır, iktisadi olanı siyasetten koparır ve çokluğu teke indirger. Temsili demokrasinin Marksist eleştirisinin bu gerekçeleri, vergilendirme yetkisinin kullanılmasında temsilin rızaya ulaşmanın bir yolu olarak yerleşmesine de uygulanabilir. Evvelce ortaya konduğu üzere, vergiyle ilgili kararlar, çok yönlü ve karmaşık yapısı nedeniyle derinlemesine inceleme ve müzakere gerektirir²⁸. Bir verginin konmasına, değiştirilmesine veya kaldırılmasına ilişkin bir kanun, o devletin kalkınması, toplumsal refahı ve gelir dağılımı dâhil olmak üzere, toplum hayatının çeşitli yönleri hakkında geniş kapsamlı sonuçlar doğurur. Kanunun uygulanmasıysa hukuki zorla olur. Vergi yükümlüleri, kendilerini etkileyen geniş kapsamlı sonuçların gerçekleşmesine zorlanır. Nitekim paydaşlığa dayanan rıza, rızanın yolu olarak temsil ve temsilin ürünü olarak kanun şeklinde özetlenebilecek teorik çizginin kalkış noktası da budur. Bu zorlamanın meşru bir karar almaya dayanması istenir. Dolayısıyla, vergiyle ilgili kararlar siyasetin tam göbeğinde yer alır. Siyasetin parlamentoya sıkıştırıldığı eleştirisi, vergiyle ilgili konuları da kapsar.

Bununla birlikte, son dönemde, vergiyle ilgili bazı konuların giderek siyasetin dışına, sermayeci sistemin ayırttığı iktisadi alana itildiği görülür. Vergiyle ilgili bazı konuların salt teknik meseleler olarak ele alınmaya başlaması, sermayeci sistemin belirli konuları siyasetin konusu olmaktan çıkarıp geri plândaki iktidar ilişkilerini görünmez kılmasına örnek teşkil eder. Aşağıda tartışılacağı üzere, küresel ekonominin kuralları geçerli olduğu müddetçe, vergiyle ilgili bazı konularda, parlamentodaki temsilcilerin hareket alanı daralır²⁹. Dolayısıyla parlamentoya sıkıştırılan vergiyle ilgili konular, zamanla parlamentonun hâkimiyetinden de çıkarılmış olur. Bu durumda, odaklanılması gereken konu, iktisadi iktidar ilişkilerinin siyasetin yerini aldığı bir düzende temsilin imkânıdır³⁰. Sonuçta, vergi yükümlüleri, vergiyle ilgili bazı konuların, nerede, kim tarafından ve nasıl müzakere edildiğini, bunun ne gibi sonuçlar doğurduğunu görememeye başlar. Çünkü bunlar artık görebileceği bir yerde değildir.

²⁷ **Ibid.**

²⁸ Bkz. İkinci Bölüm, I-B-2-a, “Müzakereci Vergilendirme” başlığı.

²⁹ Bkz. Üçüncü Bölüm, III-A-2, “Yerel Siyasetin Sınırları” başlığı.

³⁰ Rush, **op. cit.**, s. 29.

Anadolu isyanları bahsinde, Kastamonu'daki vergi isyanının bir parçası olan seçim boykotunun gerekçesi, Kastamonu halkının ağzından şöyle aktarılmıştı: “Biz şehrin gelir ve giderlerini bilmediğimiz için oy kullanamayız. Bizim tarafımızdan seçilen kişiler bize hesap vermeli ve görevlerini dürüstlikle yapmalıdırlar.”³¹ Bu açıklama, vergiyle ilgili konuların siyasetin dışına çıkarılmasıyla mevcut katılma ortamının anlamsızlaştığını göstermesi bakımından önemlidir. Çünkü vergiyle ilgili konuların siyasetten uzaklaştırılması, verginin temsilsiz olmasına yol açar. Mevcut parlamento düzeni etrafında kurumsallaşan temsil, vergilendirme bakımından vadettiği dolaylı katılma ortamını dahi sağlayamamış olur.

Eyleyici çokluğun öngördüğü kolektif karar almayla, rızanın temelinde yer alan paydaşlık ilişkisini anımsatır. Hatırlanacağı üzere, yüz yüze ve kişisel ilişkilerle yürüyen ilkel toplulukların paydaşları, ortak ihtiyaçların gerektirdiği koşulları yerine getirmek için kime neyin düştüğüne ilişkin kararları, bütün paydaşların katılımıyla ve herkesin iyiliğini gözetecek şekilde almak üzere toplanır³². Geniş anlamda verginin ve buna gösterilecek rızanın temelinde bu pratik vardır. Vergi toplamayı veya harcamayı gerektiren bir durum karşısında, yapılması gerekeni kolektif karar almayla belirlemek, mevcut parlamento düzeni etrafında kurumsallaşan temsile göre, daha doğrudan ve etkin bir katılma ortamı sunar. Buna karşılık, mevcut düzende, vergi yükümlüsü, pratikte, seçimden seçime, oy kabininde gizlice oy veren ve vergiyle ilgili konuları teknik, uzak ve başkalarınca veya kendiliğinden belirlenen doğrular olarak değerlendirmeye yönlendirilen edilgin bir konumda bırakılır.

Özetle, parlamenter kretenlik, vergiyi de önce *demos*'tan kaçırıp sonra siyasetten koparır ve paydaşlık ilişkisinin getirdiği kolektif karar almayı, bir oy kabininde oy vermeyle ikâme eder. Peki, bu olumsuz tablo karşısında ne yapılabilir? Parlamenter kretenliğin sebep olduğu sorunların ele alınması için atılacak pratik adımlar nelerdir? Çözüm önerilerinden biri, temsili kurumların tamamen ortadan kaldırılması ve bunların yerine kolektif karar almanın doğrudan gerçekleştirildiği mekanizmaların getirilmesidir³³. Bu öneri benimsenirse, temsile gerek kalmaz ve vergiyle ilgili kararlar, yüz yüze ve kişisel ilişkilere dayanan topluluklardakine benzer

³¹ Akt. Aktan / Dileyici / Saraç, “Osmanlı Tarihinde Vergi İsyanları II”, s. 11.

³² Szilovics, **op. cit.**, s. 22-30.

³³ Badiou, **op. cit.**

bir şekilde verilebilir. Bunun bugünkü toplumlarda işleminin mümkün olup olmadığı, yukarıda ifade edildiği üzere, tartışmaya açıktır³⁴.

Bununla birlikte, tereddüde daha az yer bırakan bir başka öneri, temsili kurumları ortadan kaldırmak yerine, bu kurumları dönüştürerek mevcut durumu iyileştirmeyi hedefler³⁵. Bu dönüşüm, parlamentonun yanında, yerel ve mikro düzeydeki doğrudan yönetim uygulamaların yeniden hayata geçirilmesiyle sağlanabilir. Böylelikle, yerel kongre iktidarlarını anımsatırcasına, vergiyle ilgili konular dâhil olmak üzere, devlet yönetimine katılma talebi aşağıdan yukarı doğru bir sarmal hâlinde örgütlenebilir. Diğer bir öneriyse, bu dönüşümün ilk adımı olarak isyan, forum, toplantı ve gösteri gibi kolektif eylemleri ön plâna çıkarır³⁶. İnsanlar bu eylemlerin sağladığı müzakere pratiklerine doğrudan katılmakla, toplum yaşamının farklı bir şekilde düzenlenmesini mümkün kılan alternatif karar alma pratiklerini tecrübe edebilir³⁷. Bu pratikler sayesinde, *demos*'un tekrar siyaset konusunda söz sahibi olması mümkün olabilir.

II. Parlamentonun Temsil Kapasitesiyle İlgili Sorunlar

Evvelce açıklandığı üzere, temsilsiz vergi olmaz ilkesi, vergiyle ilgili kararı kimin verdiğinin, vergiyi kimin ödediğinin ve vergiden elde edilen gelirlerin kimin faydasına olduğunun birbiriyle örtüşmesini talep eder³⁸. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin gerçekleşebilmesi için, temsil faaliyetinin yürütüldüğü parlamentonun bu örtüşmeyi sağlaması gerekir. Böyle bir örtüşmenin iki boyutu vardır. Birinci boyutta, seçmenler kümesinin vergi yükümlülere kümesiyle örtüşmesi istenir. İkinci boyutta,

³⁴ Yüz yüze ve kişisel ilişkilere dayanan topluluklarda uygulanan demokratik karar alma modelinin bugünkü düzene uygunluğuyla ilgili değerlendirmeler için bkz. Uygun, **Demokrasi**, s. 174-179.

³⁵ Kapsamlı açıklamalar için bkz. Cemil Boyraz, “Nicos Poulantzas: Demokrasinin Bitmeyen Krizi”, **Kapitalizm ve Demokrasi – Bir Zıtlığın Anatomisi**, Ed. Can Cemgil ve Ömer Turan, İstanbul: Metis Yayınları, 2023, s. 80-81.

³⁶ Kapsamlı açıklamalar için bkz. Elif S. Uyar, “David Graeber: Borç, Şiddet ve Demokrasinin İmtihani”, **Kapitalizm ve Demokrasi – Bir Zıtlığın Anatomisi**, Ed. Can Cemgil ve Ömer Turan, İstanbul: Metis Yayınları, 2023, s. 243-244, 249.

³⁷ 2011 yılında toplumun en zengin yüzde birlik kesiminin vergi ödemediğini, temsilcileri ve kamu görevlilerini satın alarak çıkarlarına uygun kararlar alınmasını sağladığını ve bunun toplumun yoksul çoğunluğunun aleyhine olduğunu savunan *Wall Street* işgali bu karar alma pratiklerinin hayata geçtiği, üstelik vergilerle ilgili bir tecrübe olarak değerlendirilebilir. Bu tecrübeden hareketle, doğrudan katılımın mümkün olduğu bir müzakerenin nasıl işleyebileceğine ilişkin açıklamalar için bkz. David Graeber, **Demokrasi Projesi**, Çev. Burak Esen, İstanbul: Everest Yayınları, 2018, s. 201 vd.

³⁸ Schön, **Taxation and Democracy**, s. 2.

temsilciler kümesinin, temsil faaliyetini yürütürken vergi yükümlüleri kümesini parlamentoda mevcut kılabilcek kişilerden oluşması istenir. Ancak, mevcut normatif çerçevenin sağladığı imkânlar doğrultusunda, iki boyutta da tam bir örtüşme sağlanamaz ve bu yalnızca varılmak istenen bir hedef olarak kalır. Bu yüzden, temsil, *Pitkin*'in ifade ettiği gibi, “*idealle gerçek arasında sürekli bir gerilim[i]*”³⁹ işaret eder.

Tam bir örtüşme gerçekleşmediği için, parlamentonun bu örtüşmeyi sağlama derecesini temsil kapasitesi olarak kavramlaştırmak mümkündür. Temsil kapasitesi, birinci boyutta parlamentoya temsilci gönderme hakkına sahip olan kişiler kümesiyle vergi yükümlüleri kümesi arasındaki uyumun düzeyini; ikinci boyuttaysa, temsilciler kümesinin temsil faaliyetini yürütürken vergi yükümlüleri kümesini yansıtırma düzeyini ifade eder. İki boyutta da örtüşme ne kadar sağlanırsa, temsil kapasitesi o kadar geniş olur ve temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği talepler gerçekleşmeye o kadar yaklaşır. Bu örtüşmeden ne kadar uzaklaşırsa, temsil kapasitesi o kadar daralır ve temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin gerçekleşmesi o kadar zorlaşır.

Yirmi birinci yüzyılda, temsil kapasitesinin herkes için aynı genişlikte olduğunu söylemek mümkün değildir. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği talepler, kimi kişiler bakımından gerçekleşmeye daha yakinken, kimi kişiler bakımından hâlâ bir hedef olarak kalır. Böyle bir örtüşmenin eksikliğinin sezildiği kişiler arasında kadınlar, yabancılar ve gelecek kuşak sayılabilir. Kadınların temsili (A), kadınlar erkeklerle kanun önünde eşit biçimde seçme hakkına sahip olduğu ve böylece birinci boyutta kısmen örtüşme sağlandığı hâlde, ikinci boyutta hâlâ yetersiz bir temsil kapasitesini işaret eder. Yabancıların temsili (B), yabancılar vergi yükümlüleri kümesinde yer alsa da, parlamentoya temsilci gönderme hakkına sahip olmadığı için birinci boyutta yetersiz bir temsil kapasitesini işaret eder. Gelecek kuşağın temsili (C), birinci boyutta örtüşmenin olanaksızlığı bu açığın ikinci boyutta kapatılması beklentisini doğursa bile, bu beklentinin karşılanmadığı yetersiz bir temsil kapasitesini işaret eder.

³⁹ Pitkin, **op. cit.**, s. 240.

A. Kadınların Temsili

Bu başlıkta şunlar öne sürülmektedir: Vergiyle ilgili kararlar kimi durumlarda, toplumsal cinsiyet grupları bakımından farklılaşan sonuçlar doğurur ve temsil faaliyetinde bu sonuçların gözetilmemesi ilgili grup bakımından temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin gerçekleşmesini etkiler. Bu doğrultuda, önce Kolombiya Anayasa Mahkemesinin bu hipotezi tampon vergisinden hareketle değerlendirdiği bir kararı incelenecek (1), sonra kararda ortaya konan eksikliğin kadınların betimleyici temsiliyle aşıp aşılamayacağı irdelenecektir (2).

1. Tampon Vergisi ve Kolombiya Açılımı

Tampon vergisi, kadınların menstrüal dönemde hijyenik korunması için gerekli olan tampon ve ped gibi tüketim mallarından alınan harcama vergilerini ifade eder⁴⁰. Tampon vergisi, müstakil bir vergi olmayıp, hâlihazırda vergi sistemlerinde karşılığı olan özel tüketim vergisi veya katma değer vergisi gibi harcama vergilerini kapsayan şemsiye bir kavramdır⁴¹. Mezkûr malların vergilendirilip vergilendirilmeyeceği, vergilendirildiği takdirde nasıl vergilendirileceği gibi hususlar özellikle toplumsal cinsiyet ayrımcılığı ekseninde tartışmaya açılır⁴². 2018 yılında Kolombiya Anayasa Mahkemesinin verdiği kararsa, tampon vergisinin temsilsiz vergi olmaz ilkesiyle bağlantısını kurması sebebiyle tartışmaya yeni bir boyut ekler⁴³. Aşağıda Kolombiya Anayasa Mahkemesinin bu kararı incelenecek ve temsilsiz vergi olmaz ilkesi bakımından getirdikleri saptanacaktır⁴⁴.

⁴⁰ Alara Efsun Yazıcıoğlu, **Pink Tax and the Law**, Oxon: Routledge, 2018, s. 60. Hatırlanacağı üzere, harcama vergileri, bir malın satılması veya bir hizmetin tedarik edilmesi üstünden alınan ve mal veya hizmetin nihai tüketicisi tarafından karşılanan vergileri ifade eder. Bkz. Stewart, **op. cit.**, s. 24.

⁴¹ Aylin Armağan / Nurcan Armağan, “Tampon Vergisi: Mali Feminizm Üzerine Bir İnceleme”, **II. Uluslararası Kadın ve Hukuk Sempozyumu Bildiri Kitabı**, C. 1, Ed. Süheyla Suzan Gökalgı Alica ve Necdet Basa, Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 2019, s. 710-711.

⁴² Bu tartışmalar için bkz. Bridget J. Crawford / Emily Gold Waldman, “The Unconstitutional Tampon Tax”, **University of Richmond Law Review**, S. 53/439, 2019, s. 440 vd.; Billur Yaltı, “Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği ve Vergisel Boyutu Üzerine”, **Vergi Dünyası**, Y. 40, S. 475, 2021, s. 12.

⁴³ Hasan Basri Çifci, “Vergi, Temsil ve Cinsiyet: Kısa Bir Bakış”, Koç Üniversitesi Toplumsal Cinsiyet ve Kadın Çalışmaları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 5.1.2021, <http://kockam.ku.edu.tr/vergi-temsil-cinsiyet-kisa-bir-bakis-hasan-basri-cifci/>, Erişim: 26.11.2023.

⁴⁴ Kararın İspanyolca dilindeki tam metni için bkz. Kolombiya Anayasa Mahkemesi, C-117-18, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm>, Erişim: 19.11.2023. Kararın resmi bir çevirisi yoktur. Bu sebeple, aşağıdaki açıklamalarda karar metninin profesyonel çeviri hizmetine dayanan çevirisi esas alınmıştır.

Başvuruya konu 1819 sayılı Kanunun 185. maddesi, ped ve tampondan %5 oranında katma değer vergisi alınmasını düzenler. Başvurucu, mezkûr düzenlemenin anayasal eşitlik ve vergi adaleti ilkelerini ihlâl ettiğini öne sürer. Bu iddiasında, kadınların piyasada ikâmesi olmayan bu temel ihtiyaç mallarını kullanmak zorunda olması sebebiyle düzenlemenin ayrımcı olduğu düşüncesinden hareket eder. Mahkeme, başvurucunun iddiasını, düzenlemenin kadınların onurlu yaşam, kişiliğin serbest gelişimi ve asgari geçim haklarını nasıl etkilediği ve bu etkinin anayasal eşitlik ve vergi adaleti ilkelerini ihlâl edip etmediği sorularıyla çerçevlendirir.

Mahkeme, incelemeye geçmeden önce usûlî gereklilikleri gözeterek ilgili idari birimlere, üniversitelere ve sivil toplum kuruluşlarına bilgi verir ve görüş toplar. Görüşlerin iki farklı cephede kümelendiğini söylemek mümkündür. İlk cephenin konuya yaklaşımı kısaca şöyledir: Eşitlik ilkesinin sağladığı anayasal güvence üç unsurdan oluşur: Benzer durumda olanlara benzer muamele edilmesi; olgusal koşulları farklı olanlara haklı gerekçe temelinde farklı muamele edilmesi; geleneksel olarak ayrımcılığa uğrayan veya açıkça zayıf durumda olan kişi veya grupların haklarını etkin şekilde kullanmasının sağlanması. Ped ve tamponların vergilendirilmesi bakımından, açık cinsiyet farklılıkları kadınlarla erkeklerin karşılaştırılmasını olanaksız kılar ve karşılaştırmaya elverişli iki ayrı gruptan söz edilemez. Düzenleme genel niteliktedir ve sanıldığı gibi bir muamele farklılığı yaratmaz. Karşılaştırmaya elverişli dense bile, Mahkemenin mevcut içtihadı, temel ihtiyaç mallarının vergilendirmesini anayasaya aykırı görmez. Üstelik bu düzenleme yeni bir vergi koymadığı gibi, önceden %16 olan vergi oranını %5'e düşürdüğü için, nihai tüketicinin vergi yükünü azaltır.

Buna karşılık, ikinci cephenin konuya yaklaşımıysa özetle şu şekildedir: Anayasaya göre devlet kadınların erkeklerle maddi anlamda, yani gerçek eşitliğini sağlamakla yükümlüdür. Anayasanın 363. maddesi bu yükümlülüğü vergilendirme yetkisi bakımından kurar. Bazı yurttaşların, yalnızca kadın olduğu için bu vergiyi ödemek zorunda bırakılması, bu yükümlülükle çelişir. Kadınlar biyolojik bir süreç olan menstrüasyondan kaçamayacağı için, ped ve tamponların vergilendirilmesinden zorunlu olarak etkilenir. Sonra, menstrüasyon kadınların sosyal dışlanmasında belirleyici bir faktördür. Bugün bunu önlemek üzere en sık başvurulanan yöntem ped ve tampon kullanmaktır. Araştırmalar, bu mallara erişim zorlaştığında, kadınların giysi, talaş, toprak ve kül gibi sağlıklı alternatiflere yöneldiğini gösterir. Karar alma

sırasında bu olguların hiçbir tartışılmamış, yasama organında eşitlik ilkesinin ve vergi adaletinin olası ihlâline hiçbir atıfta bulunulmamıştır. Oysa devletin toplumdaki fiili farklılıkları derinleştirmemek için, bütün bu olguları değerlendirerek karar vermesi beklenir.

Bu iki yaklaşımı kapsamlı şekilde açıkladıktan sonra, Anayasa Mahkemesi başvuruyu dört adımda ele alır. Birinci adımda, katma değer vergisinde yasama organının yetkisinin anayasal sınırlarını inceler. Yasama organının temel ihtiyaç mallarını vergilendirebilmesi için, malların ikâme edilebilir olması ve ekonomik durumu nedeniyle zorluklarla karşılaşacak kişilerin asgari geçimine etkisini telâfi edecek bir kamu politikasının mevcut olması gerektiğini saptar. Böylelikle, ilk cephenin dile getirdiği, temel ihtiyaç mallarının vergilendirilmesinin anayasaya aykırı olmadığı iddiasının koşula bağlı olduğunu gösterir.

İkinci adımda, anayasal eşitlik ve vergi adaleti ilkelerinin kapsamını tespit eder. Mahkemeye göre, vergilendirme yetkisi bakımından bu ilkelerin başlangıç noktasında, yasama organının geniş hareket alanı yer alır. Bu hareket alanı, vergi yoluyla hukuki durumuna müdahale edilen kişilerin haklarını gözetmen müzakereci ve çoğulcu bir karar almayla meşruiyet kazanır. Anayasal eşitlik ve vergi adaleti ilkeleri, yasama organının bu başlangıç noktasından hareketle kullandığı vergilendirme yetkisinin çerçevesini oluşturur. Bu adımda, Mahkemenin, temsil faaliyetinin konusu bakımından yukarıda yapılan açıklamalarla benzer şekilde, süreç bakımından meşruiyeti vergiyle ilgili bütün kararların temeline oturttuğu söylenebilir.

Üçüncü adımda, Mahkeme kadınların erkeklerle eşitliğinin ekonomik analizini yapar. Mahkemeye göre, vergi politikası, kadınların devletle ilişkisini şekillendirir ve ekonomik gelişimini doğrudan etkiler. Kadınların maddi anlamda eşitliğinin sağlanması, kadınlara karşı her türlü ayrımcılığın ortadan kaldırılmasıyla bağlantılı anayasal bir zorunluluktur. Bu zorunluluk, vergi politikasını tasarlayanlara eşitsizliği teşvik eden durumları ortadan kaldırma görevi yükler. Kadınların, ekonomik açıdan istihdam, ücretsiz emek, tüketim harcamaları ve mülkiyet konularında erkeklerle farklı durumda olduğunu tespit eden Mahkeme, ped ve tamponun vergilendirilmesinin kadınlar için farklı sonuçlar doğurabileceğini saptar. Bu saptamanın Kanada, Fransa, Kaliforniya ve Florida'da da yapıldığını ve bu doğrultuda ped ve tampondan alınan

vergilerin kaldırıldığını veya azaltıldığını vurgular. Bu gelişmelerin, Illinois Yüksek Mahkemesinin mezkûr vergileri mahkeme kararıyla kaldırması istisnası dışında, büyük ölçüde yasama organında tartışılarak gerçekleştirildiğini belirler. Anılan yerlerin yasama organlarında yürütülen tartışmaların ana eksenlerini şu dört başlıkta toplar: (i) Verginin, yükümlülere salt kadın olmakla vergilendirmesi sebebiyle cinsiyet ayrımcılığı eksen; (ii) ekonomik açıdan dezavantajlı durumdaki kadınlar üstünde daha yoğun etki doğurması sebebiyle ekonomik ayrımcılık eksen; (iii) kadınların sağlık durumunu kötü etkileme tehlikesi taşıması sebebiyle sağlık açısından ayrımcılık eksen; (iv) menstrüal hijyen ve damgalanma gibi sebeplerle diğer haklar açısından ayrımcılık eksen.

Dördüncü ve son adımda, Mahkeme ilk üç adımda ortaya koyduğu çerçeveyi başvuruya konu düzenleme bakımından irdeler. Mahkeme, düzenlemenin yasama organında asgari düzeyde tartışıldığını, kadınlar için vazgeçilmez nitelikteki malların neden vergilendirilmesi gerektiğinin gerekçelendirilmesini sağlayan bir çalışma ve tartışmanın yürütülmediğini söyler. Yasama organındaki görüşmeler, yalnızca vergi oranının azaltılmasına ilişkin teklifle sınırlı kalmış; bu görüşmeler sırasında, vergilendirmeyi sürdürmenin sonuçlarına veya bu malların vergilendirilmesinden vazgeçilmesine temel oluşturabilecek sebeplere değinilmemiştir. Kadınlar menstrüasyondan kaynaklanan ihtiyaçlarıyla ilgili tüketimlerine özgürce karar veremez ve bu durum yaşamlarını doğrudan etkiler. Kadınların maddi anlamda eşitliğini sağlama yükümlülüğü, yasama organının bu konuyu, bilhassa da yoksul kadınlar üstündeki etkisi açısından diğer mal ve hizmetlerin vergilendirilmesinden ayrı bir şekilde ele almasını zorunlu kılar. Yasama organındaki müzakere, bu malların neden vergilendirme dışında bırakılamayacağı üstünde düşünmeyi gerektirir. Bu malların diğer mal ve hizmetlerden farklı bir oranda vergilendirilmesinde dahi, bu verginin neden kaldırılmaması gerektiği açıklanmalıdır. Bu konuda yeterli bir müzakere yapılmadığı gibi, bunun eksikliğini telâfi edecek bir kamu politikasına da rastlanmaz. Bu sebeplerle, mahkeme anayasal eşitlik ve vergi adaleti ilkelerinin karşılanmadığına hükmeder⁴⁵.

⁴⁵ Kolombiya Anayasa Mahkemesi, ilgili düzenlemenin temsilsiz vergi olmaz ilkesini yerine getirmediği için anayasal eşitlik ve vergi adaleti ilkelerini ihlâl ettiğine karar verdikten sonra, tampon ve pede uygulanacak verginin durumuyla ilgili bir seçim yapmak zorunda kalır. Düzenlemenin yürürlükten kaldırılmasının, daha önceki düzenlemeyi yürürlüğe sokacağı kabul edilecekse, kararın içeriğiyle ve amacıyla çelişen bir sonuç ortaya çıkar. Çünkü daha önceki düzenleme %16 oranında vergilendirmeyi öngörür. Bu yüzden, mahkeme öncelikle, bir hukuk

Kolombiya Anayasa Mahkemesinin bu kararı, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin gerçekleşmesini sağlayacak özellikte bir temsil faaliyetinin nasıl olduğunu gösterir. Kararda, vergilendirme yetkisi kullanılırken, temsil faaliyetinde nelerin gözetilmesi gerektiğiyle ilgili bir belirleme yapılır. Mahkeme yasama organının yetkisini inceledikten sonra, ilgili düzenlemenin kadınların ekonomik ve toplumsal durumu açısından getirebileceği sonuçları tespit eder. Sonra, bu konuların farklı parlamentolarda nasıl ele alındığını, hangi eksenler gözetilerek tartışıldığını inceler. Bütün bunların ışığında, yasama organında bu tartışmanın eksik bırakıldığını tespit eder. Anayasal eşitlik ve vergi adaleti ilkelerinin ihlali işte bu eksiklikten kaynaklanır.

Bu toplamda, şöyle bir varsayım vardır: Eğer yasama organı bakması gerekenlere bakmış, tartışması gerekenleri tartışmış olsaydı, farklı yönde bir karar verebilirdi veya aynı yöndeki kararının gerekçesini ortaya koyabilirdi. Diğer bir deyişle, bilseydi böyle yapmazdı veya yapsa bile keyfi davranmazdı. Yasama organında ped ve tamponun vergilendirilmesi görüşülürken, bu verginin yükümlüsü olan kadınların durumu tartışılmaz. Bu konudaki bilgiler dile getirilmez, sorular sorulmaz, alternatifler incelenmez. Kısaca söylendiğinde, kadın yükümlüler parlamentoda mevcut kılınmaz. Bu durum, parlamentoda kadın yükümlülerin maddi anlamda temsil edilmediğini gösterir. Dolayısıyla, yasama organının yetkisi süreç bakımından meşruiyeti karşılamaz. Sonuçta, anayasal eşitlik ve vergi adaleti ilkelerinin gerçekleşebileceği bir bağlam oluşmaz.

kuralının yürürlükten kalkmasının önceki hukuk kuralını otomatik olarak yürürlüğe sokmayacağını temellendirir. Bu kez de %19 şeklindeki genel oranın uygulanması gündeme gelir. Mahkeme bu sonucu da engellemek için, kanun koyucunun iradesini yorumlar ve kanunda düzenlenen muafiyet listesinin mezkûr mallar dâhil olacak şekilde yeniden yapılandırılmasını önerir. Dolayısıyla, mahkeme hem yasama organında yürütülmeyen tartışmayı yapmış, hem de yasama organının yerine karar vermiş gibi olur. Parlamentonun hareket serbestliğini ortadan kaldıran ve anayasa mahkemelerini pozitif kanun koyucu durumuna getiren bu tarz kararların demokratik meşruiyeti tartışmaya açıktır. Bu konudaki tartışmalar için bkz. Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, s. 60-61. Bu durumun, temsilsiz vergi olmaz ilkesiyle bağdaştığı savunulamaz. Süreç bakımından meşru bir vergilendirmenin söz konusu olduğu yine söylenemez. Nitekim yargıç *Alejandro Linares Cantillo* gelebilecek eleştirileri öngörür ve bunlara oy açıklamasında cevap verir. Bunun kanun koyucunun iradesine aykırı olmadığını, yasama organının zaten verginin oranını %5'e düşürmeye karar verdiğini, bu yüzden düşürme iradesine sahip olduğunu, mezkûr malların muafiyet listesine dâhil edilmesiyle bu iradeye uygun bir karar verildiğini söyler. Ayrıca kararın mezkûr malların vergilendirilmesinde mutlak yasak anlamına gelmediğini, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin gerçekleşmesini sağlayacak şekilde müzakere edilerek yeniden vergilendirilmesinin mümkün olduğunu ekler. Bu savunmaların bu çalışmada ortaya konan normatif çerçeveye aykırı düştüğü görülebilir. Yargıcın kararını ayrıca savunmaya ihtiyaç duyması bile, vergiyle ilgili konularda mahkemenin karar vermesine ilişkin endişelerin yerindeliğini işaret eder.

2. Betimleyici Temsilin Tamamlayıcı Niteliği

Vergiyle ilgili kararların, mutlak doğrulara değil, alternatifler arasındaki tercihlere dayandığı yukarıda açıklanmıştı⁴⁶. Vergi politikası, aynı zamanda bir sosyal politika olduğundan, tamamen objektif belirleyicilere göre şekillenmez⁴⁷. Kimin mülkiyetine nasıl müdahale edileceği ve bunun sonucunda elde edilen gelirin nasıl kullanılacağı, bu kararı veren kişilerin değerlendirmelerini yansıtır⁴⁸. Bu kişilerin belirli bir konudaki bilgisizliği ve/veya kayıtsızlığı, değerlendirme sorununa yol açabilir ve o konuda verilen kararı doğrudan etkiler.

Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme talepleri bakımından, temsil faaliyetinin konusunun vergi yükümlülerinin korunması olduğu söylenmişti⁴⁹. Kolombiya Anayasa Mahkemesinin kararı, vergiyle ilgili bir karar alma sırasında kadın vergi yükümlülerinin toplumsal ve ekonomik koşullarının gözlemlendiğini ve bu yüzden gerektiği gibi korunamadığını tespit eder. Maddi anlamda temsilin gerçekleşmesi mümkün olmaz, çünkü kadın vergi yükümlülerinin koşullarıyla ilgili bilgiler parlamentoya taşınmaz. Bu koşulların müzakereye dâhil edilmemesi, verilen kararı etkiler.

Oysa alınacak bir kararla gerçekleşmesi istenenin ne olduğu, ancak değişmesi istenen durumun bilgisinden hareketle saptanabilir⁵⁰. Yasama organının tampon vergisi oranının artırılması, düşürülmesi veya verginin kaldırılması gibi kararları, bu kararlarla değişmesi veya desteklenmesi hedeflenen koşulların bilgisini gerektirir. Ancak bu koşulların bilgisine dayanan kararlar, amaçlarını gerçekleştirebilir. Eğer böyle bir bilgi ortada yoksa ve/veya dile getirilmiyorsa, temsil faaliyetinin eksik kalması kaçınılmaz olur. Bu durum, temsilciler kümesinin temsil faaliyetini yürütürken vergi yükümlüleri kümesini mevcut kılabilme düzeyi anlamında, temsil kapasitesinin düşük kalmasına neden olur.

⁴⁶ Bkz. İkinci Bölüm, I-B-2-a, “Müzakereci Vergilendirme” başlığı.

⁴⁷ Wallace, *op. cit.*, s. 338.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Bkz. İkinci Bölüm, I-B-2-b, “Vergi Yükümlülerinin Korunması” başlığı.

⁵⁰ Karş. Kuçuradi, *Etik*, s. 86 vd.

Hukukçu *Alara Efsun Yazıcıoğlu* tampon vergisine ilişkin tartışmaları, on sekizinci ve on dokuzuncu yüzyıllarda İngiltere’de ve Fransa’da uygulanan pencere vergisine ilişkin tartışmalara benzetir. Pencere vergisi konusunda, parlamentodaki temsilcilerin bir kısmı verginin yol açtığı sorunlara kayıtsız kalırken, mülk sahibi olan diğer bir kısmı farklı bir tavır takınır. Bu kayıtsızlık, mülk sahibi olmayan temsilcilerin bu konudaki bilgisizliğiyle bağlantılıdır. *Yazıcıoğlu*’na göre, tampon vergisi gibi, kadın vergi yükümlülerini etkileyen vergilerde de temsilcilerin kayıtsızlığı etkili olur. Temsilciler kümesini oluşturan kişiler çoğunlukla erkektir ve erkekler bu konuya aşina olmayabilir. *Yazıcıoğlu* bu duruma, Fransa’daki tampon vergisi tartışmalarında, bütçeden sorumlu *Christian Eckert*’in tampon vergisinin oranının düşürülmesinin, tıraş kremine yüksek oranda vergi veren erkeklere haksızlık olacağını söylemesini örnek gösterir⁵¹.

Temsilcilerin bilgisizliği ve/veya kayıtsızlığı, açık veya örtülü toplumsal cinsiyet ayrımcılıklarına neden olabilir. Açık bir ayrımcılık, farklı toplumsal cinsiyet gruplarına doğrudan doğruya farklı muamele edilmesiyle gerçekleşir⁵². Bu durumda, yukarıda temsil faaliyetinin konusu bahsinde ortaya konduğu üzere, ayrımcılık yasağından kaynaklanan soruların yanıtlanması ve vergiyle ilgili kararların bu doğrultuda verilmesi esastır. Buna karşılık, örtülü bir ayrımcılık, tarafsız gibi duran hukuki düzenlemelerin, toplumsal ve ekonomik koşulları sebebiyle farklı toplumsal cinsiyet grupları açısından değişik etkiler doğurma eğiliminde olmasıyla meydana gelir⁵³. Bir vergi kanunu veya bütçe kanunu, toplumsal cinsiyetten bağımsız gibi görünebilir; fakat kadınlar ve erkekler için ayrı etkiler doğurduğunda, pratikte tarafsız olmadığı anlaşılır⁵⁴.

Toplumsal cinsiyet uzmanları *Kathleen Barnett* ve *Caren Grown* bir devletin vergi politikasının, özellikle dört konuda kadınlar üstünde farklı etkiler doğurduğunu tespit eder⁵⁵. Birincisi, kayıtlı ve kayıt dışı çalışma dâhil olmak üzere, istihdam ilişkileridir. Araştırmalar, kadınların kayıtlı istihdamda daha az kazanç elde ettiğini, istihdam ilişkilerinin daha sık kesintiye uğradığını ve kayıt dışı istihdamın düşük

⁵¹ *Yazıcıoğlu*, **op. cit.**, s. 77-78.

⁵² Janet Gale Stotsky, **Gender Bias in Tax Systems**, IMF Working Paper, Num. 96/99, 1996, s. 1.

⁵³ **Ibid.**

⁵⁴ Stewart, **op. cit.**, s. 71.

⁵⁵ Kathleen Barnett / Caren Grown, **Gender Impacts of Government Revenue Collection – The Case of Taxation**, Londra: Commonwealth Secretariat, 2004, s. 3.

ücretli biçimlerine daha fazla yönelmek zorunda kaldığını ortaya koyar⁵⁶. Bu olgular kadınların vergi durumunu doğrudan etkiler. İkincisi, hane içi emek veya bakım emeği gibi çoğunlukla kadınlar tarafından ve ücretsiz olarak gerçekleştirilen işlerdir. Kamusal alana ait olduğu düşünülen faaliyetler vergiyle ilgili görülürken, hane içindeki faaliyetler göz ardı edilir ve bu olgu da kadınların vergi durumunu etkiler⁵⁷. Üçüncüsü, kadınların harcama pratikleridir. Kadınların hane içindeki pazarlık gücü hane harcamalarındaki payının, harcamaların biçiminin, tasarruf miktarının ve türünün belirleyicisi niteliğindedir ve bunlar vergilendirme açısından farklı sonuçlar getirebilir⁵⁸. Dördüncüsü, mülkiyet ilişkileridir. Gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda kadınlar mülkiyet, miras, işletme sahipliği gibi vergi durumlarını etkileyen birtakım hak ve özgürlüklere hâlâ tam anlamıyla sahip değildir⁵⁹. Vergi politikası, bu dört konuda, kâğıt üstünde tarafsız gözükse bile, örtülü ayrımcılığa yol açma potansiyeli taşır. Temsilcilerin bu konulardaki bilgisizliği ve/veya kayıtsızlığı, temsil faaliyetinin örtülü ayrımcılığa neden olma ihtimalini artırır. Kolombiya Anayasa Mahkemesinin tespiti bu duruma örnek teşkil eder.

Hatırlanacağı üzere, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin tarihsel gelişiminde temsilin rızanın bir yolu olarak yerleşmeye başlaması, yine bir bilgisizlik sorunuyla ilgiliydi. Gelire ihtiyaç duyan kral, uyruklarının sayısı ve servetiyle ilgili bilgisi sınırlı olduğu için, farklı gruplardan veya şehirlerden temsilciler gönderilmesini istemeye başlamıştı. Böylece kimden ne kadar gelir elde edebileceğine ilişkin bilgi edinmesi mümkün olmuştu. Kadın yükümlülerin koşullarının bilgisinin parlamentonun gündemine taşınamaması, temsilin rızaya ulaşmanın bir yolu olarak yerleşmesine neden olan bu temel gerekçeyle uyumsuz bir tablo yaratır. Bu yüzden, temsil olunanlara ilişkin bilgiyle, yani kadınların koşullarının bilgisiyle, temsilciler arasında yeniden bağlantı kurulmasına ihtiyaç vardır.

Buraya kadar yapılan açıklamalar, vergiyle ilgili bir karar verilecekse ve bu karar, yukarıda *Barnett* ve *Grown*'un ortaya koyduğu gibi, kadın yükümlüler üstünde ayrı bir etki doğuracaksa, kadın yükümlülerin koşullarına ilişkin bilgisizlik ve/veya

⁵⁶ Caren Grown, "Taxation and Gender Equality", **Taxation and Gender Equity**, Ed. Caren Grown and Imraan Valodia, New York: Routledge, 2010, s. 1 vd.

⁵⁷ Anthony C. Infanti / Bridget Crawford, "Chapter 6. Gender and Taxation", **Critical Tax Theory – An Introduction**, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 153.

⁵⁸ Grown, **op. cit.**, s. 1 vd.

⁵⁹ **Ibid.**

kayıtsızlık sorununun aşılması gerektiğini ortaya koyar. Bu sorun aşılmadığı müddetçe, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin kadın yükümlüler bakımından gerçekleşmesi tehlikeye girer. Temsil faaliyetinin kadın yükümlülerin koşullarını gündeme taşımakta yetersiz kalmasındaki temel sorun bir bilgisizlik ve/veya kayıtsızlık sorunuysa, bunun giderilmesini sağlayacak önlemler de öncelikle bu sorunu çözmeye odaklanmalıdır. Bu doğrultuda, temsilin rızanın bir yolu olarak yerleşmesinde olduğu gibi, kadınların toplumsal ve ekonomik koşullarının bilgisine ulaşmayı mümkün kılacak kişileri müzakereye dâhil etmek gerekir. Peki, bu kişiler kimlerdir? Siyaset bilimci *Anne Phillips* bu soruya, tartışmaya açık olmakla birlikte, kadınların faydasıyla ilgili konularda, kadınları, bu faydayı doğrudan deneyimleyen kadınların temsil etmesinin yerinde olacağını temellendirerek yanıt verir. Diğer bir deyişle, kadınların koşullarının bilgisini parlamentoya taşıyabilecek olanlar, yine kadınlardır. Dolayısıyla, *Phillips*'e göre çözüm, kadınların betimleyici temsiline sağlanmasıdır⁶⁰.

Temsilcilerin bilgisizliği ve/veya kayıtsızlığı, verilen kararı doğrudan etkilediğinden; temsilciler kümesinin kimlerden oluştuğu, temsil faaliyetinin çıktıları bakımından belirleyicidir. Bugün yürürlükte olan nisbî temsil sistemi, seçmenler kümesinin bu arenaya yalnızca siyasi parti tercihlerine göre yansıtılmasını sağlar. Bir toplumsal grubun ihtiyaçları yeterince kristalleşemez ve siyasi partilerin gündemine taşınmazsa, partilerin bu grubu ilgilendiren konular hakkında örgütlenmesi ve bunun temsil faaliyetine dâhil edilmesi zorlaşır⁶¹. Bu yüzden, salt siyasi parti tercihlerine dayanan bir temsilciler kümesi, maddi anlamda temsil açısından yetersiz kalabilir. Bu

⁶⁰ Kapsamlı açıklamalar için bkz. Anne Phillips, **Demokrasinin Cinsiyeti**, Çev. Alev Türker, 4. Baskı, İstanbul: Metis, 2021, s. 79 vd. Müzakere edilecek konular, her zaman toplumsal cinsiyetle bağlantılı değildir ve bağlantılı olduğunda da bütünüyle kapsayıcı bir temsili olanaksız kılacak kadar çeşitlidir. Kadınların betimleyici temsiline gerisinde, kadınların diğer kadınların ortak deneyimlerini müzakereye yansıtma potansiyeline daha çok sahip olması yatar. Bkz. Besson, **op. cit.**, s. 138. Bütün bu açıklamalar, hukuk ve siyaset bilimi çalışmalarında geniş kapsamlı tartışmalara konu olmuştur. Bu tartışmalar bu çalışmanın kapsamının dışındadır. Bununla birlikte, siyaset bilimciler *Nadia Urbinati* ve *Mark E. Warren*'ın şu cümleleri bu tartışmalarla ilgili önemli ipuçları verir: “*Temsili, topluluk geçmişlerinin ve deneyimlerinin aracılık ettiği, temsil olunanların –bilhassa adaletle ilgisinde– mevcut kılındığı bir ilişki olarak anlamamız gerekir. [...] Adil temsil, bireyler ve temsilciler arasında, paylaşılan deneyimler, bakış açıları ve çıkarılara dayalı bir güven ilişkisi gerektirir ve bunun, [mevcut temsil sisteminde] tarihsel olarak dezavantajlı topluluklar bakımından mevcut olmadığı ortadadır.*” Bkz. Urbinati / Warren, **op. cit.**, s. 394. Kadınların betimleyici temsiline nerede, nasıl, hangi koşullarda ve neden gerçekleşeceğini bu konudaki tartışmalarla birlikte ele alan detaylı bir çalışma için bkz. Karen Celis / Sarah Childs / Johanna Kantola / Mona Lena Krook, “Rethinking Women’s Substantive Representation”, **Representation**, C. 44, S. 2, 2008, s. 99-110.

⁶¹ Jane Mansbridge, “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’”, **The Journal of Politics**, C. 61, S. 3, 1999, s. 628 vd.

yetersizlik özellikle sesini duyurma olanağı zayıf olan gruplar açısından betimleyici temsili gerekli kılar⁶². Betimleyici temsil bu grupların maddi anlamda temsilini tamamlar. Çünkü betimleyici temsille, temsil olunanlar hakkındaki bilgilere, bizzat temsilciden hareketle doğrudan doğruya ulaşılabilir⁶³.

Amerikan kongresinin incelendiği bir araştırmanın bulguları, betimleyici temsilin maddi anlamda temsili tamamlayıcı niteliğini ortaya koyar. Araştırmaya göre, kadın temsilciler, erkek temsilcilere kıyasla kadın sağlığı, eğitim, çocuk ve aile konularında daha etkin bir faaliyet yürütür ve bu konulardaki kanun çalışmalarına daha çok katılır⁶⁴. Sonra, parlamentoda stratejik açıdan önemli görevler üstlenen kadın temsilcilerin, toplumsal cinsiyet ayrımcılığına ilişkin çalışmalara öncülük etme olasılığı daha yüksektir⁶⁵. Türkiye’de yapılan benzer bir araştırmanın bulguları, betimleyici temsilin maddi anlamda temsili tamamlayıcı özelliğini TBMM özelinde örneklendirir. 2002 ve 2015 yılları arasında sunulan 4500 kanun teklifini sayısal içerik analizi yöntemiyle inceleyen araştırmaya göre, kadın temsilciler medeni haklar, eğitim, göç ve sosyal politikalar gibi konularda erkek temsilcilere kıyasla daha çok sayıda kanun teklifi sunar⁶⁶. TBMM’deki kadın temsilcilerin konuşma konularını analiz eden bir araştırmaysa, kadın temsilcilerin kadınlarla ilgili konuları daha çok gündeme getirdiğini ortaya koyar⁶⁷.

Bu çerçevede, vergiyle ilgili konularda, kadınların toplumsal ve ekonomik koşullarının bilgisinin parlamentoya taşınma olasılığının, kadınların temsil faaliyetine katılmasıyla artmasını beklemek yerinde olur. Bunun için kadınların öncelikle şekli anlamda temsilin yetkilendirme boyutuna, yani seçme faaliyetine dâhil edilmesi gerekir. Seçme hakkı bakımından toplumsal cinsiyet eşitliğinin biçimsel düzeyde sağlandığı söylenebilir⁶⁸. Bununla birlikte, seçilme yeterliğine sahip kadınların,

⁶² **Ibid.**

⁶³ Pitkin, **op. cit.**, s. 80-83. Karş. Besson, **op. cit.**, s. 130-131, 141.

⁶⁴ Michele L. Swers, “Connecting Descriptive and Substantive Representation: An Analysis of Sex Differences in Cosponsorship Activity”, **Legislative Studies Quarterly**, C. 30, S. 3, 2011, s. 427-428.

⁶⁵ **Ibid.**

⁶⁶ Emel İlder / Alper Tolga Bulut, “Türk Siyasetinde Kadının Niteliksel Temsili: Meclis Faaliyetleri Üzerinden Sayısal Bir Analiz”, **Siyasal Journal of Political Sciences**, C. 29/1, 2020, s. 180.

⁶⁷ Tablo ve açıklamalar için bkz. Serpil Sancar, **Siyasal Kararlara Katılımda Toplumsal Cinsiyet Eşitliği**, Ankara: Cinsiyet Eşitliği İzleme Derneği, 2018, s. 92-93.

⁶⁸ Bu gelişmenin ortaya çıktığı tarihsel koşullara ilişkin olarak bkz. Aykut Aydın, “Tarihsel Süreçte Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinde Vergilemenin Rolü: Kadın, Temsil ve Vergileme”, **Güncel Maliye Çalışmaları 4 – Prof. Dr. Turgay Berksoy’a Armağan**, Ed. Ayşe Güner, Gülay Akgül Yılmaz ve Bumin Doğrusöz, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 117-135.

temsilci adaylığı, malî koşul bakımından dezavantajlı bir bağımsız adaylık ihtimali dışında, büyük ölçüde siyasi partilerin belirleyici etkisi altındadır. Mevcut koşullarda siyasi partilerin maddi anlamda temsilde başaramadığı bir şeyi, şekli anlamda temsilde başarabileceğine güvenmek anlamsız olur. Kadınların temsilci olarak parlamentoda yer alma olanağı, pratikte daha ilk aşamada kısıtlanır⁶⁹. Bu yüzden, adaylıktan itibaren, hukuk eliyle, betimleyici temsili güvence altına alacak mekanizmaların devreye sokulması yerinde olur. Bu doğrultuda, adaylıkta cinsiyet kotaları konabilir. Bunu temsilciler kümesinin oluşturulmasında dikkate alınacak cinsiyet kotaları takip edebilir. Cinsiyet kotaları net bir şekilde formüle edilmiş kurallarla ve bu kurallara uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlarla desteklenebilir. Böylelikle, kadınların muhakkak önce aday ve sonra temsilci olarak parlamentoda bulunması teminat altına alınabilir⁷⁰.

Bununla birlikte, betimleyici temsil, temsil faaliyeti gerçekleştirilirken bilgisizlik ve/veya kayıtsızlık sorununun yaşanma ihtimalini azaltsa da, bu sorunu bütünüyle ortadan kaldırmaz. Bunun üç sebebi vardır: Birincisi, betimleyici temsil temsilcinin temsil olunana benzemesini sağlar, ama bu benzerlik temsilcinin mutlaka temsil olunan gibi hareket edeceği anlamına gelmez⁷¹. Temsilci bir kadın, kadınlarla ilgili bir konuda, temsil olunan kadınlardan tamamen farklı düşünebilir ve bambaşka bir eylemde bulunabilir.

İkincisi, kadınların parlamentoda yer alması, temsil faaliyetini etkin bir şekilde gerçekleştirmesini güvence altına almaz. Türkiye’de yapılan bir araştırma katı parti disiplininin, TBMM İçtüzüğü kurallarının ve aile sorumluluklarının kadınların temsil

⁶⁹ İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü’nün TBMM’de yer alan siyasi partilerin farklı kademelerinde görev almış kadın siyasetçilerle yaptığı araştırma bu konuda önemli bulgular ortaya koyar. Buna göre, aday listelerinin ve siyasi parti politikalarının belirlenmesi, büyük ölçüde siyasi parti liderlerinin ve onlara yakın kadroların etkisi altındadır. Bu durum kadın siyasetçileri daha fazla etkiler. Çünkü siyasete girmek ve buna devam etmek isteyen kadınların, önce çoğunlukla erkeklerin yer aldığı bu kadrolar tarafından desteklenmesi gerekir. Bu durum, temsil faaliyetinin yürütülmesinde, kadın temsilcilerin inisiyatif almasını da güçleştirir. Bkz. Bengi R. Cengiz / Gülşen Doğan / Gülçin Karabağ, **Türkiye’de Kadının Siyasete Katılımı: Siyasal Hayatta Karşılaşılan Engeller ve Deneyimler**, İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü Araştırma Raporu, İstanbul, 2021, s. 51.

⁷⁰ Kota uygulamalarıyla ilgili kapsamlı açıklamalar için bkz. Drude Dahlerup / Lenita Freidenvall, “Gender Quotas in Politics”, **Routledge Handbook of Election Law**, Ed. David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 174 vd.; Zeynep Oya Usal, “Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Merceğinden Kadının Siyasal Hayata Katılımı ve Bazı Kota Uygulamaları”, **Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları – Eşitsizlikler, Mücadeleler, Kazanımlar**, Der. Bertil Emrah Oder / Hülya Durudoğan / Fatoş Gökşen / Deniz Yüksek, İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 159 vd.

⁷¹ Pitkin, **op. cit.**, s. 88.

faaliyetindeki etkinliğini engellediğini ortaya koyar⁷². Kadınların, temsilci sıfatıyla parlamentoda bulundukları durumda bile, temsil faaliyetini gerçekleştirebilmek için birtakım parlamento dışı engellerle mücadele etmeleri gerekir.

Üçüncüsü, betimleyici temsil, temsil faaliyetinde toplumsal cinsiyet eşitliğini, yalnızca mevcut eşitsizliğin sonuçlarıyla sınırlı şekilde kavrar. Kadınların betimleyici temsili, kadınların temsil edilmesindeki eksikliklere neden olan olguları değil, bu olguların getirdiği sonuçları düzeltmeye çalışır⁷³. Kadınların temsil edilmesindeki eksikliklere neden olan olgular, vergi politikasının kadınları farklı etkilemesine yol açan olgularla benzerdir. Bu olguların ortadan kaldırılmasına ilişkin nihai hedefin gerçekleşmesi, zaten betimleyici temsili gereksiz kılar. Gerçek ve fiili bir toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlandığı bir toplumsal ve ekonomik düzende, bilgisizlik ve/veya kayıtsızlık sorunu yaşanmaz ve betimleyici temsile ihtiyaç duyulmaz. Hatta belki temsilciler kümesi seçmenler kümesini kendiliğinden betimler.

Sonuçta, betimleyici temsil, kadınların temsil faaliyetinde karşılaştığı engelleri tamamen ortadan kaldırmaz; fakat kadınların temsiline artmasına katkıda bulunur⁷⁴. Özetle, vergiyle ilgili kararlar kadınları etkiler. Kadınların üstündeki bu etki diğer vergi yükümlülükleri üstündeki etkiden farklılaşmaya başladığında, bu farklılığın temsil faaliyetinde gözetilmesine ihtiyaç duyulur. Aksi durumda, temsil faaliyetinin kadın vergi yükümlülerinin haklarını koruyacak şekilde gerçekleşmesi tehlikeye girer. Parlamentoda kadınların daha fazla yer alması, bu tehlikeyi bütünüyle yok etmese bile, tehlikenin gerçekleşme ihtimalini azaltır. Temsil olunanların farklılaşan koşullarına ilişkin bilgilerin temsilciler aracılığıyla temsil faaliyetine taşınması yönündeki bu çaba, yalnızca kadınları etkileyen bir kararın, kadınlara etkisinin hiç tartışılmadan verildiği bir parlamentoyla karşılaşma olasılığını düşürür.

⁷² Ömer Faruk Gençkaya, “Kadın Milletvekillerinin Yasama ve Denetim Faaliyetleri ve Roller (1935-2007)”, **Yasama Dergisi**, S. 18, 2011, s. 5 vd.

⁷³ Ayşe Güneş-Ayata / Özlem Gölgelioğlu, “Fırsat Eşitliği mi Sonuçta Eşitlik mi? 2000’li Yıllarda Kadın Kotası Tartışmaları”, **Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları – Eşitsizlikler, Mücadeleler, Kazanımlar**, Der. Bertil Emrah Oder / Hülya Durudoğan / Fatoş Gökşen / Deniz Yüksek, İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 140.

⁷⁴ Dahlerup / Freidenvall, **op. cit.**, s. 183.

B. Yabancıların Temsili

Bu başlıkta şunlar öne sürülmektedir: Bir yabancıнын bir topluluğa katılmasıyla, o topluluğun yönetimine katılması birbirinden farklı iki durumu işaret eder. Yabancı, ancak, verginin dayandığı paydaşlık ilişkisinin tarafı olunca vergilendirilebilir. Fakat bu paydaşlığın yönetime katılma bağlamına ne kadar yansıtılacağı, bir devletin bu konudaki yaklaşımının kapsayıcılık düzeyine göre değişir. Devletin yaklaşımını belirleyen güncel itkiyse, ulusal egemenlik düşüncesidir. Bu doğrultuda, aşağıda önce, yabancıнын, topluluğun üyesi olması ve vergilendirilmesi ele alınacak (1); sonra, bunun, rızayı ve dolayısıyla temsili gerektirip gerektirmediği sorusu tartışılacaktır (2).

1. Topluluğun Üyesi Olmak

Bir yanda, ekonominin küreselleşmesinin sunduğu imkânlar ölçüsünde uzaktan veya belirli bir yere bağlı olmadan çalışanlar; diğer yanda, savaş, iklim değişikliği, ekonomik güçlük veya benzer faktörler sonucunda göç edenler, devletleri önceki yüzyıllarda alışık olunandan farklı bir insan hareketliliğiyle karşı karşıya bırakır. Bu hareketliliğin siyasi, ekonomik ve toplumsal sonuçlarıyla birlikte yönetilmesi, devletlerin hukukten ele alması gereken birçok farklı zorluğu beraberinde getirir. Yabancıların vergilendirilmesi de bunlardan biridir.

Yabancı kavramı, hukuk öğretisinde, genellikle bulunduğu devletin yurttaşı olmayan kişileri ifade etmek için kullanılır⁷⁵. Bir yabancıнын bir insan topluluğuyla etkileşim kurması, arızî veya sürekli nitelik taşıyabilir. Bir devleti kısa bir süreliğine ziyaret eden bir turist ilkinde, çalışmak üzere başka bir devlete yerleşen bir kişi ikincisine örnektir. Arızî etkileşimlerin katılma olarak değerlendirilmesi yerinde olmadığından, aşağıda yalnızca ikinci gruptaki kişilerden söz edilecektir.

Yabancıların vergilendirilmesi için, önce kimin vergi yükümlüsü olacağına nasıl karar verildiği sorusunu yanıtlamak gerekir. Devletler, bu soruyu yanıtlamadan,

⁷⁵ Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, 4. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2026, s. 40-41.

genellikle şöyle bir temellendirmeye başvurur: Yabancılar devletin sunduğu kamu hizmetlerinden yararlanmanın karşılığı olarak, bu hizmetlerin maliyetine de katlanmalıdır⁷⁶. Verginin bu şekilde temellendirilmesi, vergi hukukunda yararlanma prensibi olarak ifade edilir⁷⁷. Fakat bu prensip, kimin vergilendirileceğinin belirlenmesi için yeterli değildir⁷⁸.

Hukukçu *Charles Garavan*, vergi hukukundaki mevcut kuramsal açıklamaların kimin vergi yükümlüsü olacağına nasıl karar verildiği sorusuna yanıt vermekte eksik kaldığını savunur⁷⁹. Yararlanma prensibi, tarihsel kökü itibarıyla, yalnızca neden vergi verildiği sorusunu yanıtlar: Kral uyruklarını tehlikelerden korur, bu korumadan faydalanan uyruklarsa vergi verir. On altıncı yüzyıldan itibaren, neden vergi verildiği sorusuna verilen yanıtlar değişmeye başlar. Yukarıda *Hobbes*, *Locke* ve *Rousseau*'ya atıfla açıklandığı üzere, vergiyi güvenliğin karşılığı olarak ele alan açıklamalar, zaman içinde, mülkiyet hakkı başta olmak üzere, özgürlüklerin korunmasının finansmanına doğru evrilir. Bu durum, yararlanma prensibinin yerini, bireysel faydayı mülkiyet ölçüsüyle sınırlı şekilde ele alan ve herkesin mülkiyeti doğrultusunda yükümlü olmasını öngören malî güç prensibinin almasına neden olur. Böylelikle, neden vergi verildiği sorusu geri plânda kalırken, nasıl vergi verildiği sorusu ağırlık kazanır. Yararlanma prensibi, yararlanmanın kişi, coğrafya veya hizmet bakımından nasıl yalıtılacağını ve hesaplanacağını, hangi türden ve ne kadar yararlanmanın yükümlülük doğurmak için yeterli görüleceğini söylemez. Malî güç prensibiyse, doğası gereği, ancak kimin yükümlü olacağı tespit edildikten sonra işleyebilir. *Garavan*'ın yalın bir şekilde ortaya koyduğu bu tablo, kimin vergi yükümlüsü olacağına nasıl karar verildiği sorusunu yanıtlamak için yararlanma veya malî güç prensiplerinden başka bir yere bakmak gerektiğini gösterir⁸⁰.

⁷⁶ Schön, *Taxation and Democracy*, s. 46-47.

⁷⁷ Stewart, *op. cit.*, s. 43-44; Turhan, *op. cit.*, s. 18.

⁷⁸ Bu prensip, yetersiz olmasının yanında, yanıltıcıdır. Çünkü yabancıların devletle ilişkisinin tek taraflı ele alınmasına yol açabilir. Oysa bazı yabancılar, kamu hizmetlerinden yararlandığından çok daha fazlasını, kamu ekonomisine katkı olarak sunar. Geri dönüşü belirsiz sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası ödemeleri buna örnekler. Bu konuda yapılmış önemli bir çalışma için bkz. Francine J. Lipman, "The Taxation of Undocumented Immigrants: Separate, Unequal, and Without Representation", *Scholarly Works*, S. 804, 2006.

⁷⁹ Charles Garavan, "The Membership Theory of Taxation", *Intertax*, C. 51, S. 4, 2023, s. 290-291.

⁸⁰ *Ibid.*, s. 291-303.

Garavan'a göre, bir kişinin vergi yükümlüsü olması, yükümlülüğü koyan topluluğun bir üyesi olmasına bağlıdır⁸¹. Vergi yükümlülüğü, topluluğun üyesi olmanın sağladığı faydanın karşılığı değil, salt üye olmanın getirisi⁸². Hatırlanacak olursa, verginin, devletten çok daha eski bir paydaşlık ilişkisine dayandığı, birinci bölümün en başında açıklanmıştı. Tarih öncesi insan, yüz yüze ve kişisel ilişkilerle yürüyen toplulukların üyesi olmakla, malî yükümlülüklerle karşılaşmaya başlamıştı⁸³. Antik krallıkların keyfî yönetiminde kesintiye uğrayan bu paydaşlık ilişkisi, antik demokraside kamusal alanın maliyeti ve Antik Roma'daki olağanüstü hâlin maliyeti düşünceleri etrafında yeniden canlanmıştı. *Civitas*'tan yerel kongre iktidarlarına kadar, ortak zorunluluklar etrafında birleşen paydaşların, bu zorunlulukların getirdiği ihtiyaçların karşılanması için yükümlülüklerle başvurduğu görülmüştü. Parlamentodaki mevcut müzakere düzeninin de, farklı taleplerin dengelendiği bir tür paydaşlık ilişkisi temelinde ilerlemesi gerektiği vurgulanmıştı⁸⁴. Bütün bunlar, elbette paydaşların faydasıyla veya malî güçleriyle bağlantılıdır. Fakat yükümlülük, bunların değil, paydaşlık ilişkisinin içinde bulunmanın getirisidir. Bu ilişki, kimi durumlarda bir kader birliğini, kimi durumlarda ortak ve devamlı bir etkileşim düzenini imleyebilir. Ama ortak temel, topluluğun üyesi olmaktır.

Bu çerçevede, kimin vergi yükümlüsü olacağına nasıl karar verildiği sorusu, bir kişinin bir topluluğa nasıl üye olduğu sorusuyla bağlantılıdır⁸⁵. Bir kişinin bir topluluğun üyesi olmasıysa sosyolojik bir olaydır. Bu yüzden, ikinci soru ancak sosyolojinin sağladığı bilgilerin ışığında yanıtlanabilir. Sosyolog *Rainer Bauböck* bu soruya şöyle yanıt verir: "*Toplumdaki üyelik [...] birbirlerini özgür failler olarak kabul eden anonim kişiler arasındaki geniş ve yoğun bir etkileşim ve iletişim ağına katılmanın bir sonucudur.*"⁸⁶ *Bauböck*'e göre, bir kişi, bir topluluğa, genellikle, bu topluluğun içine doğmakla dâhil olur. Daha sonra, bu topluluğun getirdiği sosyal etkileşimin içindeki eylem ve davranışlarıyla üyeliğini sürekli teyit eder. Bir yabancı, topluluğa katılmakla, hemen topluluğun üyesi hâline gelmez. Topluluk yabancıları dışlamaya eğilimli birtakım katmanlara bölünmemişse, bir yabancının üyelik statüsüne ulaşması, zaman içinde, genellikle, ikâmet süresinin bir getirisi olarak gerçekleşir.

⁸¹ *Ibid.*, s. 303.

⁸² *Ibid.*, s. 305.

⁸³ Szilovics, *op. cit.*, s. 22-30.

⁸⁴ Michelman, *op. cit.*, s. 448.

⁸⁵ *Garavan*, *op. cit.*, s. 305.

⁸⁶ Rainer Bauböck, *Transnational Citizenship*, Aldershot: Edward Elgar, 1994, s. 172.

Üyelik statüsüne ulaşmak, kişinin mevcut etkileşim ve iletişim ağının bir parçası hâline gelmesi demektir. Yani, artık o kişi de paydaşlık ilişkisinin içindedir⁸⁷.

Yabancıların vergilendirilmesi, mevcut etkileşim ve iletişim ağının parçası hâline gelmeye, yani paydaşlık ilişkisinin tarafı olmaya bağlıdır. Yabancı, ancak topluluğa katılmasının üstünden belirli bir süre geçtikten sonra bu aşamaya ulaşabilir. Vergi hukuku, üyelik statüsündeki bir kişiyi yükümlendirebilir. Diğer bir deyişle, bu aşamaya gelmiş bir kişinin vergi yükümlüsü olmasını sağlayabilir. Bugün, devletlerin, yurttaşlıktan ziyâde, ikâmet ölçüsüne başvururken yaptığı özetle budur⁸⁸. İkâmet ölçüsünü oluşturan unsurlar arasındaysa, kişinin fiziksel hazır bulunuşluğu, doğum yeri, aile bağları, sosyal ve ekonomik ilişkileri gibi, yaşam döngüsünü devletle ilişkilendiren bağlantı noktaları (*nexus*) yer alır⁸⁹. Yabancılar, bu bağlantı noktaları aracılığıyla, vergi yükümlüleri kümesine dâhil edilir.

2. Yönetimin Parçası Olmak

Buraya kadar söylenenler, bir topluluğa üye olmakla ilgilidir. Fakat bir topluluğa üye olmak, aynı zamanda topluluğun yönetiminin bir parçası olmayı zorunlu kılmaz. Çünkü yönetim farklı bir içerme mekanizmasına göre işler. *Bauböck*'e göre, demokratik karar alma usûlü, kişileri sosyal etkileşim ve iletişim ağlarının ötesinde, oy bakımından eşit ağırlığa sahip olan potansiyel seçmenler olarak ele alır ve böylece kendi üyelik statüsünü yaratır⁹⁰. Kısaca söylendiğinde, topluluğun üyesi olmak yönetimin parçası olmakla büsbütün örtüşmez. Bu örtüşmenin ölçüsü ve koşullarıysa, hukukun konusuna girer.

Bauböck, hukuk eliyle kimin yönetimin bir parçası olacağına karar verilirken benimsenebilecek yaklaşımları ikiye ayırır: Bunlardan ilki dışlayıcı yaklaşımdır. Buna göre, siyaset alanı, üyelerin birbirine ortak yükümlülüklerle bağlı olduğu ve bu yükümlülüklerle göre değerlendirildiği bir yerdir. Bu alanın sağlıklı işlemesi, katılmanın bir sorumluluk olarak görülmesine ve üyelerin belirli nitelikleri taşımasına bağlıdır. Bu gereklilik, kimin bu alana dâhil edilmeyeceği sorusunu getirir. Yönetime

⁸⁷ *Ibid.*, s. 172-173.

⁸⁸ Kapsamlı açıklamalar için bkz. Stewart, *op. cit.*, s. 254-263.

⁸⁹ *Ibid.*, s. 259.

⁹⁰ Bauböck, *Transnational Citizenship*, s. 174.

katılma, belirli nitelikleri taşımayan kişileri engelleyen dışlayıcı ölçütlere göre belirlenir. İkincisiyse kapsayıcı yaklaşımdır. Buna göre, seçmenlerden siyaset alanına güçlü bir bağlılık ve yönetime zorunlu bir katılım beklenmez. Yönetime katılmayan da dışlanmaz. Yönetime katılma, daha çok toplumdaki üyeliğin ve bu üyelikten kaynaklanan hakların bir uzantısı olarak görülür ve bu ikisinin birbirinden ayrılmaması hedeflenir⁹¹.

Hatırlanacağı üzere, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma ve örtüşme talepleri, kişilerin kendilerini etkileyecek kararlarda söz sahibi olmasıyla ilgilidir. Bu doğrultuda, vergi yükümlüleri kümesinin seçmenler kümesiyle olabildiğince örtüşmesi istenir. Fakat vergi yükümlüleri kümesinin tamamının gerçek temsili mümkün değildir ve bazı yükümlülerin temsili ancak görünüşte temsil niteliğini taşıyabilir. Çünkü devletler, seçmenler kümesinde kimlerin bulunacağını, haklı gerekçelere dayanarak kayıtlayabilir. Öyleyse sorulması gereken soru, devletlerin yabancıların yönetimin bir parçası olması konusunda dışlayıcı bir yaklaşım benimsemesinin haklı bir gerekçeye dayanıp dayanmadığıdır. Böyle bir gerekçe varsa, vergilendirilen yabancıların görünüşte temsille yetinmesi gerektiği savunulabilecektir.

Hukuk öğretisinin klasik yaklaşımına bakıldığında, yönetime katılacak kişilerin belirlenmesinde paydaşıktan ziyade, türdeşliğin belirleyici olduğu görülür. Bu saptamayı, hukuk öğretisinde devleti oluşturan unsurlardan biri olarak kabul edilen insan topluluğu unsurunun içeriğinden hareketle teyit etmek mümkündür. Her insan topluluğu devlet oluşturmaz. Bir topluluğun devlet oluşturmaları için başka birtakım özelliklere de sahip olması gerekir. Hukuk öğretisinde bu özellikler, genellikle ulus düşüncesiyle örtüşen ve türdeşliği hedefleyen bir biçimde ele alınır. Hukukçu *Ozan Erözden* bunu şöyle açıklar: *“Bu türdeşlik düşüncesinin ayrıntılarına inildiğinde, ulusun aynı dili konuşan, aynı soydan gelen, aynı dine mensup, aynı kültür ve tarih mirasını paylaşan, ortak bir düşmanları bulunan bir insan topluluğu olarak kurgulandığı görülür.”*⁹²

⁹¹ *Bauböck* bu ayrımı cumhuriyetçi (*republican*) yaklaşım ve liberal yaklaşım şeklinde yapar. Fakat ilkinin bütünüyle cumhuriyetçi olmadığını, ikincisiyle kesiştiğini söyler. Bkz. **ibid.**, s. 175-176. Bu çalışmada, iki yaklaşımı, kesişmeyi ve karışıklıkları ortadan kaldıracak biçimde, temel özelliklerini ön plâna çıkararak ayırmanın daha yerinde olacağı düşünülmüştür.

⁹² Ozan Erözden, **Ulus-Devlet**, 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2008, s. 125.

Dil, soy ve din ortaklığı gibi objektif olduğu düşünölen ölçütler ve/veya birlikte yaşamaya yönelik duygu ve düşünce ortaklığı gibi sübjektif ölçütler, ulus düşüncesinin kurgulanmasında rol oynar⁹³. Bu doğrultuda, devletlerin, insanları bu ortaklıkları paylaşanlar ve paylaşmayanlar olarak ikiye ayırma ve yurttaşlık ilişkisini daha çok ilk grupla kurma eğiliminde olduğu görölür. İlk grup, farklı bir devletin yönetimi altında yaşıyor olsa bile, genellikle, ulusun parçası olarak görölür ve yönetime katılırken; ikinci grup, böyle kabul edilmez ve yönetime katılmaktan büyük ölçüde dışlanır⁹⁴. Özetle, ulus düşüncesinin ne yerleşik nüfusla, ne vergi yükümlölüğünün kaynaklandığı paydaşlık ilişkisiyle doğrudan bağlantısı kurulur. Bu yüzden, bir yabancınn ikâmet süresinin getirisi olarak topluluğun üyesi hâline gelmesi, vergilendirilmesi için yeterli olurken, seçmenler kümesine dâhil edilmesi için yeterli olmaz. Çünkü yabancınn türdeş olabilmesi, paydaş olabilmesinin gerektirdiklerinden daha fazlasını gerektirir. Böylece, yurttaşlık vergilendirmede anakronik görölüp terk edilirken⁹⁵, yönetime katılmada belirleyici olmaya devam eder. Yabancıların yönetimin bir parçası olması konusunda devletlerin dışlayıcı bir yaklaşım benimsemesinin gerekçesi kısaca böyledir.

Bu gerekçenin bir örneğı, Federal Alman Anayasa Mahkemesinin, Schleswig-Holstein eyaletinde ikâmet eden yabancılar için sınırlı bir oy hakkı getirilmesini öngören bir düzenlemeyi geçersiz kıldığı 31.8.1990 tarihli kararında görölülebilir⁹⁶. Mahkeme, devlet iktidarının meşruiyetinin ulusal egemenlik düşüncesinden kaynaklandığını ve ulus kavramının bu iktidardan etkilenenlerin tamamını değil, yalnızca birbirine belirli bağlarla bağlı bir bütünü işaret ettiğini savunur⁹⁷. Buna göre, Mahkemenin, devleti oluşturan insan topluluğu unsurunun parçası olmayı ulus düşüncesiyle bağlantılı olarak ele aldığı ve bundan sadece aynı ulusun üyelerinin seçmenler kümesine dâhil edilebileceğı sonucunu çıkardığı görölülebilir.

Bu gerekçe iki açıdan eleştiriye açıktır: Birincisi, insanların anılan ortaklıkları paylaşanlar ve paylaşmayanlar olarak ikiye ayrılmasının yerindeliğıyle ilgilidir.

⁹³ Kapsamlı açıklamalar için bkz. Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 86-91; Kaboğlu, **op. cit.**, s. 69; Kanadoğlu / Duygun, **op. cit.**, s. 94; Sağlam / Erözden, **op. cit.**, s. 27; Teziç, **op. cit.**, s. 133-134.

⁹⁴ Rainer Bauböck, "Expansive Citizenship: Voting Beyond Territory and Membership", **Political Science and Politics**, C. 38, S. 4, 2005, s. 685.

⁹⁵ Stewart, **op. cit.**, s. 262-263.

⁹⁶ Akt. Beckman, **op. cit.**, s. 68.

⁹⁷ **Ibid.**

Yerleşik yabancılarla yurttaşlar arasındaki farklar sanıldığından azdır. Bu kişiler yurttaşlığın pratiğe döküldüğü kamusal alanın, sosyal ve ekonomik kurumların çoğunun zaten parçasıdır. Üniversitede öğrencilik yaparlar, hastanede doktor olarak çalışırlar, sivil topluma aktif şekilde katılırlar. Dahası, haklardan mahrum bırakma, hak sahipleriyle yabancılar arasındaki uyumu daha da zorlaştırır. Bir devlette yaşayanların bu şekilde ayrılması, ayrımın pratikte de daha güçlenmesi sonucunu doğurur. Yani, ayrım kendini yeniden üretir⁹⁸.

İkincisi, demokratik karar alma, ulusu değil, *demos*'u gerektirir. Ulus düşüncesinin yukarıdaki şekilde çerçevesi ve seçme faaliyetinin bir kaydı olarak benimsenmesi, *demos*'u ulusla bağlar. Oysa bu mecburi bir bağ değildir. Demokratik karar alma, karar almanın bir biçimidir. Karar alacak *demos*'un belirlenmesi, her karar için geçerli tek bir seçmenler kümesini kapsamak zorunda değildir. Bu bakımdan, alınacak karara göre değişecek şekilde, karardan etkilenenler kümesinin ve/veya karara tâbi olanlar kümesinin oluşturulması önerileri dikkat çekicidir⁹⁹.

Bu eleştiriler, her ne kadar haklı görünseler de, pratikte karşılık bulabilmek için önce ulusal egemenlik düşüncesinin değişmesine ihtiyaç duyarlar. Böyle bir evreye henüz girilmediği düşünüldüğünde, devletlerin kimin yönetimin bir parçası olacağına karar verirken benimsediği dışlayıcı yaklaşımın tersine dönme ihtimalinin zayıf olduğunu kabul etmek ve bu durumu ulus devletle demokrasinin bir arada bulunmasının bir bedeli olarak görmek yerinde olur¹⁰⁰. Diğer bir ifadeyle, yabancıların yönetimin bir parçası olması konusunda devletlerin dışlayıcı bir yaklaşım benimsemesinin gerekçesi, içinde serpiştiği ulus devlet bağlamının bir sonucu olarak

⁹⁸ Bu eleştiriler için bkz. Jamin B. Raskin, "Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage", **University of Pennsylvania Law Review**, C. 141, 1993, s. 1446-1448.

⁹⁹ Bu öneriler benimsenirse, vergiyle ilgili kararlarda *demos*'un vergi yükümlülükleri kümesi olduğu öne sürülebilir. Fakat bu kez de *demos*'un bir anlam yitimine uğratıldığı savunulabilir. Bu öneriler "*dünyanın hemen her yerinde, hemen herkese, hemen her konuda oy hakkı verme[ye]*" kadar gidebilir. Bu yönde açıklamalar için bkz. Robert E. Goodin, "Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives", **Philosophy and Public Affairs**, C. 35, S. 1, 2007, s. 63-64. Aksi yönde bkz. Bauböck, "Expansive Citizenship: Voting Beyond Territory and Membership", s. 686. Ayrıca bkz. ve karşı. Beckman, **op. cit.**, s. 71-76.

¹⁰⁰ Bu yönde bkz. Rukiye Akkaya, **Küreselleşme Olgusu Karşısında Ulus Sorunu**, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2004, s. 116-117. Buna karşılık, ulus devletin, katılma ortamının koşullarının mevcut kılınmasına ve sürdürülmesine ve temsilcilerle temsil olunanlar arasındaki ilişkiye daha iyi hizmet ettiği yönünde bkz. Sarah Song, "The Boundary Problem in Democratic Theory: Why the Demos Should be Bounded by the State", **International Theory**, C. 4, S. 1, 2012, s. 39 vd.

değerlendirilmeli, yalnızca bu bağlam varlığını koruduğu müddetçe ve itirazlar saklı kalacak şekilde münâsip görülmelidir.

Bu çerçevede, paydaş olduğu için vergilendirilen, fakat türdeş olmadığı için yönetime katılamayan yabancıların parlamentodaki temsili, gerçek temsil niteliği taşımaz. Ama gelecekteki üyeleriyle birlikte bütün bir ulusu temsil ettiği kabul edilen temsilciden, gelecekte ulusun bir parçası hâline gelmeye, herhangi bir yabancından daha yakın olan yerleşik yabancının haklarını da kollayacak şekilde karar vermesi beklenebilir. Diğer bir deyişle, parlamentoda yabancı vergi yükümlülerinin görünüşte temsili mümkündür. Bunun için ayrı bir çabaya girişmek de gerekemeyebilir. Çünkü vergiyle ilgili kararların, vergi yükümlülerinin taşıdıkları hakları koruyacak şekilde alınması, aksine neden olacak bir ayırım yapılmadığı müddetçe, yabancı vergi yükümlülerinin haklarının da gözetilmesini sağlayabilir. Böylece, rızayla korumanın eksikliği, muhtevayla korumayla kapatılabilir¹⁰¹.

Son olarak, yirminci yüzyılın sonundan itibaren, yabancıların demokratik siyasi yaşama katılmasının sağlanması yönünde bir gelişme çizgisinin ortaya çıktığını ve burada açıklanan tablonun özellikle yerel yönetim düzeyinde değişmeye başladığını vurgulamak gerekir¹⁰². Belirli bir ikâmet süresini dolduran yabancıların, yerel yönetim düzeyinde seçmenler kümesine dâhil edildiği örneklerin sayısı giderek artmaktadır¹⁰³. Venedik Komisyonu'nun, evvelce anılan Seçim Konularında İyi Uygulama Kuralları başlıklı rehberindeki tavsiyesi de bu yöndedir¹⁰⁴. Bunun gerisinde, yerel yönetime katılmanın ikâmet ölçüsüyle daha sıkı bir bağ taşımasının yattığı söylenebilir. Ulusal egemenlik düşüncesi yerel yönetim düzeyinde de varlığını ve etkisini sürdürür, ama bu kez ikâmet ölçüsünün eşliği daha belirgindir. Kısaca söylendiğinde, yerel yönetim yerle ilgilidir. Bu durum, ikâmetin bir getirisi olarak topluluğun üyesi haline gelen ve vergilendirilen yabancıların, yine ikâmetin bir getirisi olarak yerel yönetim düzeyinde yönetime katılımına görece sıcak bakılmasına yol açar. Yerel yönetim düzeyindeki bu gelişmelerin başarılı olup olmayacağı, yabancıların yönetimin parçası olması konusunda devletlerin benimsediği dışlayıcı yaklaşımın gerekçesine yöneltilebilir.

¹⁰¹ Schön, **Taxation and Democracy**, s. 54.

¹⁰² Eroğul, **op. cit.**, s. 85-86.

¹⁰³ Bu konuda kapsamlı bir inceleme için bkz. Necla Öztürk, "Yabancıların Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı", **Public and Private International Law Bulletin**, C. 33, S. 1, 2016, s. 125-168.

¹⁰⁴ European Commission for Democracy Through Law, **Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report**, s. 5.

eleştirilerin pratikte karşılık bulmasını da etkileyecek ve yabancıların gerçek temsiline giden yolun açılmasına veya büsbütün kapanmasına dayanak oluşturacaktır¹⁰⁵.

C. Gelecek Kuşağın Temsili

Bu başlıkta şunlar öne sürülmektedir: Birinci bölümde tarif edilen vergi devletinin bugün borç devletine dönüşmesiyle, vergiyle ilgili kararlar şimdiki kuşağın ötesine geçmeye başlamıştır. Parlamentoda gelecek kuşağın olası koşullarını etkileyen kararlar alınır ve bu durum gelecek kuşağın temsili gerekliliği kılar. Fakat bu gerekliliği karşılamak için yapılabilecekler sınırlıdır. Bu doğrultuda, önce borç devletinin ne olduğu ve neleri getirdiği açıklanacak (1), sonra bunların gelecek kuşağın olası koşullarıyla irtibatı tespit edilecek (2) ve nihayetinde gelecek kuşağın temsili imkânları tartışmaya açılacaktır (3).

1. Borç Devleti

Schumpeter'in vergi devleti olarak tarif ettiği düzenin ortaya çıktığı Ortaçağ'dan bu yana devlet hep borçlanır¹⁰⁶. Ortaçağın tacir kesimi yerini modern çağın finans sektörüne bırakırken, devletin borçlanması, tıpkı vergi toplaması gibi, neredeyse kesintisiz denecek bir sıklıkta devam eder. Buna karşılık, borçlanmanın kamusal ihtiyaçların karşılanmasıdaki yerinin ne olduğuna dair değerlendirmeler zaman içinde değişir. Diğer bir deyişle, devletin borçlanması sabittir, fakat bunun nasıl olacağına ilişkin yaklaşımlar giderek farklılaşır.

Kamusal harcamaların kamu gelirlerine denk tutulması hedefini benimseyen klasik yaklaşım, devletin borçlanmasını olağanüstü bir finansman yolu olarak kabul eder. Klasik yaklaşıma göre, borçlanma harcamalarla gelirler arasındaki dengeyi bozduğu için kamu ekonomisinin doğal seyrini yitirmesine neden olur. Bu yüzden

¹⁰⁵ Raskin'in ifadesiyle "Ulusal seçimlerde yabancıların seçme hakkını mevcut uluslarda kabul edilebilir kılmak için, muhtemelen genişletilmiş Maastricht Anlaşması gibi bir modele dayanan, yurttaş olmayanların karşılıklı oy kullanma düzenlemelerini içeren bölgesel nitelikte uluslararası anlaşmalar gerekir. [...] Dünyanın etkili bir cumhuriyetçi ulus-devletler konfederasyonu hâline geldiği ve seçme hakkının kişi nereye gidiyorsa oraya taşındığı [...] dönemin, yirmi birinci yüzyılda çok uzak olduğunu ve öncelikle, dünya genelinde, yerel yönetim düzeyinde yabancıların oy kullanmasına yönelik çok sayıda tecrübenin başarı göstermesine bağlı olduğunu söylemeye gerek yoktur." Bkz. Raskin, **op. cit.**, s. 1468-1469.

¹⁰⁶ Schumpeter, **op. cit.**, s. 106.

yalnızca fevkalade bir durum ortaya çıktığında bu yola başvurulması gerekir. Yirminci yüzyılın ilk yarısında, dünya savaşlarının ve ekonomik buhranın da etkisiyle yerleşen Keynesyen yaklaşım borçlanmaya farklı bir görev atfeder ve borçlanmayı devletin ekonomiyi düzenlemesinde başvurabileceği bir araç olarak değerlendirir. Bu yaklaşıma göre, devletin olağan görevlerini yerine getirmesi için gereken harcamalar vergilendirme yoluyla karşılanırken, sermayeci sisteme müdahil olmasını gerektiren yeni görevlerinde borçlanma yoluna gidilebilir. Bu durum borçlanmanın olağanüstü bir finansman yolu olduğu düşüncesini değiştirmeye başlar. Yirminci yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde, borçlanmaya ilişkin anlayışın bu kez kamu tercihi yaklaşımı etrafında çözünmeye başladığı görülür. Kamu tercihi yaklaşımı, devletin borçlanmasını, tıpkı özel hukuk kişilerinin borçlanması gibi, rasyonel karar almaya dayanan bir fenomen olarak açıklar. Böyle bir temelden hareket edildiğinde, devletin borçlanmasına engel olunması anlamını yitirir ve borçlanmayı önceden belirlenmiş hukuki koşullara tâbi kılarak denetim altında tutmak hedeflenir¹⁰⁷.

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren, sermayeci sistemi değiştirmek yerine geniş kapsamlı bir kamu hizmeti arzı sunarak, devletin görevlerini yeniden düzenleyen bir anlayış hâkimiyetini ilân eder. İşte yirminci yüzyılın son çeyreğindeki gelişmeler, bu anlayışı ortadan kaldırmayı hedefleyen yeni bir dönemin sonucudur. Bugünü de kuşatan bu yeni dönem, Amerika Birleşik Devletleri'nde *Ronald Reagan*'ın ve Birleşik Krallık'ta *Margaret Thatcher*'ın yönetime gelmesiyle başlar. *Reagan* ve *Thatcher* yönetimlerinin benimsediği politikalar, devletin az sayıda kamu hizmetini nitelikli biçimde sunması, diğer hizmetleriye özelleştirme ve deregülasyon gibi yollarla piyasa aktörlerine terk etmesi gerektiği fikri etrafında şekillenir. Bu fikrin temelinde kamusal harcamaların azaltılması ve devletin küçültülmesi amacı yatar¹⁰⁸.

Sosyal bilimlerle ilgilenen herkesin neredeyse ezbere bildiği bu dönemi yeniden tarif etmek bu çalışmanın hacmini aşar¹⁰⁹. Öte yandan, borçlanmayı yalnızca denetlenmesi gereken olağan bir finansman yolu olarak benimseyen kamu tercihi yaklaşımını da gerçek bağlamına oturtmak gerekir. Devletin tıpkı bir özel hukuk kişisi gibi karar aldığı varsayımı, sermayeci sistemin işte bu neoliberal aşamasına ait bir

¹⁰⁷ Kapsamlı açıklamalar için bkz. Richard M. Salsman, **The Political Economy of Public Debt: Three Centuries of Theory and Evidence**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 12 vd.

¹⁰⁸ Graeber, **Borç – İlk 5000 Yıl**, s. 389-392.

¹⁰⁹ Kapsamlı açıklamalar için bkz. David Harvey, **A Brief History of Neoliberalism**, New York: Oxford University Press, 2005, s. 5 vd.

düşüncedir. Borçlanmanın olağanlaşmasına getirilen açıklama da böyle bir bağlamda kurgulanır. Bunun bir örneğini iktisatçı *Christopher Green* ortaya koyar. *Green*'e göre, borçlanmanın olağanlaşmasına, kamusal harcamalar azaltılmaya çalışılırken, kamu hizmetlerine ilişkin talepteki artışın devam etmesi ve bunun bir finansman açığı yaratması sebep olur¹¹⁰.

Green kamusal ihtiyaçların karşılanmasında borçlanmayı temele alan bu yeni düzeni “*borç devleti*” olarak kavramlaştırır¹¹¹. Ancak bu kavramı derinlikli bir irdelemeye tâbi tutmaz ve yalnızca iktisadi açıklamalarının bir dayanağı olarak kullanır. Böyle bir irdelemeyi ilk defa sosyolog *Wolfgang Streeck* yapar. *Streeck*'e göre, borç devleti, artan kamusal harcamaları karşılamak için vergilendirme yetkisinden ziyade borçlanma yetkisine başvuran ve böylelikle kamu gelirlerinden gittikçe daha büyük bir payı yüklendiği borçlara ayırmak zorunda kalan devlettir¹¹².

Streeck, *Green*'e atıf yapmadan, vergi devletinden borç devletine geçişe getirilen neoliberal açıklamayı “*ortak havuz gerekçesi*” olarak adlandırır ve eleştirir¹¹³. *Streeck*'e göre, borçlanmadaki artışın sebebi, ortak havuz gerekçesinin söylediği gibi, tek başına kamu hizmetlerine ilişkin talepteki artışın vergilerle karşılanamayacak duruma ulaşması değildir. Almanya, Fransa, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri gibi sermayeci sistemin hâkim olduğu devletler incelendiğinde, borçlanmadaki artışın gerçek sebebinin, bu devletlerdeki ekonomik büyümenin yavaşlamaya başlaması ve devletin genişleyen görevlerine karşın, bu görevlerin gerçekleşmesini sağlayacak finansmanın gerekli kişilerden toplanamaması olduğu görülür. Sermayeci sistemin iyi işlemesinden en çok fayda sağlayan kesim, varlıklı kesimdir. Buna karşılık gittikçe daha az vergilendirilen de yine bu kesimdir. *Streeck*'e göre, böyle bir tabloda, borçlanmadaki artışa yalnızca kamu hizmetlerine ilişkin talebin artmasının değil, bunun karşılığı olarak kesilen faturanın düşük tutulmasının da yol açtığını söylemek gerekir¹¹⁴.

¹¹⁰ Christopher Green, “From ‘Tax State’ to ‘Debt State’”, *Journal of Evolutionary Economics*, S. 3, 1993, s. 25-26.

¹¹¹ *Ibid.*, s. 26.

¹¹² Wolfgang Streeck, *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Çev. Patrick Camiller, Londra: Verso, 2014, s. 72.

¹¹³ *Ibid.*, s. 47-51.

¹¹⁴ *Ibid.*, s. 63-73. Kamu tercihi yaklaşımı bütçe açıklarını ve borç devletini demokrasinin bir açmazı olarak sunar. Buna göre, devletin sunduğu hizmetlerin artması, insanların daha fazlasını istemesine sebep olur ve devlet bu talepleri karşılayamaz hâle geldiği için borçlanır. *Streeck*'in “*ortak havuz gerekçesi*” olarak adlandırdığı neoliberal açıklama kamu tercihi yaklaşımının demokrasi eleştirisini

Streeck, borç devletinin toplumu iki farklı gruba ayırdığından bahseder: yurttaşlar (*Staatsvolk*) ve piyasa insanları (*Marktvolk*). Yurttaşların devletle ilişkisi, haklar ve yükümlülükler etrafında gelişir. Vergi ödevi bu yükümlülüklerin başında gelir ve devletin faaliyetleri yurttaşların bu yolla sağladığı katkılar temelinde yürür. Piyasa insanların devletle ilişkisiyse, yurttaşlarınkinden tamamen farklı dinamiklere dayalı bir borç ilişkisidir. Bu ilişkide, başta alacak hakkı olmak üzere, genellikle özel hukuka dayanan talepler söz konusudur. Devletin faaliyetlerinin finansmanı, ancak alacaklılarının güvenini sağlamakla ve sürdürmekle mümkün olur. Vergi devleti, ne zaman ki faaliyetlerini yurttaşlarının katkılarıyla finanse etmeyi bırakır ve alacaklılarının güvenine dayanarak finanse etmeye başlar, işte o zaman borç devletine dönüşür¹¹⁵.

İktisatçı *Sandy Brian Hager*, *Streeck*'in bu açıklamalarının ampirik açıdan ispatının zor olduğunu söyler. Fakat bu açıklamaların haklılığını işaret edecek sonuçlara ulaşmanın bir yolunun, borçlanmanın kimin faydasına olduğunun analiz edilmesiyle bulunabileceğini savunur. Bu doğrultuda *Hager*, daha az vergilendirilen varlıklı kesimde yer alanlarla devlete borç verenlerin aynı kişiler olduğunu tespit eder. Diğer bir ifadeyle, varlıklı kesim ve *Marktvolk* birbirine eştir. Bu tespitten hareketle, *Streeck*'in ulaştığı noktayı bir adım daha ileriye götürür ve borç devleti için bir tanım daha getirir. *Hager*'e göre, borç devleti, varlıklı kesimi vergilendirmek yerine, bu kesimden borç almayı tercih eden devlettir¹¹⁶. Sermayeci sistem ekonomik kaynakların giderek varlıklı kesimin elinde yoğunlaşmasını sağlar ve bu durum varlıklı kesimi vergi yükümlüsü konumundan devletin alacaklısı konumuna taşıyarak daha güçlü kılar¹¹⁷.

de kapsar. *Streeck*'e göre bu demokrasinin değil, sermayeci sistemin bir açmazıdır. Wolfgang Streeck, "The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State", *German Economic Review*, 15/1, 2013, s. 144-153.

¹¹⁵ Streeck, *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, s. 79-82; Streeck, "The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State", s. 154-156. Devletin piyasa insanlarıyla girdiği bu yeni ilişki, piyasa insanları açısından egemenliğin hem bir güven hem de bir tehlike unsuru olarak görüldüğü bir ilişkidir. Devletin alacaklısı olmanın getirdiklerine ilişkin bir değerlendirme için bkz. Kenneth Dyson, "Law, Public Debt, and the Paradoxes of Power", *States, Debt, and Power: 'Saints' and 'Sinners' in European History and Integration*, Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 240-242.

¹¹⁶ Sandy Brian Hager, *Public Debt, Inequality, and Power: The Making of a Modern Debt State*, Oakland: California University Press, 2016, s. 7-10.

¹¹⁷ *Ibid.*, s. 63-64.

Green'in, *Streeck*'in ve *Hager*'in yaptığı tanımların ortak noktası, borç devletin sermayeci sistemin getirdiği bir sonuç olarak kabul edilmesidir. *Schumpeter*'in vergi devleti için yaptığı açıklamalar hatırlandığında, kralın malî egemenliğine borçlanma yetkisinin de dâhil olduğu görülebilir¹¹⁸. Vergi devletini ayıran, vergilendirme yetkisinin birinci sırada gelmesidir. Borç devleti, işte bu sıralamada bir değişiklik yapar ve borçlanmayı ön sıraya çağırır. Sermayeci sistemin neoliberal aşamasının karakteristiği, sistematikleşen bütçe açıklarının yine sistematikleşen borçlanmalarla kapatılması olunca, ekonomik bakımdan daha güçlü olanlar için, devlete borç vermek kural, vergi vermek istisna hâline gelir¹¹⁹.

2. Borcun Ödenmesi

Devletin borçlanması, borç verenlere gelecekte ödeme yapma taahhüdü karşılığında, borca konu kaynaklar üstünde borçlanılan zamanda devletin kontrol sahibi olması anlamına gelir¹²⁰. Böylece, vergilendirmedekine benzer bir şekilde, borçlanmada da kamusal ihtiyacın duyulduğu bütçe döneminde bir kaynağa kavuşulmuş olur. Başka bir ifadeyle, elde edilecek fayda, kamusal ihtiyacın karşılanması için kaynak sağlanmasıyla aynı bütçe dönemine aittir. Öte yandan, bu faydanın karşılığı olarak üstlenilen maliyet gelecekteki bütçe dönemlerine ötelenir. Devlet, vadesi geldiğinde, borç verenlere belirli bir miktarda parayı faiziyle birlikte öder. Bu kez vergilendirmeden farklı olarak, borçlanmada kamusal ihtiyaçların finansmanında faydayla maliyetin arası açılır.

Günümüzde devletin kamusal ihtiyaçların gerektirdiği maliyeti bizzat karşılamasının yerleşik yolları vergilendirme, para basma veya borçlanmadır¹²¹. Borç

¹¹⁸ Schumpeter, **op. cit.**, s. 106.

¹¹⁹ 2008 yılında gerçekleşen ekonomik krizin ardından borç devleti yeni bir aşamaya girer. Harcamalarını kısip, sunduğu hizmetleri daha da azaltarak alacaklılarının güvenini tamir etmeye çalışır. *Streeck* borç devletin bu yeni aşamasını “*konsolidasyon devleti*” olarak adlandırır. Bkz. *Streeck*, “The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State”, s. 156-158. Covid-19 salgını ve salgının getirdiği küresel ekonomik krizse, borç devletin kayıtlı tarih boyunca hiç olmadığı kadar büyümesine yol açar. Bu konuda kapsamlı açıklamalar için bkz. *Stewart*, **op. cit.**, s. 63-64.

¹²⁰ James M. Buchanan / Richard E. Wagner, **Public Debt in a Democratic Society**, Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1967, s. 3.

¹²¹ Sermayeci sistemin neoliberal aşamasında kamu hizmetlerinin yürütülmesinde devletin rolü bu hizmetleri doğrudan sunan devlet anlayışından garanti eden devlet anlayışına evrilir. Garanti eden devlet anlayışında devlet kamu hizmetlerinin yürütülmesi için özel hukuk kişilerini teşvik eder veya yetkilendirir. Bkz. *Matthias Ruffert*, “Public Law and the Economy: A Comparative View from the German Perspective”, **International Journal of Constitutional Law**, C. 11/4, 2013, s. 931-934.

devletinde bu üç yol birbirine geçmiş durumdadır. Bugün alınan bir borcun karşılığı, bu borcun vadesi geldiği zamandaki vergilendirmeye, para basmayla veya başka bir borçlanmayla sağlanır. Borçlanma kamusal ihtiyaçların maliyetini geleceğe ötelediğinde, bu maliyet o zaman toplanacak bir vergiyle, basılacak bir parayla, alınacak yeni bir borçla veya bunların birleşimiyle karşılanır. Bugün girilen bir borç yükü, gelecek için bir vergi yükü, enflasyon yükü veya bu yükleri yine geleceğe öteleyen bir borç yükü olarak düşünülebilir.

Kamu tercihi yaklaşımı her ne kadar devletin borçlanmasını özel hukuk kişilerinin borçlanmasıyla benzer kabul etse de, devletin borç alan diğer kişilerden önemli bir farkı vardır. Bir devlet, zor kullanma tekeli anlamında iktidardan, üstünde iktidar kullanılacak bir insan topluluğundan ve bu topluluğun yaşadığı bir toprak parçasından meydana gelir¹²². Unsurları itibariyle bir devleti, *Streeck*'in *Staatsvolk* olarak tarif ettiği¹²³ topluluktan, yani onu oluşturan kişilerden bağımsız bir şekilde düşünmek mümkün değildir. Vergi ödevi söz konusu olduğunda, bu imkânsızlık daha da belirgin bir görünüm kazanır. Çünkü devletin faaliyetlerinin finansmanına o devletteki vergi yükümlüleri de katılır. Aynı şekilde, devletin aldığı her kararın maliyeti, rasyonel olsun veya olmasın, o devletteki vergi yükümlülerinin de üstüne kalır.

Borçlanma kamusal ihtiyaçların finansmanında faydayla maliyetin arasını zaman bakımından açtığından, faydanın elde edildiği anda o devlette yaşayan kişilerle, maliyetin üstlenildiği anda o devlette yaşayan kişiler tam anlamıyla örtüşmez. Bu durumda, fayda görenlerle maliyete katlananlar farklı kişiler olduğundan, örtüşme talebi karşılanamaz. İlk topluluğu şimdiki kuşak, ilk toplulukta yer almayıp ikinci toplulukta yer alanlarıysa gelecek kuşak olarak adlandırmak mümkündür.

Bu çerçevede, devletin kamusal ihtiyaçların gerektirdiği maliyeti bizzat karşılamasının yanında, bu maliyetin özel hukuk kişilerinin katılımıyla karşılanması da mümkün hâle gelir. Burada, örneğin devletin garanti vermesinde olduğu gibi koşullu yükümlülük tarzında, farklı türden borç ilişkileriyle karşılaşılabilir. Bkz. Hasan Basri Çifci, **Devlet Garantileri: Kavramlar, İşleyiş ve Sorunlar**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020, s. 15-29.

¹²² Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 422; Gözübüyük, **op. cit.**, s. 12; Kaboğlu, **op. cit.**, s. 57; Kanadoğlu / Duygun, **op. cit.**, s. 83 vd.; Teziç, **op. cit.**, s. 131 vd.; Uygun, **Devlet Teorisi**, s. 10.

¹²³ Streeck, **Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism**, s. 81.

Gelecek kuşak denilen bu farazi insan topluluğunun sınırını çizmek olanaklı değildir. Çünkü şimdiki kuşağın bittiği ve gelecek kuşağın başladığı belirli bir an yoktur¹²⁴. Yakın geleceğe odaklanan bir yaklaşım, anlık bir biçimde gelecek kuşaktan şimdiki kuşağa katılan kişilerden söz ederek gelecek kuşağı şimdiden başlatır¹²⁵. Bu yaklaşım gelecek kuşağa miyobik bir bakış getirir. Öte yandan, uzak geleceğe odaklanan bir yaklaşımla, gelecek kuşağı daha uzak bir zamana ilişkin olarak ele almak da düşünülebilir¹²⁶. Bu kez de yakını görmek mümkün olmadığından hipermetrop bir bakış söz konusu olur. Bu bakışlardan birini tercih edip diğerini geriye atmak yerinde değildir. Çünkü gelecek kuşağı miyop bir bakışla ele almak, bu insan topluluğunun yapay bir tasnifin ürünü olduğunu akılda tutmaya yardım ederken; hipermetrop bir bakışla ele almak, bugünkü uzun vadeli eylemlerin, örneğin devletin borçlanması gelecekteki etkilerini daha belirgin kılmaya olanak sağlar.

Ayrıca, bu bakışların yönü de değişebilir. Bugünden geçmişe bakıldığında, sermayeci sistemin neoliberal aşamasında yaşayan şimdiki kuşağın, *Keynesyen* politikaların uygulandığı dönemde yaşayan geçmiş kuşağa göre daha çok borç yükü taşıdığı söylenebilir. Şimdiki kuşağın bir kısmı, borç devletin yürürlüğe girdiği dönemdeki kuşağın gelecek kuşağıdır. Bugünden geçmişe bakan birinin elinde tarihsel açıdan böyle bir değerlendirmeye ulaşmasını sağlayacak veriler vardır¹²⁷.

Buna karşılık, bugünden geleceğe bakıldığında aynı tespitin yapılması zorlaşır. İnsan sınırlı bir varlık olduğundan her şeyi önceden görmesi ve değerlendirmesi mümkün değildir. Bugünden geleceğe bakan biri, yalnızca olgusal açıdan bir tahminde bulunma imkânına sahiptir¹²⁸. Bu yüzden, geleceğe yönelen bakışların içeriği farklı farklıdır. Yaptığı olgusal değerlendirmelerden hareketle olumlu sonuçlara ulaşan kişiler, gelecek kuşağın içinde bulunacağı koşullar açısından daha iyimser tahminler

¹²⁴ Şule Şahin-Ceylan, “Nesiller Arası Adalet Faydacı Yaklaşım”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S. 61/2, s. 752.

¹²⁵ Böyle bir yaklaşım için bkz. Gerhard Bos, “A Chain of Status – Long Term Responsibility in the Context of Human Rights”, **Human Rights and Sustainability**, Ed. Gerhard Bos ve Marcus Düwell, Oxford: Routledge, 2016, s. 109 vd.

¹²⁶ Böyle bir yaklaşım için bkz. William MacAskill, **What We Owe The Future**, New York: Basic Books, 2022, s. 8 vd.

¹²⁷ Böyle bir değerlendirme için bkz. Bernd Süßmuth / Robert K. von Weizsäcker, “Institutional Determinants of Public Debt: A Political Economy Perspective”, **Handbook of Intergenerational Justice**, Ed. Joerg Chet Tremmel, Cheltenham: Edward Elgar, 2006, s. 170 vd. Ayrıca bkz. Hager, **op. cit.**, s. 60; Stewart, **op. cit.**, s. 53.

¹²⁸ Hasan Basri Çifci, **Kuşaklararası Adaletsizliği Önceden Görme Sorunu**, Yüksek Lisans Projesi, Maltepe Üniversitesi İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2021, s. 20 vd.

yürütebilir¹²⁹. Buna karşılık, bu değerlendirmelerdeki riskli ve acil yanları gören kişiler, bu koşullar açısından daha kötümser tahminlere dayanabilir¹³⁰. Bu farklılık, bu tahminlerin kalkış noktasında yer alan büyüme veya çevreci değerlendirmelerin yansıması olarak okunabilir¹³¹. Eğer devletin ekonomisi sermayeci sisteme paralel bir biçimde genişlemeye devam ederse, gelecek kuşağın daha kötü koşullarda olmayacağı düşünülebilir. Öte taraftan, dünyadaki kaynakların sermayeci sistemin sonsuza kadar genişleyeceği yeterlikte olmadığı kabul edilirse, bu sistemin birkaç kuşak sonra değişeceği veya ortadan kalkacağı da savunulabilir¹³².

Bu çerçevede, bugünden geleceğe bakan birinin, borç devletinin getirdiği olgulardan hareketle, istisnai bir durum ortaya çıkmadıkça, gelecek kuşağın en iyi ihtimalle şimdiki kuşakla benzer bir borç yükü altında yaşamaya devam edeceğini; en kötü ihtimalle borçlanmadaki artış eğiliminin süreceğini ve dolayısıyla gelecek kuşak üstündeki borç yükünün giderek artacağını söylemesi beklenir. Böylelikle, borç devletine *Hager*'in bıraktığı yerden bir ekleme yapmak mümkün olur: Borç devleti, vergilendirme yerine borçlanmayı seçerek, şimdiki kuşağın varlıklı kesimi lehine, gelecek kuşağın kamusal ihtiyaçların maliyetini şimdiki kuşağa kıyasla daha çok üstlenme ihtimalini artıran devlettir.

Borç devletinde, borç yalnızca borcu alanlara değil, aynı topluluğa yakın veya uzak bir zamanda katılacak olan gelecek kuşağa da yansıtılır. Borcun vadesi uzadıkça¹³³ gelecek kuşağın payı artarken, şimdiki kuşağın payı giderek azalır ve yadsınacak aşamaya gelebilir¹³⁴. Başka bir ifadeyle, borcun ödenmesi ne kadar ötelenirse, gelecek kuşağın kamusal ihtiyaçların maliyetini şimdiki kuşağa kıyasla

¹²⁹ Böyle bir tahmin için bkz. Neil H. Buchanan, "What Do We Owe Future Generations?", **The George Washington Law Review**, C. 77, 2009, s. 1296-1297.

¹³⁰ Böyle bir tahmin için bkz. Marcus Düwell / Gerhard Bos, "Why 'Rights' of Future People?", **Towards the Ethics of a Green Future**, Ed. Marcus Düwell, Gerhard Bos ve Naomi van Steenberg, Oxford: Routledge, 2018, s. 18.

¹³¹ Tim Mulgan, **Future People – A Moderate Consequentialist Account of our Obligations to Future Generations**, Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 231.

¹³² Graeber, **Borç – İlk 5000 Yıl**, s. 398.

¹³³ Devletin borçlanmasına ilişkin kararın alınmasında rol oynayan yasama ve yürütme erklerinin belirlendiği seçimlerin olağan dönemini aşan her vade uzun olarak nitelendirilmelidir.

¹³⁴ Şimdiki kuşağın maliyeti üstlendiğini savunmak için, kendilerinin veya mirasçılarının gelecekteki vergi yükümlülükleri olarak rollerini doğru bir şekilde öngördüğünü ve gelecekteki vergi ödemelerini bu maliyetin azaltılmasında kullanılacak şekilde yapacağını göstermek gerekir. Ancak borç devletinin mevcut gerçekliğinde bunu göstermek güçtür. Dolayısıyla, gerçek yükün öncelikle gelecek kuşağın üstünde kaldığı savunulabilir. Bkz. James M. Buchanan, **Public Principles of Public Debt**, Indianapolis: Liberty Fund, 1999, s. 36-37.

daha çok üstlenme ihtimali o kadar artar. Örtüşme talebinin karşılanma düzeyi de aynı oranda azalır. Borç devleti şimdiki kuşakla gelecek kuşak arasında bir asimetri sorunu yaratır. Vade geldiğinde maliyeti üstlenecek kişiler daha çok vergiyle ve/veya daha değersiz bir parayla karşılaşılabileceği gibi, yine borçlanma yoluyla bu yükü kendi zamanlarından öteye atabilir. Yeni borcun vadesi geldiğindeyse yine aynı seçeneklerle karşılaşılır. Diğer herkes bir şekilde ötelemeyi başarsa bile, maliyeti en son üstlenen kişilerin vergi yükünün ve/veya enflasyon yükünün artması muhtemeldir.

Öyleyse, şimdi alınan bir borçlanma kararının, gelecek kuşağın vergi yükü üstünde belirleyici bir etkisi olabilir. Diğer bir deyişle, borçlanma kararının, gelecekteki vergi yükünü değiştirme ihtimali vardır. Bu durumda, borçlanma kararı, gelecekteki vergi yüküyle ilgili bir karardır. Vergide temsilin vergiyle ilgili kararların alınmasında temsil anlamına geldiği ve borçlanmayla ilgili kararların aynı zamanda gelecekteki vergi yüküyle ilgili olduğu birlikte düşünüldüğünde, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin bir sonucu olarak gelecek kuşağın temsiline gerekli olduğu görülür. Gelecek kuşak, borçlanmayla ilgili kararların alınmasında temsil edilmelidir¹³⁵.

3. Temsilin İmkânları

Temsil “*gerçekte veya tam anlamıyla mevcut olmayan bir şeyi, bir anlamda mevcut kılmak*”¹³⁶ anlamına geliyorsa, gelecek kuşağın temsili bu farazi insan topluluğunun bir anlamda mevcut kılınmasını ifade eder. Öyleyse, sorulması gereken soru, gelecek kuşağın hangi anlamda mevcut kılınabileceğidir. Başka bir deyişle, temsil kavramının, hangi veçhesiyle gelecek kuşağın mevcut kılınmasını sağlayabileceği incelenmelidir.

¹³⁵ Görüldüğü üzere, borçlanmayla ilgili kararın aynı zamanda vergiyle ilgili bir karar olduğunun tespiti, temsil ihtiyacını temellendirmek için yeterlidir. Borcun amacı, temsil ihtiyacı açısından tali bir sorun olarak konumlanır. Diğer bir deyişle, borcun iyi bir amaçla mı, kötü bir amaçla mı alındığı bu başlıkta ortaya konan temellendirmeyi etkilemez. Borcun amacı kötü olabilir. Bu durumda, tiksindirici borç kavramı gündeme gelebilir. Tiksindirici borç despotik bir iktidarın, salt kendi despotik rejimini güçlendirme ve bu rejime karşı gelenleri ezme amacıyla borçlanmasını ifade eder. Tiksindirici borçla ilgili açıklamalar için bkz. Éric Toussaint, **Borç Sistemi – Devlet Borçlarının ve Reddedilmelerinin Bir Tarihi**, Çev. Osman S. Binatlı, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 2022, s. 124-133. Tiksindirici borcun dördüncü kuşak insan hakları kapsamında değerlendirildiği bir yaklaşım için bkz. Aybay / Çelik, **op. cit.**, s. 112. Öte yandan, borcun amacı iyi de olabilir. Fakat temsilsiz vergi olmaz ilkesinde söz konusu olduğu gibi, iyi amaçlar tek başına yeterli olmaz. İyi amaçların meşru süreçlerden geçerek ortaya konması gerekir. Dolayısıyla, her iki ihtimalde de süreç bakımından meşruiyet ihtiyacı, bu başlıkta kurulan bağlantılar doğrultusunda, amaçtan bağımsız bir temele oturur.

¹³⁶ Pitkin, **op. cit.**, s. 9.

i. Temsilin ilk veçhesi, biri yetkilendirme ve diğeri hesap sorma ve sorumlu tutma olmak üzere iki ayrı biçimsel boyuttan oluşan şekli anlamda temsildir¹³⁷. Bu anlamda temsilden söz edebilmek için, temsilcinin temsil olunan adına eylemde bulunmaya önceden yetkilendirilmiş olması ve temsil etkinliği gerçekleştikten sonra, temsilcinin temsil olunan karşısında çeşitli yollarla sorumlu tutulabilmesi gerekir. Gelecek kuşağın temsilinde, temsilcinin temsil olunana karşı sorumlu tutulması çok sınırlı koşullarda ve nadiren mümkün olabileceken, temsil olunan henüz mevcut bulunmadığı için temsilcinin önceden yetkilendirilmesi hiçbir zaman olanaklı değildir. Bu durum, gelecek kuşağın şekli anlamda temsilini imkânsız kılar.

ii. Temsilin ikinci veçhesi, temsil yoluyla temsil olunanla ilgili bilgilere ulaşılmasının amaçlandığı bağlamlarda söz konusu olan betimleyici temsildir¹³⁸. Gelecek kuşağın temsilinde, temsil olunana ilişkin bilgilerin önceden görülmesi sınırlı olduğundan ve farklı olgulardan hareket eden tahminler farklı sonuçlar getirdiğinden, gelecek kuşağın betimleyici temsili de olanaksızdır. Her şeyden önce, neyin betimleneceğini kesin bir biçimde ortaya koymak mümkün değildir.

iii. Temsilin üçüncü veçhesi sembolik temsildir. *Pitkin*, bir sembolün bir kişiyi temsil etmesinin, o kişiyle sembol arasında, rasyonel bir temele dayanma zorunluluğu içermeyen bir bağlantının üçüncü bir kişi ve/veya temsil olunanın bizzat kendisi tarafından kurulmasıyla mümkün olduğunu ortaya koyar¹³⁹. Gelecek kuşağın böyle bir bağlantıyı bizzat kurma olanağı yoktur. Gelecek kuşağın sembolik temsili ancak, şimdiki kuşağın, kendi kuşağı içinden belirlenen birinin veya birden fazla kişinin gelecek kuşağı temsil ettiği inancını taşımasıyla mümkün olur. Diğer bir ifadeyle, şimdiki kuşak bir veya birden fazla kişiye, gelecek kuşağın sembolik temsilcisi olma görevini atfedebilir.

Devletin borçlanmasıyla ilgili kararların alınmasında gelecek kuşağın sembolik temsilinin fiilen etkili olup olmayacağı tartışmaya açıktır. Gelecek kuşağın sembolik temsilcisinin içinde bulunması muhtemel durumu kavramak amacıyla, filozof *Robert Nozick*'in köle meselini ele almak iyi bir düşünce egzersizi olabilir. Bu

¹³⁷ *Ibid.*, s. 38-9.

¹³⁸ *Ibid.*, s. 80-81.

¹³⁹ *Ibid.*, s. 95-106.

mesel kısaca şöyledir: Normal şartlar altında, köle olarak kullanılan birinin çalışma koşullarına efendisi karar verir. Efendi, kendisine bağlı bulunan on bin kölenin, çalışma koşullarına ilişkin kararların alınmasında oy hakkına sahip olmasına izin verir. Kölelerden birinin, oy hakkına sahip olan diğer köleler arasında, ancak bunlar eşit olarak ikiye bölünerek fikir ayrılığı yaşadığı, örneğin beş bini bir tarafta, beş bini diğer tarafta birleştiği bir durumda belirleyici etkisi olabilir. Köle ancak oyunu bir taraftan yana kullanırsa o tarafın isteğinin gerçekleşmesine katkıda bulunabilir. Diğer durumlarda, kölenin mevcut hâlinde bir farklılık yaratması mümkün olmaz ve oy hakkına sahip olması bunu değiştirmez¹⁴⁰.

Nozick'in köle meseli, bir kişiye veya topluluğa eşit oy hakkı tanınmanın, o kişinin veya topluluğun fiilen söz sahibi olmasını veya eşit muamele görmesini sağlamak açısından yeterli olmadığını gösterir¹⁴¹. Gelecek kuşağın sembolik temsilinde, devletin borçlanmasıyla ilişkin kararların alınmasında şimdiki kuşak çoğunlukta olacağından, sembolik temsilcinin etkisi olamaz ve gelecek kuşak şimdiki kuşağın öngörüsüne ve merhametine terk edilir. Gelecek kuşağın sembolik temsilcisi sadece şimdiki kuşağın eş parçalara bölünerek fikir ayrılığına düştüğü durumlarda belirleyici bir rol üstlenebilir. Dolayısıyla, iradesiyle gelecek kuşağı mevcut kılması çoğu zaman mümkün olmaz. Bu sebeple, teorik açıdan mümkün gözüke de, gelecek kuşağın sembolik temsili fiili açıdan önemsizdir. Bu sorunun yegâne çözümü, borçlanma kararını veren ve uygulayan çoğunluğun gelecek kuşağın sembolik temsilcilerinden oluşmasıdır. Buysa şimdiki kuşağın temsiline önünde bir engel olarak ortaya çıktığı için haklı ve gerçekçi bir çözüm getirmez. Şimdinin yerine geleceği tercih etmek için ikna edici bir gerekçe sunmak zordur. İkisini bir arada gözetmek gerekir.

iv. Gelecek kuşağın temsili, teorik ve fiili açıdan yalnızca temsiline dördüncü veçhesi olan maddi anlamda temsil şeklinde mümkün olabilir. Maddi anlamda temsil, bir etkinlik olarak temsili ifade eder ve temsilcinin başkası adına eylemde bulunurken bu eylemini neyi gözeterek ve nasıl gerçekleştirdiğine odaklanır¹⁴². Gelecek kuşağın şekli anlamda temsili imkânsız olduğu için gerçek temsili de mümkün olmaz. Bu

¹⁴⁰ Robert Nozick, **Anarchy, State and Utopia**, Oxford: Blackwell Publishers, 1999, s. 290-292.

¹⁴¹ Jason Brennan, "Democracy without Romance", **Debating Democracy – Do We Need More or Less**, Yaz. Jason Brennan ve Hélène Landemore, New York: Oxford University Press, 2022, s. 117.

¹⁴² Pitkin, **op. cit.**, s. 112.

durumda, maddi anlamda temsil ancak görünüşte temsil olabilir. Diğer bir ifadeyle, temsilci gelecek kuşak tarafından yetkilendirilmemiş olsa da, temsil faaliyeti gelecek kuşağın faydasını gözeterek şekilde yürütülebilir. Bu çerçevede, gelecek kuşağın maddi anlamda temsili, temsil etkinliğinin devletin borçlanması gibi gelecek kuşağı etkileme ihtimali bulunan konularda gerekli tedbirlerin alınmasını sağlayacak ve gelecek kuşağın zarar görmesini önleyecek şekilde gerçekleştirilmesi anlamına gelir.

Gelecek kuşağın maddi anlamda temsili, ulusal egemenlik düşüncesinden hareketle temellendirilebilir. Evvelce açıklandığı üzere, ulusal egemenlik düşüncesi iki önemli belirlemeye dayanır. Bunlardan ilki, belirli tarihsel bir andaki kişilerden oluşan bir insan topluluğu anlamına gelen halk kavramından farklı olarak, millet kavramının geçmişteki, şimdiki ve gelecekteki kişilerin tamamını kapsayan bir insan topluluğunu ifade etmesidir¹⁴³. İkincisi, temsilcilerin yalnızca kendisini seçenleri değil, milletin tamamını temsil ettiğinin kabul edilmesidir¹⁴⁴. Bu belirlemeler, ulusal egemenlik düşüncesinin ve temsili vekâlet anlayışının, gelecek kuşağın temsili de içerdiğini gösterir. Bütün milleti temsil eden temsilciler, millet kavramının kapsamına giren gelecek kuşağın da temsilcisi niteliğindedir.

Bu çıkarım gelecek kuşağın temsiline ilişkin tartışmaları dolanmak için kullanılabilir. Şimdiki kuşak ve gelecek kuşak tek bir millet olarak düşünülürse, milletin temsili açısından bunlardan birine karşı özel bir haksızlık yapıldığını öne sürmenin zorlaşacağı söylenebilir¹⁴⁵. Ancak borç devleti, şimdiki kuşağın varlıklı kesiminden alacağı vergiden vazgeçmek suretiyle, sistematik hâle gelmiş bütçe açıklarını yine sistematik hâle gelmiş ve artma eğilimindeki borçlanmalarla kapatarak bu bütünlüğün gelecek kuşağın aleyhine bozulmasına sebep olur. Borç devletinde, devletin borçlanmasıyla ve dolayısıyla vergiyle ilgili kararların alınmasında gelecek kuşağın hâlihazırda temsil edildiğini ve mevcut düzende herhangi bir değişikliğe ihtiyaç olmadığını iddia etmek gerçek durumla bağdaşmaz. Bu çıkarımı, gelecek kuşağın temsili sorununu aşmak için değil, aksine, temsilcilere gelecek kuşağı da temsil ettiklerini hatırlatmak için kullanmak gerekir. Temsilcinin, temsil etkinliğini,

¹⁴³ Batum / Yılmaz / Köybaşı, **op. cit.**, s. 111.

¹⁴⁴ **Ibid.**, s. 112-113.

¹⁴⁵ Salsman, **op. cit.**, s. 195.

temsil ettiği gelecek kuşağı da gözeterek şekilde gerçekleştirmesi, millet egemenliği düşünçesinin ve temsili vekâlet anlayışının bir gereği olarak kabul edilmelidir¹⁴⁶.

Devletin borçlanması, vergilendirmeye benzer biçimde, yasamanın yürütmeye önceden yetki vermesi ve bu yetkiye ilişkin bir sınırı her bütçe dönemi için bütçe yasasında somutlaştırması, yürütmenin bunlara göre borçlanmayı gerçekleştirmesi ve bunun yasama ve yargı tarafından denetlenmesi şeklinde, görev ve sorumlulukların yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında paylaşıldığı bir çizgide ilerler. Gelecek kuşağın maddi anlamda temsili, vergide temsilin gerektirdiklerine koşut olarak, bu aşamaların tümüne yayılmış bir biçimde gerçekleştirilmelidir. Bu doğrultuda, tüm aşamalarda, karar alan ve uygulayan herkesin, gelecek kuşağı etkileme ihtimali bulunan konularda gerekli tedbirlerin alınmasını sağlayacak ve gelecek kuşağın zarar görmesini önleyecek şekilde davranması amaçlanmalıdır.

Bu amacın gerçekleşmesini bütünüyle temsilcinin kişisel inisiyatifine terk etmemek için, gelecek kuşağın maddi anlamda temsiline yardımcı olacak birtakım hukuki mekanizmalar getirilebilir. Çeşitli bilgi alanlarından birçok bilim insanı bu mekanizmaların neler olabileceğine ilişkin çalışmalar yürütmekte ve öneriler sunmaktadır. Burada, gelecek kuşağı korumaya çalışırken şimdiki kuşağın durumunu kötüleştirmedeği ve gerçekleştirilmesi görece daha az zahmetli olduğu için önemli bulunan üç önerinin üstünde durulacaktır. Bu öneriler, temsil etkinliğini sermayeci sistemin neoliberal aşamasına ait kamu tercihi yaklaşımının hâkimiyeti altında gerçekleştirirken, borçlanmayla ve dolayısıyla vergiyle ilgili kararların alınmasında yalnızca şimdiki kuşağı değil, aynı zamanda gelecek kuşağı da temsil ettiğini hatırlaması gereken temsilciler için önemli yol işaretleridir.

Bu önerilerden ilki, gelecek kuşak etki değerlendirmesidir. Gelecek kuşak etki değerlendirmesi, şimdiki kuşağın verdiği ve uyguladığı bir kararın gelecek kuşağın koşullarına yönelik olumlu veya olumsuz sonuçlarının önceden ortaya konması

¹⁴⁶ Karş. Anja Karnein, “Can We Represent Future Generations?”, **Institutions for Future Generations**, Ed. İñigo González-Rico ve Axel Gosseries, Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 83-85. Ayrıca, hukukçu ve felsefeci Axel Gosseries egemenlik kavramının, bir kuşağın kendisinden önceki kuşağın verdiği ve kendi zamanının ötesine geçen karar ve uygulamalarıyla bağlı olmamasını ve kendi kararlarını verebilecek ve uygulayabilecek imkâna sahip olmasını da kapsayacak şekilde düşünölebileceğini öne sürer. Bkz. Axel Gosseries, “Generational Sovereignty”, **Institutions for Future Generations**, Ed. İñigo González-Rico ve Axel Gosseries, Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 102-103.

anlamına gelir. Bu değerlendirme bir rapor olarak hazırlanabilir ve şartlar uygunsa kamuyla paylaşılabilir. 2019 yılında Birleşik Krallık'ta parlamentoya sunulan ve hâlâ görüşme aşamasında olan “*Gelecek Kuşakların Refahı Yasa Tasarısı*” gelecek kuşak etki değerlendirmesini somutlaştıran bir örnek sunar. Tasarının 11. maddesine göre, kamu harcamalarıyla ve vergilendirmeyele bağlantılı bir değişiklik teklifi söz konusu olduğunda, bu teklifle beraber, teklifin gelecek kuşağın refahına ilişkin olarak tasarıda somutlaştırılan hedeflere etkisine dair bir raporun hazırlanması zorunludur. Bu raporda, teklifin en az yirmi beş yıllık dönemde gelecek kuşağı nasıl etkileyeceğinin ortaya konması ve olumsuz bir etkiye sahip olacağı tespit ediliyorsa, bu olumsuz etkinin nasıl azaltılacağına dair plânlara yer verilmesi gerekir. Gelecek kuşak etki değerlendirmesinin gerekmediği sonucuna ulaşıyorsa, bu kez de bu sonucu getiren gerekçenin bir raporla açıklanması şarttır¹⁴⁷.

İkincisi, kanun yapımında alt çoğunluk kuralları getirilmesidir. Alt çoğunluk kuralları, önceden belirlenmiş bir sayısal çoğunluğun, diğer oylama çoğunluklarından bağımsız olarak parlamento içindeki mevcut durumu değiştirmesine olanak veren kuralları ifade eder¹⁴⁸. Felsefeci *Kristian Skagen Ekeli* gelecek kuşağın koşullarını önemli derecede etkileyecek konularda iki farklı alt çoğunluk kuralı önerir¹⁴⁹. Bunlardan ilki, zorunlu erteleme talep etme çoğunluğudur. Parlamentoyu oluşturan temsilcilerin en az üçte birinin oyuyla, gelecek kuşağı olumsuz yönde etkileyen, örneğin borç yükünü artıran bir kanunun son oylaması bir sonraki parlamento seçiminden sonraya ertelenebilir. İkincisi, halkoylaması talep etme çoğunluğudur. Parlamentoyu oluşturan temsilcilerin en az üçte birinin oyuyla, böyle bir kanun halkoylamasına sunulabilir. Bu alt çoğunluk kuralları, mevcut karar alma pratiğini yavaşlatarak konunun hem parlamentoda hem de parlamento dışında daha çok tartışılmasına ve bu tartışmalara yurttaşların katılımının artırılmasına yarar. Bu sayede, böyle bir kanunun gelecek kuşak üstündeki muhtemel etkilerinin altını çizmek ve daha kapsamlı bir değerlendirmeye tâbi tutmak mümkün olabilir¹⁵⁰.

¹⁴⁷ **Wellbeing of Future Generations Bill**, As Brought from the Lords, 253, 58/2, <http://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-02/0253/210253.pdf>, Erişim: 3.4.2023.

¹⁴⁸ Adrian Vermeule, **Submajority Rules: Forcing Accountability upon Majorities**, Public Law and Legal Theory Working Paper, The University of Chicago Law School, 2004, s. 4.

¹⁴⁹ Kristian Skagen Ekeli, “Electoral Design, Sub-Majority Rules, and Representation for Future Generations”, **Institutions for Future Generations**, Ed. Iñigo González-Ricoy ve Axel Gosseries, Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 214-215.

¹⁵⁰ **Ibid.**, s. 220-225.

Üçüncüsü gelecek kuşağı gözetecek, malî ve kurumsal özerkliğe sahip bir kamu denetçiliğinin kurulmasıdır. Siyaset bilimciler *Ludvig Beckman* ve *Fredrik Ugglå*'nın önerisine göre, kamu denetçiliği, devletin borçlanması gibi konularda gerekli tedbirlerin alınması ve gelecek kuşağın zarar görmesinin önlenmesi için vereceği tavsiye niteliğindeki kararlarla kamu gücünü kullanan bütün kişi ve kurumlara yol gösterebilir¹⁵¹. Kamu denetçiliğinin güçlü yanı, demokratik müzakereye doğrudan bir müdahalede bulunmak yerine, tavsiye niteliğindeki kararlarla müzakerenin gelecek kuşakları gözetecek şekilde seyretmesini sağlamasıdır. Böylece şimdiki kuşağın siyasi iktidarını sınırlayacak bir durum söz konusu olmaz. Bu aynı zamanda, kamu denetçiliğinin zayıf yanı olarak da görülebilir. Kararların tavsiye niteliğinde olması kamu denetçiliğinin fiilen etkili bir araç olmadığı konusunda şüphelere neden olabilir. *Beckman* ve *Ugglå*'ya göre, bu şüphenin aksini gösteren işaretler mevcuttur. Kamu denetçiliği kamusal tartışmalarda gelecek kuşağın sesi olur. Diğer bir ifadeyle, gelecek kuşağı bir anlamda mevcut kılar, yani temsil eder. Böylece gelecek kuşağın korunması amacını görünür hâle getirir, toplumun konuya ilgi ve destek göstermesini sağlar ve şekillendirilecek politikalara temel hazırlar¹⁵². Bunun özellikle çevre konularında başarılı örnekleri vardır ve aynı başarının devletin borçlanmasına ilişkin konularda da gerçekleşmesinin önünde bir engel yoktur¹⁵³.

III. Temsilcinin Eylem Kapasitesiyle İlgili Sorunlar

Temsilci, temsil faaliyetinin failidir. Temsil olunanları parlamentoda mevcut kılacak veya kılamayacak olan odur. Bir karar verirken, farklı seçenekleri göz önünde bulundurur ve temsil olunanları mevcut kılmasına yarayacak ne varsa, bunları o seçeneklere yönlendirir¹⁵⁴. Bu seçeneklerse sınırsız değildir. Temsilcinin seçeneklerinin sınırlarını eylem kapasitesi olarak kavramlaştırmak mümkündür. Eylem kapasitesi, temsilcinin temsil olunanları mevcut kılmasına yarayacak seçeneklerin çeşitlilik düzeyini ifade eder. Bu kapasite daraldıkça, temsilcinin, temsil

¹⁵¹ Ludvig Beckman / Fredrik Ugglå, "An Ombudsman for Future Generations: Legitimate and Effective?", **Institutions for Future Generations**, Ed. İñigo González-Ricoy ve Axel Gosseries, Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 118-129.

¹⁵² *Ibid.*, s. 125.

¹⁵³ Macaristan'daki kamu denetçiliği başarılı örneklerden biridir. Bu konuda kapsamlı açıklamalar için bkz. Benedek Jávor, "Institutional Protection of Succeeding Generations – Ombudsman for Future Generations in Hungary", **Handbook of Intergenerational Justice**, Ed. Joerg Chet Tremmel, Cheltenham: Edward Elgar, 2006, s. 282 vd.

¹⁵⁴ Karş. Wallace, *op. cit.*, s. 306.

olunanları mevcut kılmasına yarayacak şeyleri yönlendirebileceği seçeneklerin sayısı azalır. Bu kapasite genişledikçe, temsilci, temsil olunanları mevcut kılmak için daha fazla imkâna kavuşur.

Yukarıda temsilcinin yetkisi bahsinde, temsilcinin temsil olunanlarla ilişkisinin niteliği incelenmişti. Temsilcinin temsili vekâlet anlayışında temsil olunanları mevcut kılmak için daha fazla imkâna sahip olduğu tespit edilmişti¹⁵⁵. Bu durum, temsilcinin eylem kapasitesinin temsili vekâlet anlayışında, emredici vekâlet anlayışına kıyasla daha geniş olduğunu gösterir. Sonra, temsilcinin, temsil faaliyetini özgür bir şekilde gerçekleştirebilmesi için birtakım statü güvencelerinin öngörüldüğü açıklanmıştı¹⁵⁶. Bu güvenceler de, temsilcinin eylem kapasitesini sınırlayabilecek birtakım engellerin ortadan kaldırılmasına yarar. Dolayısıyla, temsilcinin yetkisi bahsinde ortaya konan çerçeve, temsilcinin eylem kapasitesiyle yakından ilgilidir.

İdeal bir düzende, temsilci, yapması gerekeni eylem kapasitesi doğrultusunda gerçekleştirir. Temsilciler kümesinin ve içinde bulunduğu düzenin bir bütün olarak olması gerektiği gibi işlediği düşünülür. Fakat pratikte durum farklıdır. Temsilci, temsil olunanları mevcut kılmasına yarayacak şeyleri yönlendirebileceği seçenekleri seçerken, diğer aktörlerin davranışlarından ve bir bütün olarak siyasi sistemin genel özelliklerinden etkilenir¹⁵⁷. Bu etki, eylem kapasitesinin daralmasına yol açabilir. Bu başlıkta, işte bu kapasitenin daralmasına yol açan, diğer bir deyişle, temsilcinin temsil olunanları mevcut kılmak için sahip olduğu imkânları azaltan iki olgu üstünde durulacaktır. Ekonominin küreselleşmesinin vergiyle ilgili konularda yerel siyaseti sınırlaması (A) ve temsil faaliyetinde siyasi partilerin belirleyici bir etkiye sahip olması (B) olguları aşağıda sırasıyla değerlendirilecektir.

¹⁵⁵ Bkz. İkinci Bölüm, I-B-3-a-i, “İlişkinin Niteliği” başlığı.

¹⁵⁶ Bkz. İkinci Bölüm, I-B-3-b, “Yasama Bağışıklıkları” başlığı.

¹⁵⁷ Gutmann / Thompson, **op. cit.**, s. 173.

A. Uluslararası Aktörlerin Etkisi

Bu başlıkta şunlar öne sürülmektedir: Ekonominin küreselleşmesinin ulaştığı evrede, çifte vergilendirme ve vergi rekabeti sorunları, vergilendirme yetkisinin kullanılmasında birden fazla devletin eşgüdüm içinde hareket etmesi gerektiği anlayışını hâkim kılmış durumdadır. Bu anlayış, vergilendirme yetkisini ilgilendiren bazı konuların, devletin dışında, uluslararası aktörler tarafından veya onların etkisiyle karara bağlanmasını getirir ve yerel siyasetin konusunu ve parlamentodaki temsilcinin hareket alanını yeniden belirler. Bu doğrultuda, önce eşgüdüm ihtiyacının vergi hukukundaki izdüşümü saptanacak (1), sonra bunun temsil faaliyeti açısından getirdiği birtakım sonuçlar ele alınacak (2) ve nihayetinde bu düğümün çözümsüz olup olmadığı irdelenecektir (3).

1. “Eşgüdümsüz Vergi Olmaz”¹⁵⁸

Ekonominin küreselleşmesi malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin devletler arasında serbestçe hareket etmesini ve bu sayede devlet ekonomilerinin birbiriyle bütünleşmesini ifade eder¹⁵⁹. Bu serbestleşme ve bütünleşme eğilimini on dokuzuncu yüzyıldan başlatmak mümkündür. On dokuzuncu yüzyıldaki iki önemli gelişme, ekonominin küreselleşmesinin ilk temellerini atar. Buharlı gemiler, demiryolu sistemleri ve telgraf gibi yeni teknolojiler uluslararası ulaşımı ve iletişimi kolaylaştırır. Ulusal para birimlerinin altına endekslendiği uluslararası bir standardın benimsenmesi, ticaretin devletler arasında rahatlıkla yürütülmesini sağlar. Bu iki gelişmeye, on altıncı yüzyıldan itibaren geçerli olan ve devletlerin zenginliğini sahip olduğu kaynaklara göre tayin eden merkantilist anlayışın, düşünce sahasındaki yerini kaynakların serbest dolaşımını kolaylaştıran serbest piyasa anlayışına bırakması eşlik eder. Fakat yirminci yüzyılın ilk yarısında savaşların sebep olduğu istikrarsızlık ve ekonomik bunalım, devletlerin korumacı politikalara yönelmesine ve serbest piyasa

¹⁵⁸ Bu ifade hukukçu *Julie Roin*’in makalesinden ilhamla kullanılmıştır. Bkz. Julie Roin, “Taxation without Coordination”, *The Journal of Legal Studies*, 31/S1, 2002, s. S61 vd.

¹⁵⁹ Karş. Ernst-Ulrich Petersman, “Globalization and Multi-Level Governance”, *Elgar Encyclopedia of International Economic Law*, Ed. Thomas Cottier ve Krista Nadakavukaren Schefer, Cheltenham: Edward Elgar, 2017, s. 39.

anlayışını bir süreliğine askıya almasına neden olur. Bu ara dönem, 1944 yılından itibaren *Bretton Woods* rejimiyle birlikte kapanır¹⁶⁰.

Bretton Woods rejimi bir yandan serbest piyasa anlayışını desteklerken, diğer yandan uluslararası işbirliği yoluyla serbest piyasanın disiplinini sağlamayı hedefleyen yeni bir küreselleşme dönemini başlatır. Bu dönemde, piyasanın toplumsal ihtiyaçları karşılayacak şekilde düzenlenmesi için devletlere hareket alanı bırakılır. Ancak, yirminci yüzyılın son çeyreğinde, yukarıda devletin borçlanması bahsinde açıklanan neoliberal değişime koşut bir küreselleşme anlayışının yerleşmesiyle *Bretton Woods* rejimi zayıflar ve *hiper-küreselleşme* eğilimli bir dönem başlar. Bu yeni dönemde, küreselleşme kendi başına amaç hâline gelir, *Bretton Woods* rejiminin devletlere tanıdığı hareket alanı küreselleşmenin önünde bir engel olarak görülür ve terk edilir. Küresel olarak geçerli olduğu düşünülen serbest piyasa kurallarının bütün devletler tarafından yerel düzeyde de benimsemesi ve devlet ekonomilerinin bu doğrultuda işlemesi hedeflenir. Böylece, devletlerin egemenlik alanları, serbestleşme ve bütünleşme eğilimi karşısında gittikçe geri planda kalmaya başlar. Vergilendirme yetkisi de bu durumdan etkilenir¹⁶¹.

Vergi kanunları kural olarak devletin egemenlik alanı içinde uygulanır. Bir devlet, toprağında yaşayan kişiler, gerçekleşen işlemler veya faaliyetler üstünde en üst siyasi iktidara sahip olduğundan, vergilendirme yetkisini de bu kişiler, işlemler veya faaliyetler üstünde kullanır. Bunun için devletle vergi yükümlüsü veya vergi konusu arasında asgari ve yeterli bir bağlantının kurulması gerekir¹⁶². Bu bağlantı, vergi yükümlüsünün uyrukluğ u veya ikâmeti aracılığıyla kuruluyorsa şahsilik ilkesinin dikkate alındığı söylenir. Buna göre, o devletin uyruğ u olan veya o devlette ikâmet eden bir kişi üstünde vergilendirme yetkisi kullanılır. Bu bağlantı, vergi konusunun o devlette bulunması veya gerçekleşmesi aracılığıyla kuruluyorsa kaynak ilkesinin dikkate alındığı söylenir. Bu durumda, o devlette bulunan konular, gerçekleşen

¹⁶⁰ Burada açıklanan gelişmelere ilişkin bkz. Dani Rodrik, **The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy**, New York: Norton & Company, 2011, s. 24-47 (2. Bölüm); 67-88 (4. Bölüm).

¹⁶¹ **Ibid.**

¹⁶² Öncel / Kumrulu / Çağ an / Göker, **op. cit.**, s. 66.

işlemler veya faaliyetler üstünde vergilendirme yetkisi kullanılır. Şahsilik ve kaynak ilkeleri, bütün devletlerin vergi sistemlerinde farklı şekillerde bir arada uygulanır¹⁶³.

Ekonominin küreselleşmesi, malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest hareketini mümkün kıldığından, birden fazla devletin aynı kişi, aynı işlem veya faaliyet üstünde vergilendirme yetkisine sahip olduğu durumlar yaratır. Farklı devletler farklı ilkelere göre vergilendirdiğinde çifte vergilendirme sorunu ortaya çıkar. Örneğin bir devlet şahsilik ilkesine göre uyruğu olan bir kişinin başka bir devlette elde ettiği geliri vergilendirirken, gelirin elde edildiği devlet de kaynak ilkesine göre vergilendirme yetkisini kullanırsa aynı gelir üstünden birden fazla defa vergi alınmış olur. Çifte vergilendirme sorunu, ekonominin küreselleşmesinden kaynaklansa da, aynı zamanda onun sürdürülmesinin önünde bir engeldir. Çünkü bir devletin sınırları içindeki faaliyetler tek düzeyde vergilendirilirken, sınırları aşan faaliyetler birden fazla düzeyde vergilendirilir ve bu da ekonomik tercihlerin küreselleşme aleyhine bozulmasına yol açar¹⁶⁴.

Benzer bir engel, bir devletin vergilendirme yetkisini kullanmaması veya belirli bir şekilde kullanması durumunda da ortaya çıkar. Ekonominin küreselleşmesi uluslararası vergi rekabeti olgusunu beraberinde getirir. Vergi rekabeti, bir yönetimin kendi vergi sistemindeki unsurları başka yönetimlerin vergi sistemlerine göre stratejik bir biçimde belirlemesi anlamına gelir¹⁶⁵. Farklı seviyedeki yönetimler arasında, örneğin bir federal devlet örgütlenmesi içinde federe yönetimle federal hükümet arasında gerçekleşirse dikey vergi rekabeti, aynı seviyedeki yönetimler arasında, örneğin iki ulusal yönetim arasında gerçekleşirse yatay vergi rekabeti söz konusu olur¹⁶⁶. Uluslararası vergi rekabeti, ulusal yönetimler arasında gerçekleşen yatay vergi rekabetini ifade eder¹⁶⁷. Küresel bir ekonomide bir devletteki vergi sisteminin, başka devletlerde olumlu veya olumsuz etkileri olabilir. Bir devlet, hareket hâlindeki gelir

¹⁶³ Karakoç, **Genel Vergi Hukuku**, s. 100-103; Öncel / Kumrulu / Çağan / Göker, **op. cit.**, s. 66-67; Stewart, **op. cit.**, s. 254-263. Kişisel veya maddesel bağlama noktaları hakkında kapsamlı açıklamalar için bkz. Billur Yaltı, **Uluslararası Vergi Anlaşmaları**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 1995, s. 123 vd.

¹⁶⁴ Allison Christians, "The Importance of Tax in International Economic Law", **Elgar Encyclopedia of International Economic Law**, Ed. Thomas Cottier ve Krista Nadakavukaren Schefer, Cheltenham: Edward Elgar, 2017, s. 506-507.

¹⁶⁵ Michael Keen, "Tax Competition", **The New Palgrave Dictionary of Economics**, Third Edition, Vol. 19, Londra: Palgrave Macmillan, 2018, s. 13448.

¹⁶⁶ Leonie Backeberg, **Tax Competition, Redistribution, and the European Welfare State**, Berlin: Wissenschaftlicher Verlag, 2021, s. 73-74.

¹⁶⁷ **Ibid.**

ve servet unsurlarını kendine çekmek için vergilendirme yetkisini hiç kullanmamayı veya vergi oranını düşürerek ya da çeşitli vergi kolaylıkları sağlayarak belirli bir yönde kullanmayı seçebilir. Böylece vergi cennetleri ortaya çıkabilir ve diğer devletler kendi egemenlik alanındaki kişi, işlem ve faaliyetleri vergilendirme kabiliyetini yitirebilir¹⁶⁸.

Bir devlet, ekonominin küreselleşmesinden kaynaklanan bu sorunların etkilerini gidermek amacıyla, tek taraflı olarak, vergilendirme yetkisinden yararlanabilir. Örneğin mahsup yöntemiyle yabancı bir devlette ödenen verginin kendisine ödenecek vergiden düşülmesini düzenleyerek veya istisna yöntemiyle yabancı bir devletteki vergi konusunu vergilendirmemeyi tercih ederek çifte vergilendirme sorununun kimi etkilerini ortadan kaldırabilir. Yahut vergiden kaçınmayı önleyecek veya zorlaştıracak düzenlemelerle vergi rekabetinin bazı olumsuzluklarını sağıltabilir. Bununla birlikte, bir devletin bu sorunların bütün etkilerini tek başına gidermesi mümkün değildir. Çifte vergilendirme açısından farklı devletlerin aynı husustaki düzenlemelerinin birbiriyle uyumlu olması gerekirken; vergi rekabeti bakımından uluslararası bilgi paylaşımına ve farklı vergi sistemlerinin standart bir vergilendirme yaklaşımını benimsemesine ihtiyaç duyulur. Bu yüzden birden fazla devletin eşgüdüm içinde hareket ederek beraber çözüm üretmesi gerekir¹⁶⁹.

Uluslararası işbirliğinin yaygın bir biçimi çift taraflı vergi anlaşmalarıdır. Çifte vergilendirmeyi önlemek, emek ve sermaye unsurlarının dolaşımını kolaylaştırmak ve vergiyle ilgili verilerin paylaşımını sağlamak gibi amaçlar çift taraflı vergi anlaşmalarının temelini oluşturur¹⁷⁰. Yukarıda açıklanan sorunların çözümü için, bu anlaşmaların da eşgüdümlü olması gerekir. Bu doğrultuda 1963 yılında hazırlanan OECD model anlaşması, hareketli sermaye gelirlerinin kaynak devletinde, sabit nitelikli gelirlerin ikâmet devletinde vergilendirilmesi şeklinde örnek bir düzenleme getirir¹⁷¹. Hâlihazırda yürürlükte bulunan üç binden fazla vergi anlaşmasının büyük çoğunluğu OECD modeline dayanır. Modelde öngörülmemiş sorunlar tamamlayıcı

¹⁶⁸ Schön, **Taxation and Democracy**, s. 54-55; Stewart, **op. cit.**, s. 277.

¹⁶⁹ Öncel / Kumrulu / Çağan / Göker, **op. cit.**, s. 67 vd.; Schön, “National Sovereignty and Taxation”, s. 510; Yaltı, **Uluslararası Vergi Anlaşmaları**, s. 25 vd.

¹⁷⁰ Öncel / Kumrulu / Çağan / Göker, **op. cit.**, s. 69-70.

¹⁷¹ Philipp Genschel / Thomas Rixen, “Settling and Unsettling the Transnational Legal Order of International Taxation”, **Transnational Legal Orders**, Ed. Terence C. Halliday ve Gregory Shaffer, New York: Cambridge University Press, 2015, s. 160.

yorumlarla sık sık gözden geçirilir ve düzenlenir. 1980 yılında hazırlanan Birleşmiş Milletler model anlaşmasıysa kaynak devletin vergilendirme yetkisine daha geniş bir alan bırakır. Gelişmekte olan devletler kaynak devlet olarak çıkarlarına daha uygun olduğu için bu modeli tercih etmeye daha yatkındır¹⁷². Model anlaşmaların bağlayıcılığı yoktur. Fakat bu modellere göre akdedilen çift taraflı vergi anlaşmaları uluslararası hukukun getirdiği bütün hukuki sonuçları taşır ve kanun koyucu tarafından iç hukuka da aktarıldıktan sonra vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması anlamına gelir. Bununla beraber, çift taraflı vergi anlaşmalarının yukarıda açıklanan sorunların çözümü için sunabilecekleri sınırlıdır. Devletler bu anlaşmaları usûlünce feshedebilir veya uluslararası hukuktan doğacak sorumlulukları göze alarak anlaşmanın yürürlükte olduğu alanı iç hukukta yeni kanunlarla düzenleyebilir¹⁷³.

Bir devletin ekonominin küreselleşmesinden kaynaklanan sorunların etkilerini gidermek için, tek taraflı veya çift taraflı çözümlerden başka, başvurabileceği diğer bir yol çok taraflı uluslararası işbirliğidir. Böyle bir işbirliği, OECD gibi ekonomik bir birliğin veya Avrupa Birliği gibi birlik boyutunu aşan ekonomik bir bütünleşmenin¹⁷⁴ parçası olmakla sağlanabilir. Bununla beraber, yukarıda açıklanan *hiper*-küreselleşme eğilimli dönemde, çok taraflı uluslararası işbirliğinin parçası olan bir devletin, vergilendirme yetkisine ilişkin hareket alanı daralmaya başlar. Siyaset bilimciler *Philipp Genschel* ve *Thomas Rixen* mali egemenliğin vergilendirme yetkisi unsurunun üç farklı boyutundan söz eder: Yasama boyutu vergi kanunlarının konmasını, yürütme boyutu bu vergi kanunlarının uygulanmasını ve bütçe boyutu vergi kanunlarının uygulanmasından elde edilen gelirlerin bütçe için kullanılmasını ifade eder¹⁷⁵. Çok taraflı uluslararası işbirliği, ulusal düzeyde bu üç boyutu da etkiler.

Çok taraflı uluslararası işbirliğinin ulusal düzeyde yasama boyutunu etkilemesine Avrupa Birliği örnek verilebilir. Avrupa Birliği, kuruluş amacı doğrultusunda, üye devletlerde ulusal bir piyasayla aynı özelliklere sahip bir piyasanın teminine yöneldiğinden, üye devletlerin vergilendirme yetkisine ilişkin düzenlemeler getirir. Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın 30. maddesi üye devletler arasındaki ithalat ve ihracat ilişkilerinde gümrük vergilerini yasaklarken, 110. maddesi

¹⁷² Charles E. McLure, "Tax Treaties", *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Third Edition, Vol. 19, Londra: Palgrave Macmillan, 2018, s. 13475.

¹⁷³ Schön, "National Sovereignty and Taxation", s. 509-510; Stewart, *op. cit.*, s. 257-258.

¹⁷⁴ Öncel / Kumrulu / Çağan / Göker, *op. cit.*, s. 72.

¹⁷⁵ Genschel / Rixen, *op. cit.*, s. 156.

bir üye devletin diğer üye devletlerin aleyhine olacak şekilde ayrımcı bir vergi koymasını engeller. Üye devletlerin vergilendirme yetkisine getirilen bu sınırlamalar Avrupa Birliği Adalet Divanı tarafından denetlenir¹⁷⁶.

Çok taraflı uluslararası işbirliğinin ulusal düzeyde yürütme boyutunu etkilemesineyse, özellikle 2008 yılında yaşanan küresel ekonomik krizden sonra çift taraflı işbirliğindeki yol gösterici rolü genişleyen OECD örnek olarak verilebilir¹⁷⁷. Ekonominin küreselleşmesi, ekonomik krizlerin de küreselleşmesini getirir. 2008 krizi “*tarihin ilk küresel ekonomik krizi*” olarak nitelendirilir ve Amerika Birleşik Devletleri’nde başlayarak bütün dünyayı belirli ölçüde etkiler¹⁷⁸. 2008 krizi, devletlerin başta vergi cennetleri ve yasadışı sermaye hareketleri olmak üzere, vergi rekabetinin olumsuz etkileriyle mücadele etme konusunda daha kapsamlı adımlar atmasına neden olur. Krizden sonraki G20 ve G8 toplantılarında, uluslararası işbirliğinin çok taraflı çözümlerin hâkim olduğu yeni bir eksene taşınmasına karar verilir ve OECD’nin etkisi genişletilir. OECD tarafından, talep üstüne bilgi alışverişini içeren küresel bir şeffaflık standardı getirmek amacıyla Vergi Konularında Çok Taraflı Karşılıklı İdari Yardımlaşma Sözleşmesi oluşturulur ve Küresel Şeffaflık ve Vergi Amaçlı Bilgi Değişimi Forumu kurulur. Devletlerin malî kurumlarının yıllık devirlerle otomatik bilgi alışverişinde bulunması için Ortak Raporlama Standardı getirilir. Bütün bunlar vergi kanunlarının uygulanması aşamasına da tesir eder¹⁷⁹. Koşut gelişmeler Avrupa Birliğinde de görülebilir. Vergi, harç ve diğer alacakların tahsilinde karşılıklı yardıma ilişkin 16.3.2010 tarih ve 2010/24/EU sayılı Direktif ile vergilendirme alanında idari işbirliğine ilişkin 15.2.2011 tarih ve 2011/16/EU sayılı Direktif benzer gelişmelerin ürünleridir.

¹⁷⁶ Schön, “National Sovereignty and Taxation”, s. 509. Dünya Ticaret Örgütünün getirdiği düzenlemeler de ulusal düzeyde benzer bir etkiye sahiptir. Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşmasının üçüncü maddesinin ilk fıkrası, vergi sisteminin yerli üretim lehine koruyucu bir etki doğurmaması gerektiğini düzenlerken, ikinci fıkrası bu gerekliliği iki farklı yasakla somut hâle getirir. Birincisi, bir akit devlet yabancı bir mala yerli bir mala uyguladığından daha fazla bir vergilendirme uygulayamaz. İkincisi, yabancı bir mal, rekabet ettiği bir maldan, o yerli malın tam bir muadili olmasa bile, daha fazla vergilendirilemez. Bu sınırlamalar büyük ölçüde yerli ve yabancı tüketim mallarının vergilendirilmesiyle ilgili olduğundan, daha çok dolaylı vergiler alanında etkili olur. Detaylı bilgi için bkz. Wolfgang Schön, “World Trade Organization Law and Tax Law”, **Bulletin for International Fiscal Documentation**, 58, 2004, s. 283-284.

¹⁷⁷ OECD 1996 yılından itibaren vergi rekabetinin olumsuz etkileriyle mücadele etmek için çeşitli önlemler almaya başlar, fakat 2008 krizi daha kapsamlı adımlar atmasına neden olur. Bkz. Stewart, **op. cit.**, s. 298.

¹⁷⁸ Mahfi Eğilmez, “2008 Krizi Üzerine”, **İktisat ve Toplum Dergisi**, 120, 2020, <https://iktisatvetoplum.com/2008-krizi-uzerine-mahfi-egilmez-itd-120/>, Erişim: 6.6.2023.

¹⁷⁹ Irma Johanna Mosquera Valderrama, “Legitimacy and the Making of International Tax Law: The Challenges of Multilateralism”, **World Tax Law Journal**, 7/3, 2015, s. 344-346.

OECD'nin genişleyen rolü yalnızca yürütme boyutuyla sınırlı değildir. 2013 yılında, OECD, devletlerin kendi egemenlik alanındaki kişi, işlem ve faaliyetleri vergilendirme kabiliyetini yitirmesini önlemek üzere Matrah Aşındırma ve Kâr Aktarımı Eylem Planını hazırlar. Plan, çift taraflı vergi anlaşmalarında gerekli değişiklikleri yapmak amacıyla, çok taraflı bir uluslararası anlaşmanın yapılması hedefini koyar. 2016 yılında bu çok taraflı anlaşmanın hazırlığı tamamlanır ve 2017 yılında yalnızca OECD devletlerinin değil, bütün devletlerin imzasına açılır. Çok taraflı anlaşma, yaklaşık iki bine yakın çift taraflı vergi anlaşmasını doğrudan doğruya ve bu anlaşmaların devletlerin iç hukukundaki izdüşümünü dolaylı olarak etkiler¹⁸⁰.

Çok taraflı uluslararası işbirliğinin ulusal düzeyde bütçe boyutunu etkilemesineyse Avrupa Birliği bütçesi örnek verilebilir. Avrupa Birliği bütçesi, üye devletlerin gayrisafi milli hasıllarına göre sunduğu malî katkılar, Avrupa Birliği dışından yapılan ithalattan alınan gümrük vergisi, üye devletlerin topladığı katma değer vergisinin belirli bir kısmı ve üye devletlerin geri dönüştürülmemiş plastik ambalaj atığına ilişkin olarak yaptığı ödemeler gibi ulusal düzeyde bütçe boyutunu etkileyen gelirlerle finanse edilir¹⁸¹.

Bu çerçevede, ekonominin küreselleşmesinin getirdiği sorunlar karşısında, bir devlet tek başına vergilendirme yetkisini belirli şekillerde kullanma veya başka devletlerle çift taraflı vergi anlaşmaları akdetme yollarını benimseyebilir. Bununla beraber, özellikle 2008 krizinden sonraki gelişmelerin gösterdiği üzere, bugün hâkim olan anlayış, *hiper*-küreselleşme eğilimli dönemde iki yolun da yetersiz kaldığı ve küresel sorunların küresel çözümü için birden fazla devletin eşgüdüm içinde hareket etmesini sağlayan çok taraflı uluslararası işbirliğinin gerekli olduğudur. Fakat böyle bir işbirliğine dâhil olmanın, çözüm aranan sorunlarla ilgili olsun veya olmasın, temsilsiz vergi olmaz ilkesi bakımından getirdiği birtakım sonuçlar vardır.

¹⁸⁰ Stewart, **op. cit.**, s. 285-289, 315.

¹⁸¹ Daha kapsamlı açıklamalar için bkz. European Commission, "Own resources of revenue", https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources_en, Erişim: 11.6.2023. Ayrıca bkz. Dilek Yılmazcan, **Avrupa Topluluğu Bütçe Politikası**, İstanbul, 1999; Öncel / Kumrulu / Çağan / Göker, **op. cit.**, s. 77-78.

2. Yerel Siyasetin Sınırları

Çifte vergilendirme ve vergi rekabeti sorunlarının getirdiği uluslararası eşgüdüm ihtiyacının çok taraflı uluslararası işbirliğinin yaygınlaşmasıyla sonuçlanması, vergilendirme yetkisiyle ilgili bazı konuların, devletin dışında, onun dâhil olduğu veya etkisi altında kaldığı Avrupa Birliği veya OECD gibi uluslararası aktörler tarafından karara bağlanmasına olanak verir. Bu durum, yasama, yürütme ve bütçe boyutlarında doğrudan doğruya getirilen yukarıdaki sınırların yanında, dolaylı olarak, ulusal düzeyde gerçekleşen temsil faaliyetini konu bakımından daraltır ve temsilcinin eylem kapasitesinin azalmasına neden olur. Küresel ekonominin kuralları geçerli olduğu müddetçe, temsilcinin belirli ekonomik ve toplumsal konulardaki eylem alanı bu kurallara göre tayin edilir. Diğer bir deyişle, küresel ekonominin gerektirdiği kararlar hâlihazırda verili olduğundan, temsilcinin yapabilecekleri sınırlıdır. Ekonomist *Dani Rodrik*'in ifadesiyle “*Küreselleşme ulus devletlerin kurallardan sapmasına izin vermediğinden, yerel siyaset yalnızca Coca Cola ile Pepsi arasında bir tercihe dönüşmüştür. Bütün diğer lezzetler, bilhassa yerel olanlar, yok olmuştur.*”¹⁸²

Avrupa Birliğinin temelinde yer alan ortak piyasa hedefinin gerçekleşmesi para politikasının sağlamlığı, ekonomik özgürlüklerin temini ve serbest rekabetin korunması şeklinde özetlenebilecek üç temel kuralın işlemesine bağlıdır¹⁸³. Bu üç kural para politikası, maliye politikası, vergi politikası, sanayi politikası ve çevre politikası gibi önceden üye devletlerin uhdesinde bulunan kimi politika alanlarını yerel siyasetin konusu olmaktan çıkarır. Ortak piyasanın parçası olmaya çalışırken, aynı zamanda sosyal devlet ilkesinin gereklerini yerine getirmeyi hedefleyen üye devletlerin politika alanları, bütünüyle liberal bir piyasa ekonomisini benimseyen üye devletlere kıyasla bu durumdan daha çok etkilenir¹⁸⁴. Böylece kimi üye devletlerin

¹⁸² Rodrik, *op. cit.*, s. 189.

¹⁸³ Agustín José Menéndez, “The ‘Terrible’ Functional Constitution of the European Union”, *The Cambridge Handbook on the Material Constitution*, Ed. Marco Goldoni ve Michael A. Wilkinson, Cambridge: Cambridge University Press, 2023, s. 351-354.

¹⁸⁴ İlk gruptaki devletler sosyal politikalarını daha liberal politikalarla güncellemek durumunda kalırken, ikinci gruptaki devletler yalnızca ulusal otonomilerini düşürerek uyum sağlamaya çalışır. Bkz. Fritz W. Scharpf, *The Assymetry of European Integration or why EU cannot be a “Social Market Economy”*, KFG Working Paper Series, 6, Berlin: Freie Universität, 2009, s. 24. Ayrıca, üye devletlerin 1998 ve 2016 yılları arasındaki vergi politikalarını inceleyen ampirik bir çalışma, küresel ekonominin getirdiği sorunlarla mücadelenin sosyal politika alanının şekillenmesinde etkili olduğunu ortaya koyar. Bkz. Backeberg, *op. cit.*, s. 312-314.

sosyal politikaları da yerel siyasetteki ağırlığını kaybetmeye başlar. Bu politika alanlarına ilişkin olarak verilen kararların, ulusüstü bağlamlarda tartışılıp kabul edildikten sonra, ulusal düzeyde değiştirilmesi çoğunlukla mümkün olmaz. Üye devletlerin parlamentolarında bu konular bütünüyle teknik meselelermiş gibi ele alınır ve alternatifler arasında en iyinin bulunmasına yönelik nitelikli bir müzakere yürütülmeksizin kabul edilir. Siyaset bilimci Vivien A. Schmidt bu durumu “*siyasetin politikasızlaşması*” (*politics without policy*) olarak nitelendirir¹⁸⁵.

Bununla birlikte, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın 14. maddesi yasama ve bütçe işlevlerini Konsey ile birlikte Avrupa Parlamentosu'nun yerine getireceğini düzenlerken; 114. maddesinin ikinci fıkrası vergilendirme yetkisine ilişkin Avrupa Parlamentosunun ve Konseyin 14. maddedeki yetkiye dayanarak olağan yasama usûlüne göre karar almasını engeller. Antlaşmanın 113. ve 115. maddeleri doğrultusunda, vergilendirme yetkisine ilişkin konularda, özel yasama usûlüne göre ancak oy birliğiyle karar alınabilir. Bu kural, üye devletlerin vergilendirme yetkisinin korunmasını sağlar. Avrupa Birliği Adalet Divanı, vergilendirme yetkisine ilişkin kısıtlamaları denetlerken, üye devletlerin bütçe önceliklerini kararlaştırma, vergilendirme biçimleri arasında seçim yapma, vergi matrahını ve oranını belirleme gibi temel yetkilerini tartışmaz ve bu yetkilere saygı gösterir¹⁸⁶.

Bu çerçevede, Avrupa Birliği'nin, üye devletlerin vergilendirme yetkisini bütünüyle ikâme edecek bir etkiye sahip olduğu savunulamaz. Fakat özellikle yukarıdaki üç temel kuralı destekleyecek birtakım yönlendirici ilkelerle, üye devletlerin vergi politikasını belirli şekillerde tayin etmesini engellemesi söz konusu olabilir. Nihayetinde, üye devletlerin vergilendirme yetkisini Avrupa Birliği'nin bu üç temel kuralının gerçekleşmesine hizmet edecek şekilde kullanması beklenir. Bu yönlendirmeler, hukukçu *Pietro Boria*'nın “*apolitik bir çerçeve*” olarak adlandırdığı bir düzende gerçekleştirilir. *Boria* bu ifadesiyle şu durumu tarif eder: Avrupa Birliği,

¹⁸⁵ Vivien A. Schmidt, **Democracy in Europe: The EU and National Politics**, Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 163-168. Avrupa Birliği kamu politikaları alanında uzman siyaset bilimci *Giandomenico Majone* bu durumu şu şekilde savunur: “*Siyasi bütünleşme olmaksızın ekonomik bütünleşme, ancak politika ve ekonominin mümkün olduğunca ayrı tutulmasıyla gerçekleşebilir. Avrupa’da politika yapımının apolitikleştirilmesi, ulusal egemenliği çok bozulmadan korumak için ödediğimiz bedeldir.*” Bkz. *Giandomenico Majone*, “Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards”, **European Law Journal**, Vol. 4/1, 1998, s. 5.

¹⁸⁶ Schön, “National Sovereignty and Taxation”, s. 509.

vergilendirme yetkisine ilişkin yönlendirmelerini, demokratik bir hukuk düzeninin karakterini oluşturan ve siyasal davranışları belirleyen toplumsal değerlerden bağımsız, ortak piyasanın kendiliğinden getirdiği kuralların doğal bir sonucu olarak sunar. Bu durum, ekonomik kaynakların kontrolünün yerel siyasetin konusu olmaktan çıkmasını destekler. Yerel siyaset, küresel ekonominin dışında kalma tehdidinden kaçınmak gibi birtakım endişelerle bu yönlendirmelere uyum sağlar ve yalnızca ortak piyasa hedefinin gerçekleşmesi için bir araç hâline gelir¹⁸⁷.

Avrupa Birliğine dair olarak yapılan bu açıklamalar, OECD için de tekrar edilebilir. 2008 krizinden sonra OECD'nin rolünün genişletilmesinin, daha önceki dönemlere kıyasla temel farklarından biri, getirilen düzenlemelerin küresel standartları belirlediği iddiasıdır¹⁸⁸. Oysa gelişmekte olan devletler, karar alma pratiğinde giderek artan bir şekilde söz sahibi olmaya başlasalar bile, gündem belirleme kabiliyetini taşımazlar ve küresel standart olduğu söylenen bu kuralların oluşturulmasına yeterli ölçüde katılamazlar¹⁸⁹. Buna rağmen, otomatik bilgi alışverişi gibi uluslararası eşgüdümün gerekli kıldığı yeniliklere uyum sağlamak durumunda kalırlar. Gelişmekte olan devletlerin bütçe politikaları, teknoloji politikaları ve kamu personeli politikaları ile gelişmiş devletlerin aynı alanlardaki politikaları, dayandıkları ekonomik ve toplumsal yeterlikler bakımından birbirinden farklıdır. Gelişmekte olan bir devletin bu politikalarını otomatik bilgi alışverişi gibi maliyetli bir süreçte tasarlamasının o devletteki art etkisiyle, gelişmiş bir devletin bu politikalarını aynı süreçte yönlendirmesinin art etkisi çok ayrı olabilir. Gelişmiş devletlerin küresel olduğu iddiasıyla getirdiği standartlar bu gibi farklılıkları gözetmez ve gelişmekte olan devletlerin gelişmiş devletlerin politikalarına göre hareket etmesi beklenir¹⁹⁰.

Temsilcinin ekonomik ve toplumsal konulardaki eylem alanının daralması, temsil olunanlara sunabileceklerini de kısıtlar. Yukarıda açıklandığı üzere, temsil faaliyetini hesapverilirlik ve sorumluluk aşaması takip eder. Temsil olunanların beklentilerine cevap veremeyen bir temsilci, siyasi açıdan sorumlu tutulabilir ve sonraki seçim döneminde tekrar seçilmeyebilir. Belirli politika alanlarının yerel siyasetin dışına taşınması, temsilcinin temsil olunanlarla arasında kurduğu bağlantının

¹⁸⁷ Pietro Boria, **Taxation in European Union**, 2. Baskı, Cham: Springer, 2017, s. 200-202.

¹⁸⁸ Valderrama, **op. cit.**, s. 345.

¹⁸⁹ Stewart, **op. cit.**, s. 316.

¹⁹⁰ Valderrama, **op. cit.**, s. 367.

kapsamını günceller. Temsilci yerel siyasetin dışında bırakılan konulara temas etmekten kaçınır ve daha bölgesel meseleleri gündemine almaya başlar. Böylece, bu konular temsil olunanlar nezdinde de teknik meseleler olarak görülür ve temsilcinin temsil faaliyeti esnasında istese de yapamayacağı bir eylemi gerçekleştirmemiş olmasından dolayı sorumlu tutulması çoğu zaman söz konusu olmaz¹⁹¹.

Özetle, doğrudan veya dolaylı biçimde vergi politikası da dâhil olmak üzere, ekonomik ve toplumsal boyuta sahip belirli politika alanları, ulusal düzeydeki temsil faaliyetinin dışına taşınır ve bu alanların düzenlenmesinde uluslararası aktörler belirleyici olur. Bununla beraber, temsilcinin eylem kapasitesinin sınırlarını çizen uluslararası aktörlerin, bu konularda kendilerinin verdikleri bir kararı, bu karardan etkilenenlerin rızasına dayanan meşru bir temele oturtup oturtmadığıysa başlı başına bir tartışma konusudur. Uluslararası birliklerin ulusal düzeydeki demokratik müzakerenin bir benzerini taşımadığı ve bu eksikliğin “*demokrasi açığı*” (*democratic deficit*) adı verilen bir olguyu yarattığı iddiasının çok sayıda taraftarı vardır¹⁹². Bu iddiaya cevaben, demokratik müzakereye ilişkin kavramsal araçların büyük ölçüde geleneksel ulus devlet deneyimine dayandığını unutmadan değerlendirme yapmak gerektiğini savunan yaklaşımlar da mevcuttur¹⁹³.

Bu tartışmaların değerlendirilmesi ve bir çözüme ulaştırılması bu başlığın ve nihayetinde bu çalışmanın kapsamının ötesindedir. Bununla birlikte, yukarıda açıklandığı üzere, müzakerenin kimlerin katılımıyla ve nasıl gerçekleştiğini ifade eden süreç bakımından meşruiyet ile bu kararın nihayetinde herkesin faydasına hizmet edip etmediğini ele alan sonuç bakımından meşruiyetin birbirinden farklı sonuçlar getirebileceğini vurgulamakta fayda vardır¹⁹⁴. Bu tartışmaların farklı sonuçlarıyla

¹⁹¹ Rodrik, **op. cit.**, s. 209; Schmidt, **op. cit.**, s. 167.

¹⁹² Bu yönde bir yaklaşım için bkz. Andreas Follesdal / Simon Hix, “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, **Journal of Common Market Studies**, Vol. 44/3, s. 533 vd. Benzer yönde bkz. Dahl, **Demokrasi Üzerine**, s. 130-133.

¹⁹³ Bu yönde bir yaklaşım için bkz. Allan Rosas / Lorna Armati, **EU Constitutional Law: An Introduction**, Oxford: Hart, 2018, s. 125.

¹⁹⁴ Zikredilen ayırım için bkz. Birinci Bölüm, II-D, “Ara Sonuç: Süreç ve Sonuç Arasında” başlığı. Avrupa Birliğinde süreç bakımından meşruiyetin sağlandığını savunan bir görüş, bunu üye devletlerin yurttaşlarının Avrupa Parlamentosunda bizzat katıldıkları seçimler aracılığıyla ve Konseyde kendi ulusal parlamentolarına karşı sorumlu olan temsilciler aracılığıyla temsil edilmesine dayandırır. Bkz. Rosas / Armati, **op. cit.**, s. 126-131. Benzer yönde bkz. Christian Schewiger, **Exploring the EU’s Legitimacy Crisis: The Dark Heart of Europe**, Cheltenham: Edward Elgar, 2016, s. 26. Buna karşılık, Avrupa Birliğinin süreç bakımından meşruiyeti sağladığından şüphe duyan bir yaklaşım, tıpkı bir ulusal hükümet gibi görev ve yetkilere sahip olan Komisyonun göreve gelmesinin demokratik bir usûle dayanmadığını vurgular. Bkz. Nicole

birlikte akılda tutulması, bu bölümün tarif etmeye çalıştığı şu çerçevenin kavranması için yine de gereklidir: Ekonominin küreselleşmesi vergiyle ilgili kararların alınmasını gerektiren yeni bir bağlam yaratır. Bu bağlamın içerdiği sorunların çözümü uluslararası işbirliğine dayanan bir eşgüdümü gerekli kılar. Bu eşgüdüm, yalnızca vergiyle ilgili sorunlara odaklanmayan, bunun ötesinde hedefler taşıyan uluslararası aktörlerin baskın olduğu bir işleyişle sağlanır. Bu durum, ulusal düzeyde temsil faaliyetinin konu bakımından daralmasına yol açar. Yerel siyasetin dışına taşınan konularla ilgili kararlar uluslararası aktörler tarafından verilir. Bu aktörlerin, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği talebi, ulusal düzeydekiyle benzer bir ölçüde tatmin ettiğini söylemekse şüphelidir. Ulusal düzeyde kapsamı daraltılan temsil faaliyeti, uluslararası düzeyde eşdeğer bir temsil faaliyetiyle ikâme edilmez. Böylece, vergiyle ilgili kimi konular yalnızca yerel siyasetin değil, genel olarak siyasetin dışında kalmaya başlar.

3. Bağdaşmazlık Savları

Siyaset bilimciler *Philipp Genschel* ve *Thomas Rixen*, bir devletin malî egemenliğini koruyarak ekonominin küreselleşmesinin getirdiği çifte vergilendirme ve vergi rekabeti sorunlarını çözmesinin mümkün olmadığını savunur. Öncelikle, çifte vergilendirme sorununu ortadan kaldırmak isteyen bir devlet, malî egemenliğine dayanarak tek taraflı olarak vergilendirmeme yolunu seçebilir. Vergi rekabetinin tanımı hatırlandığında, bu durumun, bir devletin kendi vergi sistemindeki unsurları başka devletlerin vergi sistemlerine göre stratejik bir biçimde belirlemesinin bir örneği olduğu açıkça görülebilir. Dolayısıyla, çifte vergilendirme sorununu malî egemenliği

Scicluna, **European Union Constitutionalism in Crisis**, Oxon: Routledge, 2015, s. 106. Bununla birlikte, Avrupa Birliği sonuç bakımından meşruiyetin sağlandığı örneklerden biri olarak değerlendirilir. Bkz. Rosas / Armati, **op. cit.**, s. 140. Ancak yakın dönemlerde gerçekleşen büyüme oranının yavaşlaması ve işsizliğin artması gibi olguların böyle bir değerlendirmeyi şüpheli hale getirdiği öne sürülür. Bkz. Scicluna, **op. cit.**, s. 101. Farklı olgulardan hareketle benzer bir değerlendirme için bkz. Fritz W. Scharpf, **Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy**, Max Planck Institute for the Study of Societies Discussion Paper, 11/11, 2011, s. 36-37. OECD açınsındansa, süreç bakımından meşruiyetin sağlanmadığı, çünkü gelişmekte olan devletlerin gündem belirleme kabiliyetini taşımadığı ve yeterli ölçüde katılım gösteremediği savunulur. Sonuç bakımından meşruiyetin sağlanıp sağlanmadığını zaman gösterecek olmakla birlikte, günümüzdeki yaygın anlayışın çifte vergilendirme ve vergi rekabeti sorunlarının ancak böyle bir eşgüdümle çözülebileceği yönünde olduğunu hatırlamak gerekir. Bkz. Stewart, **op. cit.**, s. 316; Valderrama, **op. cit.**, s. 382.

kullanarak çözmek vergi rekabeti sorununu artırabilir. Diğer bir ifadeyle, bir sorunu çözerken, diğer sorunu büyütebilir¹⁹⁵.

Öte yandan, bir devlet vergi rekabetinin olumsuz etkilerini sağıaltmak amacıyla malî egemenliğine dayanarak sınır ötesi faaliyetlere ilişkin vergi yükümlülükleri getirebilir ve bu durum da çifte vergilendirme sorununun doğması ihtimalini artırır. Daha fazla devlet, sınır ötesi faaliyetlere ilişkin benzer taleplerde bulunduğunda, bu taleplerin birbiriyle çakışma olasılığı yükselir. Dolayısıyla, vergi rekabeti sorununu malî egemenliği kullanarak çözmek de çifte vergilendirme sorununu artırabilir. Bir sorunu çözerken diğer sorunun büyütülmesi durumu burada da söz konusu olur. *Genschel* ve *Rixen*'e göre, geriye kalan tek yol, malî egemenliği uluslararası işbirliğiyle sınırlayıp iki sorunu da aynı anda çözmektir. Hem malî egemenliği korumak, hem de ekonominin küreselleşmesinin getirdiği bu sorunları çözmek mümkün değildir. Malî egemenliğin korunması bu sorunların çözülmesi hedefiyle bağdaşmaz¹⁹⁶.

Bir diğer bağdaşmazlık savını, bu kez daha geniş bir açıdan, ekonomist *Dani Rodrik* öne sürer. Yukarıda açıklandığı üzere, malî egemenlik egemenliğin bir parçasıdır ve çifte vergilendirme ve vergi rekabeti sorunları ekonominin küreselleşmesinin birer çıktısıdır. *Rodrik*, hiper-küreselleşme eğilimli dönemde, ekonominin küreselleşmesinin ve egemenliğin korunmasının aynı anda gerçekleşemeyeceğini savunur. Ekonominin küreselleşmesi, bir devlette uygulanacak kararların o devleti oluşturan kişiler tarafından verilmesini güçleştirir. *Rodrik*'e göre bu durum karşısında alınabilecek üç duruş vardır: Küreselleşmeyi önceleyip demokratik müzakereyi feda etmek, demokratik müzakereyi önceleyip küreselleşmeyi feda etmek veya demokratik müzakereyi de küreselleştirmek. Üçüncü duruş, ancak küresel nitelikte bir yönetimle mümkün olur. *Rodrik*'e göre bunun gerçekleşmesi olanaksızdır, çünkü dünya böyle bir yönetimin gerçekleşemeyeceği kadar büyük bir çeşitliliğe sahiptir. Dolayısıyla, hiper-küreselleşme eğilimli dönemde, küreselleşme ve demokratik müzakere arasında bir tercih yapmak kaçınılmaz hâle gelir¹⁹⁷.

Bununla beraber, bağdaşmazlık çözümsüzlük anlamına gelmez. Malî egemenlik küreselleşmenin getirdiği sorunlarla ve egemenlik küreselleşmeyle

¹⁹⁵ Genschel / Rixen, *op. cit.*, s. 156-157.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ Rodrik, *op. cit.*, s. 200-204.

uyuşmayabilir. Ancak bu durum, birini diğerine tercih etme zorunluluğunu değil, ikisini dengede tutma gerekliliğini temellendirecek şekilde de kullanılabilir. Başka bir ifadeyle, bağdaşmazlık savları, ikisinden birini öncelememek için dayanak oluşturabilir. Hukukçu *Miranda Stewart*, egemenliğin bir devletin dünyadan yalıtılması anlamına gelmediğini vurgular¹⁹⁸. Bir devlet, hayatın getirdiği ve henüz değişmemiş bir fenomen olarak, diğer devletlerle birlikte vardır. *Stewart*'ın egemenlik açısından yaptığı bu belirleme, küreselleşme açısından da tekrar edilebilir. Küreselleşmenin kendi başına amaç olduğu *hiper-küreselleşme* döneminde, bu fenomen unutulmuş gibidir.

Çifte vergilendirme ve vergi rekabeti sorunlarının olumsuz etkilerinin sağaltıldığı ve aynı zamanda temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin feda edilmediği çözümlere odaklanmak gerekir. Bu doğrultuda, uluslararası aktörlerin sahip olduğu yetkilerin ulusal parlamentoların üstünlüğünü gözetecek şekilde yeniden düzenlenmesi¹⁹⁹ ve uluslararası aktörlerin etkili olduğu politika alanları genişledikçe sonuç bakımından meşruiyetin süreç bakımından meşruiyetle desteklenmesi²⁰⁰ malî egemenlikle küreselleşmenin getirdiği sorunlar arasında ve genel olarak egemenlikle küreselleşme arasında denge kurulmasına yardım edebilir. Küreselleşme, kendi başına bir amaç olarak değil, devletlerin kendi ekonomik ve toplumsal önceliklerine göre tespit ettiği kamu yararının sağlanması için bir araç olarak değerlendirilebilir²⁰¹. Yerel siyasete daha geniş bir alan tanıyan ve böylece temsil faaliyetinin konu bakımından sınırlarını daraltmayan bir küreselleşmenin gerçekleşmesi için, *Bretton Woods* döneminde olduğu gibi, vergi hukukunun sağlayacağı araçlardan yararlanılabilir.

B. Siyasi Partilerin Etkisi

Bu başlıkta şunlar öne sürülmektedir: Siyasi partiler temsilcinin yetkilendirilmesi, temsil faaliyetinin yürütülmesi ve temsilciye hesap sorulması konularında belirleyici rol üstlenirler. Seçeneklerin sınırlandırılmasına, değerlendirme sorununun olağanlaşmasına ve hesapverilirliğin aşılmasına imkân verirler. Bu durum, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma talebinin siyasi partilere yöneltilmesi

¹⁹⁸ Stewart, *op. cit.*, s. 335.

¹⁹⁹ Scicluna, *op. cit.*, s. 113.

²⁰⁰ Schewiger, *op. cit.*, s. 50.

²⁰¹ Rodrik, *op. cit.*, s. 240.

ihtiyacını doğurur. Bu talep, siyasi partilerde karşılamazsa, anılan konularda kısmen veya tamamen karşılıksız kalabilir. Bu doğrultuda, aşağıda önce siyasi partilerin bu konulardaki kısıtlayıcı etkisi tarif edilecek (1), sonra katılma talebinin karşılanması bakımından siyasi partilerin durumu değerlendirilecektir (2).

1. Katılma Talebinin Adresi

Seçme faaliyeti, temsilcilerin yetkilendirilmesinin yolu olarak yerleşmeye başladığında, çağdaş anlamda siyasi partiler mevcut değildir. Çağdaş anlamda siyasi partiler on sekizinci yüzyıldan itibaren ortaya çıkmaya başlar²⁰². Bunun gerisinde, genel oy anlayışının yaygınlaşması olgusu bulunur²⁰³. Seçmenler kümesi genişlediğinden, belirli kesimlerin faydasına siyasi iktidar talep etmek ve bu talebi gerçekleştirmek için maksimum sayıda oy almak amacıyla hareket eden bürokratik örgütler inşa edilir²⁰⁴. Bu örgütlerden, seçmenler kümesindeki dağınık görüşleri toplayıp birleştirerek temel bir program formunda ifade etmesi, bu programı uygulayacak kişileri belirleyerek seçmenler kümesine sunması ve böylece seçmenler kümesinin ortaya koyduğu iradeyi devlet yönetimine taşıması beklenir²⁰⁵. Bu örgütlerin, aynı zamanda bir siyaset okulu olduğu, seçmenlerin örgütlenme ve müzakere etme gibi kabiliyetlerini geliştirdiği düşünülür²⁰⁶.

Siyasi partiler temsilcinin yetkilendirilmesinde, temsil faaliyetinin yürütülmesinde ve temsilciye hesap sorulmasında –diğer bir deyişle, temsilin iki veçhesinin bütün boyutlarında– bu çalışmanın ikinci bölümünde çerçevelendirilen katılma ortamını sınırlandırır. Hatırlanacağı üzere, şekli anlamda temsilin yetkilendirme boyutu seçme faaliyetiyle bağlantılıdır. Seçme faaliyetinin temel düğümlerinden biriye seçeneklerin nasıl belirleneceğidir. Yukarıda açıklanan ön seçim usûlünün benimsenmesi, bağımsız aday olunması veya seçmenlerin bağımsız aday teklif etmesi durumlarının dışında, seçmenler kümesinin karşısındaki seçenekler, büyük ölçüde, siyasi partiler tarafından belirlenir²⁰⁷. Potansiyel bir temsilcinin fiilen de temsilci olabilmesi, pratikte çoğunlukla seçmenlerin bu yöndeki arzusuna değil,

²⁰² Dahl, **Demokrasi Üzerine**, 101-102; Erdoğan, **op. cit.**, s. 249.

²⁰³ Şaylan, **op. cit.**, s. 216; Erdoğan, **op. cit.**, s. 249.

²⁰⁴ Şaylan, **op. cit.**, s. 216-219.

²⁰⁵ Erdoğan, **op. cit.**, s. 250-252; Eroğul, **op. cit.**, s. 227; Kapani, **op. cit.**, s. 273.

²⁰⁶ Dahl, **Demokrasi Üzerine**, s. 112.

²⁰⁷ Bkz. İkinci Bölüm, I-A-2-b, “Adaylar ve Tercihler” başlığı.

siyasi partinin bu kişiyi parti listesine koyup koymamaya ve şayet koyacaksa listede nereye yerleştireceğine ilişkin kararına bağlı olur²⁰⁸.

Şekli anlamda temsilin hesap verme ve sorumlu tutma boyutunda, hesapverilirliğin sağlanması, hesap verilecek konudan kimin sorumlu olduğunun tespitini ve bu kişiden hesap sormaya elverişli araçların varlığını gerekli kılar²⁰⁹. Fakat seçme faaliyetinde seçeneklerin büyük ölçüde siyasi partilerce belirlenmesi, hesapverilirliğin de kimyasını değiştirir. Vergi yükümlülerini mevcut kılmak bir yana, gerçekleştirdiği faaliyetle yükümlülerin taşıdığı hakların ihlâl edilmesine neden olan bir temsilci, siyasi partiler eliyle tekrar aday olarak sunulabilir. Böyle bir durumda, yükümlünün elinde, yalnızca o siyasi partiye oy vermemek gibi, temsilciye etkisi bakımından cılız ve yetersiz bir araç bulunur. Seçimler, *Manin*'in ifadesiyle, “*artık bir kişiye değil, bir örgüte güveni ifade eder.*”²¹⁰

Maddi anlamda temsil açısından, alternatifler arasında en iyinin bulunmasına yönelen bir müzakerede vergi yükümlülerinin mevcut kılınması esastır. Bunun yolu, hatırlanacağı üzere, vergi yükümlülerinin korunmasından geçer. Siyasi partiler parti programına sadakat, parti tüzüğüne uyum ve katı parti disiplini gibi parlamento dışı belirleyicilerle, temsilcinin parlamentoda bunu serbestçe gerçekleştirme olanağını kısıtlar. Siyasi partilerin hâkim olduğu bir parlamento, müzakereden ziyade, kimin neyin tarafında olduğu partilerin tutumlarına göre önceden belirlenmiş ve büyük olasılıkla değişmeyecek bir oylama düzenine göre çalışır²¹¹. Oysa temsilcinin gerçekleştireceği faaliyetin temsil faaliyeti niteliği taşıyabilmesi, asgari düzeyde de olsa, bağımsız bir hareket alanına sahip olmasını gerekli kılar²¹². Hatta bu bağımsız alanın sağlanması ve sürdürülmesi, temsil faaliyetinin bir gereği olarak görülür²¹³. Anılan parlamento dışı belirleyiciler, temsilciyi serbestlikten uzaklaştırır ve mensubu olduğu partinin uzantısı olmaya, yani bir tür emredici vekâlet anlayışına yaklaştırır²¹⁴.

²⁰⁸ Buchler, **op. cit.**, s. 232.

²⁰⁹ Thomassen, **op. cit.**, s. 3.

²¹⁰ Manin, **op. cit.**, s. 211.

²¹¹ **Ibid.**, s. 216.

²¹² Bkz. İkinci Bölüm, I-B-3-a-i, “İlişkinin Niteliği” başlığı.

²¹³ Gutmann / Thompson, **op. cit.**, s. 175-176.

²¹⁴ Teziç, **op. cit.**, s. 118.

Kısaca, kimin temsilci olacağı, temsilcinin nasıl bir faaliyet yürüteceği ve sonra kime hesap sorulabileceği konuları pratikte siyasi partilerin etki alanındadır. Seçilme yeterliğine sahip bir kişi, örgütlü bir seçim kampanyasına kıyasla zor olan bağımsız adaylık yoluna girmeyecekse, büyük ölçüde, temsilci olabilmek için siyasi partilerin kararına kalır. Aday gösterilir ve seçilirse, bu kez, daha sonra tekrar aday gösterilmek veya siyasi parti içinde ilerleyerek iktidarını genişletmek gibi kaygılarla hareket edebilir ve temsil faaliyetini bu tarz öncelikleri doğrultusunda yürütebilir. Sonra, siyasi partiler onu tekrar aday gösterebilir ve hesap vermesi gerekmeyebilir. Böyle bir düzende, seçenekler sınırlanır, temsilcinin değerlendirme sorunu sistematikleşir ve hesapverilirlik aşılabılır hâle gelir.

Bu çerçevede, kimin temsilci olacağı, temsilcinin nasıl bir faaliyet yürüteceği ve sonra kime hesap sorulabileceği konularında, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma talebinin pratikteki adresi siyasi partiler olur. Bu talebin içeriği, parlamentodaki karar almaya katılmada olduğu gibi, siyasi partilerin vergi yükümlülerini etkileyecek kararlarında yükümlülerin söz sahibi olabilmesini kapsar. Bunun için, siyasi partilerde temsilci adaylarının tayinine ve parlamentodaki müzakereler sırasında temsilciyi etkileyen parlamento dışı belirleyicilerin düzenlenmesine, yükümlülerin katılabileceği yolların açılması gerekir. Sonra, seçimlerin hesap sorma aracı olma niteliğinin zayıflatılması olgusunun, hesapverilirliğin en azından parti içinde sağlanması yoluyla sağaltılmasına ihtiyaç duyulur.

2. Çıkarlar ve İlkeler

AYM'nin, devletin siyasi partilere malî yardımı henüz anayasa kuralı düzeyinde benimsenmemişken²¹⁵ verdiği bir kararı, siyasi partilerle ilgili önemli uyarılar içerir: “[Siyasî] partiler, kişilerin ülke yararına saydıkları özel, siyasî, sosyal ve iktisadî düşüncelerini uygulama alanına sokabilme ve yurt yönetimine o yönü verebilme çabasının ve girişiminin bir sonucu olarak ortaya çıkarlar. Bunların,

²¹⁵ Devletin siyasi partilere malî yardımı, AYM'nin aykırılık değerlendirmesinin ardından, 2.7.1971 tarih ve 1421 sayılı Kanunla 1961 Anayasasının 56. maddesine eklenir ve 1982 Anayasasının 68. maddesinde tekrar edilir. Bu konuda kapsamlı bir inceleme için bkz. Şafak Evran-Topuzkanamış, “Siyasi Partilere Devlet Yardımı”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 14, S. 2, 2012, s. 167-203. Ayrıca bkz. Gerek / Aydın, *op. cit.*, s. 45-47; Karakoç, “Vergi Gelirlerinin Kamu Giderlerinin Karşılığı Olması İlkesi”, s. 445-447.

mensuplarının toplum ve Devlet düzenini, kamu faaliyetlerini yönetme, denetleme işlerinde görev elde edebilmeleri için yaptıkları sürekli çalışmalarda mensupların kişisel yararları ön planda yer alır. Siyasî partilere yön veren fikirlerin ülke yararına uygun olup olmadığı da kesinlikle çözülebilen sorunlardan değildir. Bir siyasî partinin görüşünü, ters kanıdaki yurttaşların kurduğu bir başka siyasî parti veya partiler yurda yararsız üstelik zararlı sayabilirler. [...] Siyasî partiler kamu hizmeti gören veya kamu yararına çalışan kuruluşlar değildir. Bunlara Devletçe yapılacak para yardımının kamu giderleri arasında yeri olamaz.”²¹⁶

Mezkûr kararda öne sürülen sav şöyle özetlenebilir: Siyasi partilerin siyasi iktidarı elde edebilmek için yaptığı çalışmalara, herkesin uzlaşabileceği ortak bir kamu yararı düşüncesinden ziyade, kişilerin özel çıkarları hâkimdir. Anayasa yargıçları *Hakkı Ketenoglu, Fazıl Uluocak ve Halit Zarbun* karşıoy gerekçesinde karara şu yönden katılmaz: “Çalışmalarını üyelerinin olağan yardımlarıyla sürdüremeyen siyasî partiler, paraca güçlü birtakım kişi ve kuruluşların etki ve baskısı altına düşmek ve soysuzlaşmak tehlikesiyle de karşılaşır. Böyle bir tehlikeyi Devletin yardımı uzaklaştırabilir.”²¹⁷ Bu gerekçenin kararda öne sürülen savdan çok uzaklaşmadığı görülebilir. Anılan yargıçlara göre de, siyasi partiler kolaylıkla kişilerin özel çıkarlarının güdümüne girebilir.

Siyasi parti en nihayetinde bir örgüttür ve *Eroğul*’un ifadesiyle örgüt yönetimin genel işleyişi “örgüt üyelerinin bir azınlığın süregelen yönetimine bağlanmasıdır.”²¹⁸ Örgütleri kişiler kurup işletir ve kişilerin kendi amaçları olabilir. Bu amaçlar, başka kişilerin insan haklarının ihlâl edilmesine yol açacak şekilde, çıkarlara dayanabilir ve örgütün iç işleyişinde belirleyici olabilir²¹⁹. Böylelikle, siyaset bilimci *Gencay Şaylan*’ın işaret ettiği şu paradoksle karşılaşılır: “Temsili demokrasilerin ana aktörü olan siyasal partiler, şu ya da bu ölçekte demokratik olmayan, oligarşik özellikler taşıyan kurumlardır.”²²⁰

²¹⁶ AYM, E. 1970/12, K. 1971/13, T. 2.2.1971, R.G. 9.7.1971, 13890, s. 2-3.

²¹⁷ *Ibid.*, s. 4.

²¹⁸ *Eroğul, op. cit.*, s. 224.

²¹⁹ *Şaylan, op. cit.*, s. 219.

²²⁰ *Ibid.*, s. 222. Siyasi partilerin oligarşik eğilimiyle, modern demokrasilerde devlet yönetiminin oligarşik eğilimi birbirinden bağımsız değildir. Devlet yönetiminin oligarşik eğilimiyle ilgili görüşlerin kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Uygun, *Demokrasi*, s. 193-199.

Peki, bu sakıncalar karşısında ne yapılabilir? Kamu gelirlerinden belirli bir payın siyasi partilere verilmesine ilişkin olarak AYM tarafından dile getirilen tehlikeler, bütün kamu gelir ve giderlerini ilgilendiren katılma talebinin siyasi partilere yöneltildiği bir anlayışta, çok daha büyük sorunlar yaratmaz mı? Siyasi partilerin ortadan kaldırılmasının bu tehlikeleri engelleyeceği düşünülebilir. Fakat yalnızca Anayasanın 68. maddesinin ikinci fıkrası değil, siyaset bilimcilerin önemli bir kısmı da siyasi partilerin demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olduğunu ileri sürer²²¹. AYM'nin ve AİHM'nin yaklaşımı da aynı yöndedir²²². Dolayısıyla, siyasi partilerin kişilerin özel çıkarlarına alan açan özelliklerinin bertaraf edilmesinin daha gerçekçi bir çözüm yolu olduğu görülebilir. Siyasi partilerin, bu özelliklerin pratiğe dökülmesini önleyen kurallara göre düzenlenmesi, açıklanan tablonun kontrol altına alınmasını sağlayabilir ve temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği katılma talebinin karşılanmasına yardım edebilir.

Venedik Komisyonunun 3.6.2009 tarihli, 414/2006 sayılı ve Siyasi Partiler Alanında İyi Uygulama Kuralları başlıklı rehberi²²³ devletlerin bu husustaki hukuki düzenlemelerine yol göstermenin yanında, siyasi partilere Avrupa'daki iyi uygulamalardan kaynaklanan kılavuz ilkeler sunmayı hedefler. Venedik Komisyonu, Avrupa Konseyi'ne üye devletlerdeki siyasi parti deneyimlerine dayanan bu kılavuz ilkelerin, siyasi partilerin örgütlenmesinde, işleyişinde ve finansmanında dikkate alınmasını tavsiye eder. (i) Bu ilkelerden ilki, hukukun üstünlüğüne saygıdır. Buna göre, siyasi partilerin temel hak ve özgürlüklerin korunmasına ilişkin uluslararası sözleşmelerin, anayasanın ve kanunların getirdiği düzene uygun hareket etmesi gerekir. Bu gereklilik, anılan kuralları hukuki yollardan değiştirmeye çalışmayı engellemez. (ii) İkincisi, demokrasinin iyi işleminin sağlanmasıdır. Siyasi parti faaliyetlerinin demokratik düzeni olumsuz etkilememesi gerekir. (iii) Üçüncüsü, ayrımcılık yasağıdır. Siyasi partilerin üyelerine yaş, etnik köken, din, cinsiyet, cinsel

²²¹ Urbinati / Warren, **op. cit.**, s. 400; Kapani, **op. cit.**, s. 273-274.

²²² AYM'ye göre, “Siyasi partiler, halkın siyasete katılımının araçları oldukları kadar çoğulcu siyasetin de temel unsuru ve güvencesidir. Karar alma sürecini etkileme ve siyasi iktidarı kullanmada vazgeçilmez bir rol ve ağırlığa sahip olan siyasi partiler ve demokrasi iç içe geçmiş ve birbirini tamamlayan kurumlardır.” Bkz. AYM, Deniz Karadeniz ve Diğerleri başvurusu, 2014/18001, T. 6.2.2020, R.G. 26.3.2020, 31080, par. 135. AİHM'ye göre, “siyasi partiler demokrasinin düzgün işlemesi için gerekli bir örgütlenme biçimi[dir]” ve “siyasi partilerin oynadığı rol göz önüne alındığında [karara konu] tedbirler hem örgütlenme özgürlüğünü, hem de ilgili devletteki demokratik düzeni etkiler.” Bkz. Case of United Communist Party of Turkey v. Turkey, Num. 19392/92, 30.1.1998, par. 25, 31.

²²³ European Commission for Democracy Through Law, **Code of Good Practice in the Field of Political Parties and Explanatory Report**, Num. 414/2006, CDL-AD (2009) 021, 3.6.2009.

yönelim veya mesleğe bakmaksızın eşit muamele etmesi gerekir. (iv) Dördüncüsü, açıklık kuralıdır. Siyasi partilerin programlarına, diğer belgelerine ve karar alma düzenine ilişkin hazırlık, müzakere ve sonuçlandırma aşamalarıyla birlikte malî hesaplarının ve raporlarının şeffaf ve erişilebilir olması gerekir. Bu ilkelerin benimsenmesi yetmez, pratiğe dökülmesi beklenir²²⁴.

İkinci ilkeye yakından bakıldığında, iki farklı boyutla karşılaşılır²²⁵. İlk boyut, siyasi parti faaliyetlerinin demokratik düzeni korumasına ilişkindir²²⁶. Söz gelimi, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin yasaklanmasını parti programı olarak belirleyen bir siyasi parti bu boyutta değerlendirilebilir. Bu başlığın kapsamıyla daha çok ilgili olan diğer boyutsa, siyasi partilerin iç işleyişinin demokratik düzene uygun olmasına ilişkindir. Bu boyut parti içi demokrasi kavramıyla ifade edilir. Parti içi demokrasi, partiyi oluşturan üyelerin katılma taleplerine ilişkin özgürlüklerin parti içinde de güvence altına alındığı ve parti içindeki iktidarın tek bir merkezde toplanmayıp üyelerin hâkimiyetini destekleyecek şekilde paylaştırıldığı bir düzeni işaret eder²²⁷. Türkiye’de Anayasanın 69. maddesinin ilk fıkrasında parti içi demokrasi anayasa kuralı düzeyinde benimsenir. Ama bunun uygulamaya ne kadar yansıdığı şüphelidir²²⁸.

Venedik Komisyonu, siyasi partilerin, üyelerinin görüşleriyle uyumlu olması gerektiğini vurgular²²⁹. Parti tüzüğünün, programının ve faaliyetlerinin üyelerin arzu ve iradesini yansıtması gerekir. Bunun yoluysa, üyelerin arzu ve iradesini parti içinde serbestçe ortaya koyup uygulayabileceği bir müzakere ve karar alma düzeninden geçer. Komisyona göre, kararların, mümkünse üyelerin doğrudan katılımıyla, mümkün değilse temsile dayanan dolaylı katılımıyla alınması gerekir²³⁰. Sonra, parti yönetiminin²³¹ ve partinin göstereceği adayların²³² üyelerin katılımıyla belirlenmesi aranır. Üyelerin arzu ve iradesini yansıtan liderlerin ve temsilcilerin belirlenmesi, bu

²²⁴ *Ibid.*, par. 15-19.

²²⁵ *Ibid.*, s. 22.

²²⁶ Bu konuda bkz. Bakır Çağlar, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında ‘Demokrasi’”, *Anayasa Yargısı*, C. 7, 1990, s. 64-76.

²²⁷ Tevfik Sönmez Küçük, *Parti İçi Demokrasi*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2015, s. 87-90.

²²⁸ Bu hususta kapsamlı bir değerlendirme için bkz. *ibid.*, s. 367 vd.

²²⁹ European Commission for Democracy Through Law, *Code of Good Practice in the Field of Political Parties and Explanatory Report*, par. 28.

²³⁰ *Ibid.*, par. 33.

²³¹ *Ibid.*, par. 35.

²³² *Ibid.*, par. 36.

kişilerin üyelere dayatılmamasına bağlıdır. Komisyon, Birleşik Krallık'ta adayları ilgili seçim bölgesindeki üyelerinin oyuyla belirleyen İşçi Partisi'ni ve İsveç'te üyelerin aday teklif edebildiği Sosyal Demokrat Parti'yi örnek gösterirken; siyasi partilerin güçlü bir merkez etrafında örgütlendiği, parti liderine bağlılığın esas belirleyici olmaya devam ettiği ve nihai kararın parti yönetimindekilere bırakıldığı pratikleri eleştirir²³³. Bu eleştiri, Türkiye'deki siyasi partiler için rahatlıkla tekrar edilebilir.

Bununla birlikte, katılma talebinin siyasi partilere yöneltilmesi ve parti içi demokrasiyle desteklenmesi, hâlihazırda vergi yükümlüleri kümesiyle tamamen örtüşmeyen bir seçmenler kümesinin kendi içinde birden fazla parti üyesi kümesine ayrılmasını getirir. Vergi yükümlülerinin seçmen olmaya teşvik edilmesi gerekmez. Yükümlüler, seçme hakkına sahip oldukları ölçüde, zaten seçmendirler. Fakat seçmenlerin parti üyesi olması, ancak bu yönde ayrı bir örgütlenme iradesiyle mümkündür. Bu yüzden seçmenler kümesinin tamamı, parti üyesi kümelerinde yer almaz. Parti içi demokrasinin ideal bir düzende işlediği durumda bile, seçmenlerin ve yükümlülerin birçoğu bu tecrübenin dışında kalır. Yirminci yüzyılın ikinci yarısından bu yana siyasi partilere üyeliğin giderek azaldığı da dikkate alındığında²³⁴, parti üyeleri kümelerinin vergiyle ilgili taleplerin dile getirilmesi bakımından yeterli olduğunu savunmak güçleşir.

Sonra, dağınık durumdaki görüşlerin siyasi partilerde belirli kalıplara göre ifade edilmesi pratiği, mevcut kalıpların görüşleri şekillendirmeye başlamasını getirir²³⁵. Diğer bir deyişle, hangi görüşlerin, nasıl bir talebe dönüşeceği önceden az çok belli olur. Seçmenler kümesi, seçme hakkına sahip olan herkese açıktır. Ama parti üyeleri kümeleri, ayrımcılık yasağının koruma alanının dışında, partiye uygun kabul edilen kişilere açıktır. Parlamentodaki müzakere düzeni, siyasi partilerce yönlendirilmediğinde, alternatifler arasında en iyinin bulunmasına yönelik birçok seçeneğin tartışılmasını mümkün kılabilir. Fakat parti üyeleri kümelerindeki müzakere düzeni, ister istemez, belirli bir düşünsel sınırın içinde kalır. Katılma talebinin siyasi partilere yöneltilmesi ve parti içi demokrasiyle desteklenmesi, bu pratikten âzâde değildir.

²³³ **Ibid.**, s. 34-35, par. 138-140.

²³⁴ Rush, **op. cit.**, s. 19.

²³⁵ Manin, **op. cit.**, s. 215.

Sonuçta, zikredilen hususlara ilişkin olarak katılma talebinin karşılanıp karşılanmayacağı siyasi partilere kalır. Siyasi partiler katılma talebini karşılamak için çalışmak yerine, kişilerin özel çıkarlarının peşinde koşmaya yönelirse, bu talep kısmen veya tamamen karşılıksız kalır. Siyasi parti örgütlenmesinin yukarıda değinilen sınırlı ve/veya sakıncalı yanları saklı kalmak üzere, katılma talebinin karşılanması, parti içi demokrasiye ve özel çıkarlar karşısında insan haklarının öncelenmesine sıkı sıkıya bağlıdır. Son söz, *Kapani*’nin şu uyarısındadır duyulabilir: “[...] demokrasinin ve hürriyetler düzeninin yaşaması veya ölmesi en başta siyasal partilerin tutum ve davranışlarına bağlıdır denecek olursa, bunu herhâlde büyük bir abartma saymamak gerekir.”²³⁶

²³⁶ Kapani, **op. cit.**, s. 275.

SONUÇ

Temsilsiz vergi olmaz ilkesi, daha önce gerçekleşmiş, yine gerçekleşeceği düşünülen, ama gerçekleşmesi istenmeyen bir vergilendirme düzeninin tersini talep eder. Bu düzenin tersini vergide temsil olarak adlandırmak mümkündür. Vergide temsil, vergiyle ilgili bir kararın alınmasına bu karardan etkilenecek kişilerin temsilcileri aracılığıyla katıldığı bir pratiği işaret eder. Katılma talebi, böyle bir pratiğin karardan etkilenecek kişilerin taşıdığı insan haklarının korunması olasılığını artıracak düşüncesini de içerir. Bu düşünceyle, vergilendirmede amacın ilgili olduğu, sürece dâhil edilecek ve sonucun etkileyeceği kişilerin birbiriyle örtüşmesi¹ hedeflenir.

Bu çalışmanın başında, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin bugünün demokratik yönetimleri karşısında geçerli bir itiraz olmaya devam ettiği, çünkü mevcut düzenin ilkenin getirdiği yukarıdaki talepleri karşılamakta yetersiz kaldığı ileri sürülmüştü. Vergide temsilin dayandığı temele geri dönülmesi, bu yetersizliği ortaya çıkarır. Vergide temsil, vergi yükümlülerinin arka plândaki paydaşlık ilişkisinden kaynaklanan rızasına ulaşılmasının bir yoludur. Temsilin bir ürünü olarak kanun bunun ancak son merhalesidir. Bu sebeple, verginin salt kanunla konması, temsile ve rızaya dayandığını kabul etmeye yetmez. Böyle bir kabul, yakıştırma düzeyinde kalır. Vergide temsilden söz edebilmek için, başka koşulların karşılanmasına ihtiyaç duyulur. Çalışma boyunca saptanan bu koşulları şöyle gruplamak mümkündür: vergide temsilin gerek koşulları ve vergi yükümlülerinin rızasına ulaşmanın yolu olması bakımından yeter koşulları.

Vergide temsilin gerek koşulları, herhangi bir katılma talebinin olmazsa olmaz koşullarından² kaynaklanır ve şu şekilde sıralanır: Birincisi, vergi yükümlülerinin katılma talebinin karşılanabileceği bağımsız bir yönetim bulunmalıdır. Amerikan Devrimi ve Osmanlı Devletinin malî egemenliğini kaybetmesi tecrübeleri bu koşulun önemini ortaya koyar. İkincisi, yönetenler vergi yükümlülerinin taleplerine açık

¹ Schön, **Taxation and Democracy**, s. 2.

² Eroğul, **op. cit.**, s. 45.

olmalı, yükümlüler yönetenleri etkileme kabiliyetine sahip olmalıdır. Uluslararası eşgüdüm ihtiyacı doğrultusunda uluslararası aktörlerin vergi konularında yerel siyasetin sınırlarını yeniden belirlemesi, bu koşul bakımından sorun yaratır. Üçüncüsü, yükümlüler bedensel varlığını sürdürebileceği asgari koşullardan ve toplumsallaşabileceği bir eğitim olanağından mahrum olmamalıdır. Bunların karşılanmadığı bir yerde, ilkenin getirdiği talepler ikincil düzeyde kalabilir veya hiç gündeme gelmeyebilir. Dördüncüsü, yükümlülerin vergiyle ilgili kararlara katılması hukuki güvence altına alınmalı, bu kararları etkilemeye çalışan yükümlüler düşmanca karşılanmamalı ve bedel ödemek zorunda bırakılmamalıdır. Beşincisi, yükümlülerin yönetim konularında bilgi sahibi olmasını sağlayacak bir iletişim düzeyi sağlanmalı ve sürdürülmelidir.

Vergi yükümlülerinin rızasına ulaşmanın yolu olması bakımından temsilin yeter koşullarıysa, özü itibariyle, şu soruya yanıt verir: Yükümlülerin rızasının varsayılması için temsil hangi özelliklere sahip olmalıdır? Diğer bir deyişle, nasıl bir temsil varsayılan rızaya temel oluşturabilir? Bu soruya çalışma boyunca verilen yanıtlar, aşağıda on grupta toplanmıştır.

i. Vergi yükümlülerinin gerçek temsili kural, görünüşte temsili istisna olmalıdır. Bu yüzden, vergi yükümlüleri kümesi, hukuk eliyle oluşturulan seçmenler kümesiyle olabildiğince örtüşmelidir. Devletler, seçmenler kümesini kayıtlarken haklı gerekçelere dayanmalıdır. Seçme hakkına sahip olmayan yükümlülerin bu durumu temellendirilmeli ve görünüşte temsili sağlanmalıdır.

ii. Seçme faaliyetinin sonucunda ortaya çıkan irade, hukuk eliyle oluşturulan temsilciler kümesine yansıtılmalıdır. Devletler, bu yansıtmayı sınırlarken haklı gerekçelere dayanmalıdır. Seçim çevrelerinin belirlenmesinde, malî yükümlülükler bakımından adil bir dengenin gözetilmesi hedeflenmelidir. Seçim barajı, seçmenler kümesinin parlamentonun meşruiyetini şüpheli hâle getirecek büyüklükteki bir kısmının dışarıda bırakılmasına yol açmayacak şekilde uygulanmalıdır. Temsilciler kümesinin vergi yükümlüleri kümesini yansıtma düzeyi olabildiğince yüksek tutulmalıdır. Bu doğrultuda, kadınlar başta olmak üzere, vergiyle ilgili kararlardan farklı etkilenen toplumsal cinsiyet gruplarına parlamentoda adil bir şekilde yer verilmelidir. Ulusal egemenlik düşüncesinin türdeşlik beklentisi temelinde dışarıda

kalan yabancı yükümlüler ve şimdiki kuşağın varlıklı kesimi lehine borç yükünü üstlenen gelecek kuşaktaki yükümlüler görünüşte temsil edilebilmelidir.

iii. Temsilci, vergiyle ilgili kararlarda vergi yükümlülerini mevcut kılmalıdır. Temsilci, vergiyle ilgili bir yasama işleminin oluşumu sırasında, alternatifler arasında en iyi kararın bulunmasına yönelik müzakere düzeninde, vergi yükümlülerinin taşıdığı insan haklarının korunmasını sağlamalıdır. Temsilcinin bu değerlendirmeyi yapmasını engelleyecek çıkarlar bertaraf edilmeli, çıkar gruplarıyla ilişkileri açık tutulmalı ve denetlenmelidir. Bu değerlendirmedeki etkisi bakımından siyasi partiler, yükümlülerin katılımına açık olmalıdır.

iv. Temsilcinin temsil olunanlarla ilişkisi, onları mevcut kılmasına olanak verecek şekilde belirlenmelidir. Bu doğrultuda, vergi yükümlüleriyle temsilci arasında asgari bir bağlılık düzeyi bulunmalıdır. Temsilci, vergi yükümlülerinin uzantısı olmayacak kadar bağımsız, fakat yükümlülerin arzu ve iradesiyle büsbütün zıt düşmeyecek kadar bağlı hareket etmelidir. Temsilci, vergiyle ilgili bir kararın vergi yükümlüleri bakımından yaratacağı olası fayda ve dezavantajları anlayabilmek için yükümlülere danışma gibi yollara başvurabilmelidir. Bu fayda ve dezavantajların analizini sistematik hâle getiren etki değerlendirmesi gibi usûller, vergiyle ilgili kararların alınmasına dâhil edilmelidir.

v. Temsilcinin temsil faaliyetini serbestçe gerçekleştirmesini sağlayacak koşullar yasama bağımsızlıkları yoluyla güvence altına alınmalıdır. Yasama bağımsızlıklarına getirilecek istisnalar haklı gerekçelere dayanmalı, keyfiliğe alan açmayacak şekilde belirli, açık ve objektif olmalıdır.

vi. Yasama işlemlerinin oluşumu sırasında temsilcinin tâbi olduğu yöntem kuralları, ilkenin getirdiği taleplerin gerçekleşmesini engellememelidir. Bu doğrultuda, parlamento, kendi gündemini belirleyebilmeli ve istediği zaman toplanıp çalışabilmelidir. Belirli bir karara meşruluk görüntüsü vermek için dar temsilci topluluklarıyla toplanmanın ve karar almanın engellenmesi amacıyla yetersayılar konmalıdır. Parlamento içinde azınlıkta olan görüşlerin müzakereye etkin bir şekilde dâhil edilmesi sağlanmalıdır. Müzakere ve karar alma kural olarak açık yürütülmeli, bu kuraldan ancak istisnai olarak ve kamuoyuna açıklanacak haklı gerekçelerle

vazgeçilmelidir. Disiplin kuralları ve yaptırımları temsilcinin temsil faaliyetini serbestçe gerçekleştirmesini engellememelidir. Yaptırımlar parlamentonun çalışma düzeniyle ilgili haklı gerekçelere dayanmalı, keyfiliğe alan açmayacak şekilde belirli, açık ve objektif olmalıdır. Temsil olunanları mevcut kılmakta isteksiz ve bunun için gereken disiplinden yoksun temsilciler temsil faaliyetinden uzaklaştırılmalıdır.

vii. Temsil faaliyetinin ürünü olarak ortaya çıkarılan ve yükümlülük getiren, kaldıran veya değiştiren kanunlar şu özellikleri taşımalıdır: Kanun, yükümlülüğün amaç bakımından meşruiyetini göstermeli ve gerekçeli olmalıdır. Kanun, yükümlülerin mevcut kılındığı bir temsil faaliyetine dayanarak çıkarılmış olmalıdır. Kanun, yükümlülükle ilgili farklı görüşlerin ortaya çıkarılıp tartışılmasına ve kamuoyunun oluşmasına yetecek bir sürede ve düzende müzakere edilmiş ve karara bağlanmış olmalıdır. Kanun, belirlilik kriterini karşılamalı, yükümlülerce ulaşılabilir ve öngörülebilir olmalıdır. Bu doğrultuda, yükümlülüğün temel unsurlarını içermeli ve uygun araçlarla duyurulmalıdır. Bu gereklilikleri bertaraf etmeye elverişli olan torba kanun gibi uygulamalardan vazgeçilmelidir.

viii. İlkenin getirdiği taleplerin özel görünümleri niteliğinde olan bütçe ve kesinhesap kanunlarının, işlevlerini gerçekleştirebilmesi sağlanmalıdır. Bütçe kanunu görüşmelerini merasime indirgeyen ve/veya kanunun şart-işlem niteliğiyle bağdaşmayan uygulamalardan vazgeçilmelidir. Ek bütçe talebi, anayasal dayanağa sahip olmalı, haklı gerekçelere dayanmalı, keyfiliğe alan açmayacak şekilde belirli, açık ve objektif olmalıdır.

ix. Asgari bağlılık düzeyi temelinde, vergi yükümlüleri, kendilerini mevcut kılmayan veya arzu ve iradelerine zıt ve bütünüyle bağımsız şekilde hareket eden temsilcilerden hesap sorabilmelidir. Yükümlülerin bunun için sahip olduğu araçlar hesap sormaya elverişli olmalıdır. Bu doğrultuda, temsilcinin çalışmaları yükümlülerin izleyebilmesi için açık tutulmalı ve seçimler belirli ve sık aralıklarla tekrar edilmelidir. Seçimlerin geçmişe dönük işlevinin sağlıklı işleyebilmesi için, siyasi partilerin hesapverilirlik ilişkisine getirdiği kısıtlamalar aşılabilmelidir. Yükümlüler, temsil faaliyetini gerektiği gibi yerine getirmeyen temsilcileri uzaklaştırma sorumluluğunu üstlenmelidir. Hesap sorma ortamı, temsilcinin geri çağırılması prosedürüyle desteklenmelidir. Temsilin etkisiz kaldığı veya bırakıldığı

durumlarda, halkoylamaları ve yurttaş girişimleri gibi imkânlardan faydalanılmalıdır. Devletler, bu imkânları sınırlarken haklı gerekçelere dayanmalıdır.

x. Yürütmenin ve yerel yönetimlerin vergiyle ilgili konulardaki kararlarında, ilkenin getirdiği taleplerle çatışma yaşanmaması, haklı gerekçelerin varlığına ve keyfiliğin önlenmesine bağlıdır. Bunun için, ilk elden düzenleme yetkisi parlamentoda olmalıdır. Anayasal sınırlar içinde yetki verilmesinde ve bu yetkinin denetlenmesinde parlamentodaki temsil faaliyeti sürece dâhil edilmelidir. Yükümlülerin taşıdığı insan haklarının korunması için parlamentodaki temsilciden beklenen sorular, yürütme ve yerel yönetimler tarafından da sorulmalı ve yanıtlanmalıdır. Uygulama boyutunda anayasal sınırlara ve parlamentonun iradesine riayet edilip edilmediği, başta anayasa yargısı olmak üzere, yargı denetimine tâbi tutulmalıdır.

Devlet yönetimi, yönetilenlerin birçok hak ve özgürlüğünü çeşitli açılardan etkileyen geniş bir sahayı kapsar. Bu durum, yukarıdaki koşulların farklı çalışmalarda başka öncüllerden hareketle temellendirilmesini mümkün kılar. Diğer bir deyişle, bu koşullar, vergide temsili konu edinmeyen çalışmalarda da kısmen veya tamamen geçerli olabilir. Fakat bu çalışma, bu koşulların karşılanmadığı bir düzenin, temsilsiz vergi olmaz ilkesinin getirdiği taleplerin gerçekleşmesini engellediğini özellikle vurgular. Bir temsilci keyfi gerekçelerle ve haksız bir şekilde temsil faaliyetinden alıkondığında, kadınların betimleyici temsili yetersiz kaldığında veya yürütme anayasal sınırların dışına çıkarak yükümlülük koyduğunda, bunlar aynı zamanda temsilsiz vergi olmaz ilkesinin ihlâl edilmesi anlamına gelir. Temsilsiz vergi olmaz ilkesinin ihlâl edilmesiyse, en yalın hâliyle, o yönetime ödenen vergilerin meşruluğu sorununu doğurur. Vergilendirme yetkisi ve siyasi iktidar arasındaki çift yönlü ilişki³ hatırlandığında, bu sorunun önemli sonuçlar getireceği öngörülebilir. Tarih bunun örnekleriyle doludur.

Anılan koşulların karşılandığı bir düzende, vergi yükümlüsü, seçimden seçime, oy kabininde gizlice oy veren ve vergiyle ilgili konuları teknik, uzak, başkalarınca veya kendiliğinden belirlenen mutlak doğrular olarak değerlendirmeye yönlendirilen edilgin konumundan sıyrılabilir ve vergilendirmenin nesnesi değil, öznesi olmaya başlayabilir. Vergiyle ilgili konuların, sermayeci sistemin, iktidar ilişkilerini

³ Essers, *op.cit.*, s. 3.

perdeleyecek şekilde ayrıştırdığı iktisadi alandan, ait olduğu siyaset alanına geri getirilmesi bunun ilk adımıdır. Bu adımın, parlamentodaki faaliyetin vergide temsilin koşullarını karşılamasıyla desteklenmesi gerekir. Çünkü ancak bu koşulları yerine getiren bir temsil, vergi yükümlülerinin rızasına ulaşmanın yeterli bir yolu olarak kabul edilebilir. Bunların gerçekleşmesiye, özünde bir insan topluluğuna dâhil olmayla ilgili olan bir paydaşlık ilişkisi çerçevesinde, vergi yükümlülerinin, seçmenlerin ve temsilcilerin tamamının sorumluluğundadır.



KAYNAKÇA

Kitaplar

- Mehmet Ali Ağaoğulları, **Ulus-Devlet ya da Halkın Egemenliği**, 3. Baskı, Ankara: İmge, 2020.
- Mehmet Ali Ağaoğulları / Levent Köker, **İmparatorluktan Tanrı Devletine**, 8. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2017.
- Rukiye Akkaya, **Küreselleşme Olgusu Karşısında Ulus Sorunu**, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2004.
- Coşkun Can Aktan, **Vergi Devleti – Açgözlü ve Savurgan**, İstanbul: Divan Kitap, 2021.
- Şener Akyol, **Türk Medeni Hukukunda Temsil**, İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2009.
- Fabio Ambrosio, **Principles of Taxation in the United States – Theory, Policy, and Practice**, New York: Routledge, 2021.
- A. Michael Andreades, **A History of Greek Public Finance**, Cambridge: Harvard University Press, 1933.
- Bahadır Apaydın, **Kapitülasyonlar ve Osmanlı-Türk Adli ve İdari Modernleşmesi**, 3. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2017.
- Vecdi Aral, **Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine**, 7. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021.
- Belinda Archibong / Tom Moerenhout / Evans Osabuohien, **Protest Matters – The Effects of Protests on Economic Redistribution**, International Centre for Tax and Development Working Paper, 155, 2023.
- Hannah Arendt, **İnsanlık Durumu**, Çev. Bahadır Sina Şener, 9. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2018.
- Aristoteles, **Atinalıların Devleti**, Çev. Ari Çokona, 9. Baskı, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2020.
- Aristoteles, **Nikomakhos’a Etik**, Çev. Saffet Babür, 6. Baskı, Ankara: BilgeSu, 2015.
- Aristotle, **Nicomachean Ethics**, Çev. Roger Crisp, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Kahan Onur Arslan, **Türk Parlamento Hukuku**, 3. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2022.

- M. Emin Artuk / Ahmet Gökçen / M. Emin Alşahin / Kerim Çakır, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, 17. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2023.
- Mustafa Kemal Atatürk, **Türkiye'nin Geleceği**, İstanbul: Can Yayınları, 2023.
- Robert Attard / Paulo Pinto de Albuquerque, **Taxation at the European Court of Human Rights**, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2023.
- Rona Aybay / Demirhan Burak Çelik, **İnsan Hakları Hukuku**, 5. Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 2022.
- Mehmet Akif Aydın, **Türk Hukuk Tarihi**, 3. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 1999.
- Leonie Backeberg, **Tax Competition, Redistribution, and the European Welfare State**, Berlin: Wissenschaftlicher Verlag, 2021.
- Barış Bahçeci, **Türk Hukukunda II. Meşrutiyet (1908-1920)**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2023.
- Fahri Bakırcı, **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, Ankara: İmge Yayınları, 2000.
- John Barker, **The Reinvention of Magna Carta 1216–1616**, Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Kathleen Barnett / Caren Grown, **Gender Impacts of Government Revenue Collection – The Case of Taxation**, Londra: Commonwealth Secretariat, 2004.
- Murat Batı, **Vergi Hukuku**, 3. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Süheyl Batum / Didem Yılmaz /Serkan Köybaşı, **Anayasa Hukuku**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021.
- Rainer Bauböck, **Transnational Citizenship**, Aldershot: Edward Elgar, 1994.
- Ludvig Beckman, **The Frontiers of Democracy: The Right to Vote and its Limits**, Londra: Palgrave Macmillan, 2009.
- Duncan Bentley, **Taxpayers' Rights: Theory, Origin and Implementation**, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2007.
- Nurettin Bilici, **Vergi Hukuku**, 52. Baskı, Ankara: Savaş Yayınevi, 2021.
- Rafe Blaufarb, **The Politics of Fiscal Privilege in Provence, 1530s-1830s**, Washington: The Catholic University of America Press, 2012.
- Pietro Boria, **Taxation in European Union**, 2. Baskı, Cham: Springer, 2017.
- Jean B. Brissaud, **A History of French Public Law**, Çev. James W. Garner, New York: Rothman Reprints, 1969.
- James M. Buchanan / Richard E. Wagner, **Public Debt in a Democratic Society**, Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1967.

- James M. Buchanan, **Public Principles of Public Debt**, Indianapolis: Liberty Fund, 1999.
- Justin Buchler, **Hiring and Firing Public Officials – Rethinking the Purpose of Elections**, New York: Oxford University Press, 2011.
- Birden Güngören Bulgan, **Georg Jellinek'in Hak ve Devlet Kuramı**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2017.
- David F. Burg, **A World History of Tax Rebellions**, New York: Routledge, 2004.
- Allen Calhoun, **Tax Law, Religion and Justice**, New York: Routledge, 2021.
- Cicero, **Yükümlülükler Üzerine**, Çev. Cengiz Çevik, 9. Baskı, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2022.
- Thomas M. Cooley, **A Treatise on the Law of Taxation**, Clark: The Lawbook Exchange, 2003.
- Nami Çağan, **Vergilendirme Yetkisi**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1982.
- Tevfik Çavdar, **Türkiye'nin Demokrasi Tarihi (1839-1950)**, 6. Baskı, Ankara: İmge, 2019.
- Demirhan Burak Çelik, **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2007.
- Hasan Basri Cifci, **Devlet Garantileri: Kavramlar, İşleyiş ve Sorunlar**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.
- Betül Çotuksöken / Saffet Babür, **Metinlerle Ortaçağda Felsefe**, 4. Baskı, Ankara: BilgeSu, 2019.
- Robert A. Dahl, **Demokrasi Üzerine**, Çev. Betül Kadioğlu, 6. Baskı, Ankara: Phoenix Yayınevi, 2021.
- Robert A. Dahl, **Siyasi Eşitlik Üzerine**, Çev. A. Emre Zeybekoğlu, Ankara: Dost Kitabevi, 2018.
- John K. Davies, **Wealth and the Power of Wealth in Classical Athens**, New York: Arno Press, 1981.
- Timur Demirbaş, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, 18. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023.
- Muammer Demirel, **İkinci Meşrutiyet Öncesi Erzurum'da Halk Hareketleri**, Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları, 1990.
- Justin du Rivage, **Revolution Against Empire: Taxes, Politics, and the Origins of American Independence**, Londra: Yale University Press, 2017.
- Çiğdem Dürüşken, **Magna Charta seu Magna Charta Libertatum**, 2. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları, 2021.

- William Doyle, **The Oxford History of the French Revolution**, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, 4. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2016.
- Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 4. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2001.
- Fikret Eren, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 20. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2016.
- Fikret Eren, **Borçlar Hukuku Özel Hükümler**, 7. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.
- Cem Eroğul, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, 2. Baskı, İmge Yayınları: Ankara, 1999.
- Gonca Erol, **Amerika Birleşik Devletleri'nde Geri Çağırma Hakkı – Kavram Tarihçe ve Uygulama**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2017.
- Ozan Erözden, **Ulus-Devlet**, 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2008.
- Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, 4. Baskı, İstanbul: İşaret, 2017.
- İsmet Zeki Eyüboğlu, **Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü**, İstanbul: Say Yayınları, 2017.
- Lars P. Feld / John G. Matsusaka, **Budget Referendums and Government Spending – Evidence from Swiss Cantons**, Marshall School of Business Department of Finance and Business Economics Working Paper, Num. 01-8, 2000.
- Hasan Tahsin Fendoğlu, **Türk Anayasa Hukuku Tarihi**, Ankara: Yetkin, 2021.
- Max Gallien / Umair Javed / Vanessa van den Boogard, **Between God, the People, and the State: Citizen Conceptions of Zakat**, International Centre for Tax and Development Working Paper, 167, 2023.
- Haydar Burak Gemalmaz, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Mülkiyet Hakkı**, 2. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2017.
- Mehmet Semih Gemalmaz, **Devlet, Birey ve Özgürlük**, 2. Baskı, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2012.
- Özlem Genç, **Orta Çağ Avrupası: Sosyal, Kültürel ve Ekonomik Hayat**, İstanbul: Kronik, 2022.
- Şahnaz Gerek / Ali Rıza Aydın, **Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Ayferi Göze, **Liberal, Marxiste, Faşist ve Sosyal Devlet**, 3. Baskı, Beta: İstanbul, 1995.
- Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 12. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2009.

- Ayferi Göze, **Türk Kurtuluş Savaşı ve Devrimi Tarihi**, 6. Baskı, İstanbul: Beta, 2006.
- Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, 2. Baskı, Cilt I, Bursa: Ekin Yayıncılık, 2020.
- Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, 2. Baskı, Cilt II, Bursa: Ekin Yayıncılık, 2020.
- Kemal Gözler, **Mahallî İdareler Hukuku**, Bursa: Ekin Yayıncılık, 2018.
- Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 4. Baskı, Bursa: Ekin Yayıncılık, 2021.
- A. Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 16. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2008.
- David Graeber, **Borç – İlk 5000 Yıl**, Çev. Muammer Pehlivan, 3. Baskı, İstanbul: Everest Yayınları, 2022.
- David Graeber, **Demokrasi Projesi**, Çev. Burak Esen, İstanbul: Everest Yayınları, 2018.
- Ferdinand Grapperhaus, **Tax Tales: From the Second Millennium**, Çev. Liesbeth Stapel ve Jabik Veenbaas, Amsterdam: IBFD, 2009.
- Gülşen Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, 3. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012.
- İhsan Güneş, **Atatürk Dönemi Türkiye’inde Milletvekili Genel Seçimleri**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, 2017.
- Ümit Güveyi, **Anayasa Hukuku Açısından Yasama Meclisi Üyeliği**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017.
- Sandy Brian Hager, **Public Debt, Inequality, and Power: The Making of a Modern Debt State**, Oakland: California University Press, 2016.
- Mogens Herman Hansen, **Athenian Democracy in the Age of Demosthenes**, Oxford: Blackwell Publishers, 1992.
- Ferid Namık Hansoy, **Büyük Fransızca-Türkçe Sözlük**, İstanbul: İnkılap, 1999.
- David Harvey, **A Brief History of Neoliberalism**, New York: Oxford University Press, 2005.
- Christopher Hill, **İngiltere’de Devrim Çağı 1603-1714**, Çev. Uygur Kocabaşoğlu, 3. Baskı, İstanbul: İletişim, 2021.
- Thomas Hobbes, **Leviathan**, Çev. Semih Lim, 24. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2022.
- James Clark Holt, **Magna Carta**, 3. Baskı, Ed. George Garnett ve John Hudson, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Colin Imber, **The Ottoman Empire, 1360-1650**, New York: Palgrave Macmillan, 2002.

Paulin Ismard, **Democracy's Slaves: A Political History of Ancient Greece**, Çev. Jane Marie Todd, Cambridge: Harvard University Press, 2017.

Alper Işık, **Dijital Demokrasi**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.

Yasemin Işıқтаç, **Hukuk Normunun Mantıksal Analiz ve Uygulaması**, 2. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2004.

Ernst E. Hirsch, **Ticaret Hukuku**, Cilt 1, Çev. Galip Mustafa, İstanbul: Cihan Kitaphanesi, 1935.

Fahir İz / H. C. Hony, **The Oxford Turkish Dictionary**, 2. Baskı, İstanbul: İnkılap Kitabevi, 1993.

Şeref İba, **Parlamento Hukuku**, 8. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022.

Halil İnalçık, **Osmanlı'da Devlet, Hukuk, Adâlet**, 2. Baskı, İstanbul: Eren Yayıncılık, 2005.

Halil İnalçık, **Osmanlı İmparatorluğu'nun Ekonomik ve Sosyal Tarihi**, Çev. Halil Berktaş, 2. Baskı, C. I, İstanbul: Eren Yayıncılık, 2004.

Georg Jellinek, **İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi Üzerine – Modern Anayasa Tarihine Bir Katkı**, Çev. Rezzan İtişgen Dülger ve Muzaffer Dülger, İstanbul: Pinhan, 2017.

Samuel Johnson, **Taxation No Tyranny: An Answer to the Resolutions and Address of the American Congress**, Londra, 1775, Eighteenth Century Collections Online, https://link.gale.com/apps/doc/CW0105683132/ECCO?u=ucw_itc&sid=bookmark-ECCO&xid=13d2cbc5&pg=1, Erişim: 18.5.2023.

Robert Matteson Johnston, **Kısa Fransız İhtilali Tarihi**, Çev. Ali Kaan Cerit, 3. Baskı, İstanbul: Liberus, 2022.

İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 11. Baskı, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2016.

Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.

Korkut Kanadoğlu / Ahmet Mert Duygun, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 3. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2023.

Selim Kaneti / Esra Ekmekci / Gülsen Güneş / Mahmut Kaşıkçı, **Vergi Hukuku**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2019.

Münci Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, 7. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2013.

- Meriç Karagözler, **Bir Temel Hak Olarak Çalışma Hakkı**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2023.
- Onur Karahanoğulları, **Türkiye’de İdari Yargı Tarihi**, 2. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2017.
- Yusuf Karakoç, **Genel Vergi Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2017.
- Yaşar Karayalçın, **Hukukda Öğretim, Kaynaklar, Metod, Problem Çözme**, 5. Baskı, Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü, 2001.
- Necip Kocayusufpaşaoğlu, **Borçlar Hukukuna Giriş, Hukukî İşlem, Sözleşme**, Borçlar Hukuku Genel Bölüm, 6. Baskı, Cilt I, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2014.
- Cengiz Koçhisarlıoğlu / Özlem Söğütü, **Roma Hukukundan Günümüz Hukukuna Işık Tutan İlkeler, Kavramlar ve Digesta Metinleri**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022.
- Enver Konukçu, **Alaşehir Kongresi**, Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi, 2000.
- İoanna Kuçuradi, **Çağın Olayları Arasında**, 5. Baskı, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 2016.
- İoanna Kuçuradi, **Etik**, 6. Baskı, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 2015.
- İoanna Kuçuradi, **Uludağ Konuşmaları**, 7. Baskı, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 2019.
- Tevfik Sönmez Küçük, **Parti İçi Demokrasi**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2015.
- Michael Kwass, **Privilege and the Politics of Taxation in The Eighteenth Century France**, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- John Locke, **The Second Treatise of Government and a Letter Concerning Toleration**, New York: Dover Publications, 2002.
- Martin Loughlin, **Kamu Hukukunun Temelleri**, Çev. Kıvılcım Turanlı Yücel ve Dilşad Çiğdem Sever, Ankara: Dipnot Yayınları, 2018.
- Carl Hampus Lyttkens, **Economic Analysis of Institutional Change in Ancient Greece**, Oxford: Routledge, 2013.
- William MacAskill, **What We Owe The Future**, New York: Basic Books, 2022.
- Bernard Manin, **The Principles of Representative Government**, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Karl Marx, **Louis Bonaparte’nın 18 Brumaire’i**, Çev. Erkin Özalp, İstanbul: Yordam Kitap, 2016.
- Arthur Stephen McGrade, **The Political Thought of William of Ockham**, Cambridge: Cambridge University Press, 1974.

- Sevta Metin, **Magna Carta ve Sened-i İttifak'tan Bugüne**, 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2021.
- Seha L. Meray (Çev.), **Lozan Barış Konferansı – Tutanaklar ve Belgeler**, Takım II, C. 2, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1973.
- Seha L. Meray / Osman Olcay, **Osmanlı İmparatorluğunun Çöküş Belgeleri**, 2. Baskı, İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, 2021.
- Tim Mulgan, **Future People – A Moderate Consequentialist Account of our Obligations to Future Generations**, Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Ahmet Mumcu, **Hukuksal ve Siyasal Karar Organı Olarak Divan-ı Hümayun**, 2. Baskı, Ankara: Birey ve Toplum Yayınları, 1986.
- M. Kâmil Mutluer / Erdoğan Öner / Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, 4. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018.
- Alptekin Müderrisoğlu, **Kurtuluş Savaşının Mali Kaynakları**, Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi, 1990.
- Zeynep Müftüoğlu, **Kamu Harcamalarında Yetki, Sorumluluk ve Denetim**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2020.
- Fritz Neumark, **Maliyeye Dair Tetkikler**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1948.
- Claude Nicolet, **The World of the Citizen in Republican Rome**, Çev. P. S. Falla, Londra: Batsford Academic and Educational, 1980.
- Sevan Nişanyan, **Sözlerin Soyağacı**, 4. Baskı, İstanbul: Everest Yayınları, 2009.
- Robert Nozick, **Anarchy, State and Utopia**, Oxford: Blackwell Publishers, 1999.
- Josiah Ober, **Mass and Elite in Democratic Athens**, Princeton: Princeton University Press, 1989.
- M. Kemal Oğuzman / Özer Seliçi / Saibe Oktay-Özdemir, **Kişiler Hukuku**, 13. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2013.
- Muâlla Öncel / Ahmet Kumrulu / Nami Çağan / Cenker Göker, **Vergi Hukuku**, 28. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2019.
- Ergun Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.
- Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 17. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2017.
- Duygu Özer-Sarıtaş, **Cumhuriyet Dönemi Roma Vergi Sistemi**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012.
- Berke Özenç, **Hukuk Devleti**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2020.

- Thomas Paine, **Common Sense**, Philadelphia, 1776, Eighteenth Century Collections, https://link.gale.com/apps/doc/CW0105553875/ECCO?u=ucw_itc&sid=bookmark-ECCO&pg=1, Erişim: 18.5.2023.
- Anne Phillips, **Demokrasinin Cinsiyeti**, Çev. Alev Türker, 4. Baskı, İstanbul: Metis, 2021.
- Hannah Pitkin, **The Concept of Representation**, Berkeley: University of California Press, 1967.
- Gaines Post, **Studies in Medieval Legal Thought**, Princeton: Princeton University Press, 1964.
- John Rawls, **Bir Adalet Teorisi**, 4. Baskı, Çev. Vedat Ahsen Coşar, Ankara: Phoenix Yayınevi, 2021.
- John Phillip Reid, **Constitutional History of American Revolution II: The Authority to Tax**, Madison: The University of Wisconsin Press, 1987.
- Susan Reynolds, **Fiefs and Vassals: The Medieval Evidence Reinterpreted**, Oxford: Clarendon Press, 2001.
- Henry S. Richardson, **Democratic Autonomy**, New York: Oxford University Press, 2002.
- Dani Rodrik, **The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy**, New York: Norton & Company, 2011.
- Allan Rosas / Lorna Armati, **EU Constitutional Law: An Introduction**, Oxford: Hart, 2018.
- Jean-Jacques Rousseau, **Ekonomi Politik**, 2. Baskı, Çev. İsmet Birkan, Ankara: İmge, 2015.
- Jean-Jacques Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, 27. Baskı, Çev. Vedat Günyol, İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları, 2020.
- Nihal Saban, **Vergi Hukuku**, 10. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2020.
- Serpil Sancar, **Siyasal Kararlara Katılımda Toplumsal Cinsiyet Eşitliği**, Ankara: Cinsiyet Eşitliği İzleme Derneği, 2018.
- Fazıl Sağlam / Ozan Erözden, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 2. Baskı, İstanbul: Yıldız Teknik Üniversitesi Yayını, 2006.
- Richard M. Salsman, **The Political Economy of Public Debt: Three Centuries of Theory and Evidence**, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.
- Murat Sarıca, **Fransa ve İngiltere’de Emredici Vekâletten Yeni Temsil Anlayışına Geçiş**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1969.
- Bengi Sermet Sayın-Korkmaz, **Roma Hukukunda Civis (Vatandaş) Kavramı**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2022.

- Fritz W. Scharpf, **Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy**, Max Planck Institute for the Study of Societies Discussion Paper, 11/11, 2011.
- Fritz W. Scharpf, **The Assymetry of European Integration or why EU cannot be a “Social Market Economy”**, KFG Working Paper Series, 6, Berlin: Freie Universität, 2009.
- Christian Schewiger, **Exploring the EU’s Legitimacy Crisis: The Dark Heart of Europe**, Cheltenham: Edward Elgar, 2016.
- Vivien A. Schmidt, **Democracy in Europe: The EU and National Politics**, Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Wolfgang Schön, **Taxation and Democracy**, Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance Working Paper, 2018/3, 2018.
- Nicole Scicluna, **European Union Constitutionalism in Crisis**, Oxon: Routledge, 2015.
- Rona Serozan, **Hukukta Yöntem-Mantık**, 3. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2024.
- Bernard H. Siegan, **Economic Liberties and the Constitution**, 2. Baskı, New Jersey: Transaction Publishers, 2009.
- Emmanuel-Joseph Sieyès, **“Üçüncü Sınıf” Nedir?**, Çev. İsmet Birkan, Ankara: İmge, 2005.
- Mümtaz Soysal, **Halkın Yönetime Etkisi**, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1968.
- Sven Steinmo, **Taxation and Democracy**, New Haven: Yale University Press, 1993.
- Miranda Stewart, **Tax and Government in the 21’st Century**, Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
- Janet Gale Stotsky, **Gender Bias in Tax Systems**, IMF Working Paper, Num. 96/99, 1996.
- Wolfgang Streeck, **Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism**, Çev. Patrick Camiller, Londra: Verso, 2014.
- İbrahim Şahbaz, **Yarı Doğrudan Demokrasi Kurumu Olarak Referandum ve Türkiye**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2006.
- Gencay Şaylan, **Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi**, Ankara: İmge Kitabevi, 2008.
- Abdüllatif Şener, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi**, İstanbul: İşaret, 1990.
- Doğan Şenyüz / Mehmet Yüce / Adnan Gerçek, **Vergi Hukuku**, 13. Baskı, Bursa: Ekin Yayıncılık, 2022.

- Tolga Şirin, **Anayasadan Çıkış**, 4. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2023.
- Tolga Şirin, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı**, 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019.
- Bülent Tahiroğlu / Belgin Erdoğan, **Roma Hukuku Dersleri**, 8. Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 2012.
- Server Tanilli, **Devlet ve Demokrasi**, 10. Baskı, İstanbul: Adam Yayınları, 2001.
- Bülent Tanör, **İki Anayasa**, 5. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2019.
- Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 24. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2014.
- Bülent Tanör, **Türkiye’de Kongre İktidarları (1918-1920)**, 5. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2022.
- Bülent Tanör / Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 19. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2019.
- Gökhan Terzi, **Verginin Yasallığı İlkesi Işığında Dış Ticarete Konu Vergiler ve Diğer Mali Yükümlülükler**, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2023.
- Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 15. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2012.
- Recep Toparlı, **Sivas Kongresi Tutanakları**, Sivas: Sivas Vilayet Kitaplığı, 2015.
- Éric Toussaint, **Borç Sistemi – Devlet Borçlarının ve Reddedilmelerinin Bir Tarihi**, Çev. Osman S. Binatlı, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 2022.
- John C. Traupman, **Latin and English Dictionary**, New York: The New College, 2007.
- Tarık Zafer Tunaya, **Hürriyetin İlanı**, İstanbul: Kronik, 2023.
- Tarık Zafer Tunaya, **İslamcılık Cereyanı I**, İstanbul: Cumhuriyet, 1998.
- Salih Turhan, **Vergi Teorisi ve Politikası**, 7. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2020.
- Türk Dil Kurumu, **Türkçe Sözlük**, 9. Baskı, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları, 1998.
- Ziya Umur, **Roma Hukuku Ders Notları**, 3. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 1999.
- Ziya Umur, **Roma Hukuku Lügatı**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayını, 1975.
- Oktay Uygun, **1982 Anayasasında Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi**, İstanbul: Kazancı, 1992.
- Oktay Uygun, **Demokrasi**, 4. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.
- Oktay Uygun, **Devlet Teorisi**, 7. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.

- Coşkun Üçok / Ahmet Mumcu / Gülnihal Bozkurt, **Türk Hukuk Tarihi**, 10. Baskı, Ankara: Savaş Kitabevi, 2002.
- Adrian Vermeule, **Submajority Rules: Forcing Accountability upon Majorities**, Public Law and Legal Theory Working Paper, The University of Chicago Law School, 2004.
- R. C. van Caenegem, **Özel Hukuk Tarihi**, Çev. Ali Acar, Caner Birdal, İbrahim Doğan Takavut, O. Vahdet İşsevenler ve Zeynep Arslan, İstanbul: Pinhan, 2022.
- David van Reybrouck, **Demokrasi Krizi**, Çev. Yusuf Sami Kamadan, İstanbul: Albaraka Yayınları, 2022.
- Maurice O'Connell Walshe, **A Concise German Etymological Dictionary**, Londra: Routledge, 1951.
- Billur Yaltı, **Vergi Yükümlüsünün Hakları**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2006.
- Billur Yaltı, **Uluslararası Vergi Anlaşmaları**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 1995.
- Serap Yazıcı, **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.
- Dilek Yılmazcan, **Avrupa Topluluğu Bütçe Politikası**, İstanbul, 1999.
- Alara Efsun Yazıcıoğlu, **Pink Tax and the Law**, Oxon: Routledge, 2018.
- Bülent Yücel, **Temsilî Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri (Türkiye Uygulaması Üzerine Bir İnceleme)**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2018.
- Ünal Zenginobuz / Fikret Adaman / Fatoş Gökşen / Çağrı Savcı / Emre Tokgöz, **Türkiye'de Vergiler, Temsiliyet ve Demokrasi**, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi, 2010.

Makaleler

- Yavuz Abadan, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Anayasa Sistemine Geçiş Hareketleri”, **TBMM’nin 100. Yılına Armağan**, Der. Hamit Emrah Beriş, Ankara: TBMM, 2022, s. 73-105.
- Coşkun Can Aktan / Dilek Dileyici / Özgür Saraç, “Osmanlı Tarihinde Vergi İsyanları I”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, C. 7, S. 2, 2002, s. 1-20.
- Coşkun Can Aktan / Dilek Dileyici / Özgür Saraç, “Osmanlı Tarihinde Vergi İsyanları II”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, C. 8, S. 1, 2003, s. 1-25.
- Ali Akyıldız, “Osmanlı’da İdari Sorumluluğun Paylaşımı ve Meşruiyet Zemini Olarak Meclis-i Meşveret”, **TBMM’nin 100. Yılına Armağan**, Der. Hamit Emrah Beriş, Ankara: TBMM, 2022, s. 29-39.

- David L. Ammerman, “The Tea Crisis and its Consequences, through 1775”, **A Companion to American Revolution**, Ed. Jack P. Greene ve J. R. Pole, Malden: Blackwell Publishers, 2000, s. 195-205.
- Aylin Armağan / Nurcan Armağan, “Tampon Vergisi: Mali Feminizm Üzerine Bir İnceleme”, **II. Uluslararası Kadın ve Hukuk Sempozyumu Bildiri Kitabı**, C. 1, Ed. Süheyla Suzan Gökarp Alıca ve Necdet Basa, Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 2019, s. 705-724.
- Aykut Aydın, “Tarihsel Süreçte Toplumsal Cinsiyet Eşitliğinde Vergilemenin Rolü: Kadın, Temsil ve Vergileme”, **Güncel Maliye Çalışmaları 4 – Prof. Dr. Turgay Berksoy’a Armağan**, Ed. Ayşe Güner, Gülay Akgül Yılmaz ve Bumin Doğrusöz, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2023, s. 117-135.
- Erden Attila Aytekin, “Tax Revolts During the Tanzimat Period (1839–1876) and Before the Young Turk Revolution (1904–1908): Popular Protest and State Formation in the Late Ottoman Empire”, **The Journal of Policy History**, C. 25, S. 3, 2013, s. 308-333.
- Alain Badiou, “Demokrasi Diye Yutturulmaya Çalışılan Seçim Ritüeli”, **Textum**, Çev. Mustafa Çağlar Atmaca, 8.5.2022, <https://textumdergi.net/demokrasi-diye-yutturulmaya-calisan-secim-ritueli/>, Erişim: 8.1.2024.
- Barış Bahçeci, “1921 Anayasasının Türkiye’nin Mali Hukuk Düzenine Yansımaları”, **İstanbul Hukuk Mecmuası**, 80/2, 2022, s. 583-614.
- Barış Bahçeci, “2001 Anayasa Değişikliğinin Sosyal Hakların Sınırlandırılma Rejimine Etkisi”, **Bülent Tanör Armağanı**, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2004, s. 175-204.
- Barış Bahçeci / Demirhan Burak Çelik, “The Question of Interaction Between the Tax and Criminal Proceedings in the ECtHR Case-Law”, **Intertax**, C. 50, S. 8-9, 2022, s. 649-662.
- Fahri Bakırcı, “Yasama Sürecinin Hızlandırılması–Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine”, **Kamu Hukukunun Dönüşümü**, Ed. Necmi Yüzbaşıoğlu ve Burcu Alkış, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2017, s. 127-196.
- William B. Barker, “United States”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 725-749.
- Funda Başaran-Yavaşlar, “Vergilendirme Yoluyla Temel Hak ve Özgürlüklere Müdahalede Sınır”, **Kamunun Önderliği ve Bireysel Özerklik Sempozyumu**, Ed. İlhan Ulusan ve Bahri Öztürk, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, s. 147-202.
- Funda Başaran-Yavaşlar / Gülsen Güneş / Fatma Gül Karagöz / Sevtap Metin, “Turkey”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 681-703.
- Rainer Bauböck, “Expansive Citizenship: Voting Beyond Territory and Membership”, **Political Science and Politics**, C. 38, S. 4, 2005, s. 683-687.

- Rainer Bauböck, “Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting”, **Fordham Law Review**, 75/5, 2007, s. 2393-2447.
- Ludvig Beckman / Fredrik Ugglä, “An Ombudsman for Future Generations: Legitimate and Effective?”, **Institutions for Future Generations**, Ed. Iñigo González-Ricoy ve Axel Gosseries, Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 117-134.
- Ashutosh Bhagwat / James Weinstein, “Freedom of Expression and Democracy”, **The Oxford Handbook of Freedom of Speech**, Ed. Adrienne Stone ve Frederick Schauer, Oxford: Oxford University Press, 2021, s. 82-108.
- Gerhard Bos, “A Chain of Status – Long Term Responsibility in the Context of Human Rights”, **Human Rights and Sustainability**, Ed. Gerhard Bos ve Marcus Düwell, Oxford: Routledge, 2016, s. 109-121.
- Hülya Boyana, “Vergi Listelerine Göre Attika-Delos Deniz Birliği ve İoania ile İlişkileri”, **Tarih İncelemeleri Dergisi**, C. XXI/1, 2006, s. 19-48.
- Cemil Boyraz, “Nicos Poulantzas: Demokrasinin Bitmeyen Krizi”, **Kapitalizm ve Demokrasi – Bir Zıtlığın Anatomisi**, Ed. Can Cemgil ve Ömer Turan, İstanbul: Metis Yayınları, 2023, s. 69-82.
- Michael J. Braddick, “Case of Ship-Money (R v Hampden) (1637): Prerogative Discretion in Emergency Conditions”, **Landmark Cases in Revenue Law**, Ed. John Snape ve Dominic de Cogan, Oxford: Hart Publishing, 2019, s. 27-47.
- Jason Brennan, “Democracy without Romance”, **Debating Democracy – Do We Need More or Less**, Yaz. Jason Brennan ve Hélène Landemore, New York: Oxford University Press, 2022, s. 17-131.
- Bogumił Brzeziński, “Taxpayers’ Rights: Some Theoretical Issues”, **Protection of Taxpayer’s Rights: European, International and Domestic Law Perspective**, Ed. Włodzimierz Nykiel ve Małgorzata Sęk, Varşova: Wolters Kluwer Polska, 2009, s. 17-32.
- Neil H. Buchanan, “What Do We Owe Future Generations?”, **The George Washington Law Review**, C. 77, 2009, s. 1237-1297.
- Can Cemgil, “Kapitalist İktidarın Oligarşik Niteliği: Ellen Meiksins Wood’un Siyasi Marksizminde Kapitalizm–Demokrasi Karşıtlığı”, **Kapitalizm ve Demokrasi – Bir Zıtlığın Anatomisi**, Ed. Can Cemgil ve Ömer Turan, İstanbul: Metis Yayınları, 2023, s. 178-194.
- Karen Celis / Sarah Childs / Johanna Kantola / Mona Lena Krook, “Rethinking Women’s Substantive Representation”, **Representation**, C. 44, S. 2, 2008, s. 99-110.
- Allison Christians, “The Importance of Tax in International Economic Law”, **Elgar Encyclopedia of International Economic Law**, Ed. Thomas Cottier ve Krista Nadakavukaren Schefer, Cheltenham: Edward Elgar, 2017, s. 506-507.

- Katherine Cousins / Dominic de Cogan, “United Kingdom”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 705-723.
- Bridget J. Crawford / Emily Gold Waldman, “The Unconstitutional Tampon Tax”, **University of Richmond Law Review**, S. 53/439, 2019, s. 439-489.
- Emmanuel de Crouy-Chanel, “France”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 277-301.
- Nami Çağan, “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü”, **Anayasa Yargısı**, C. 2, 1985, Ankara, s. 199-224.
- Bakır Çağlar, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında ‘Demokrasi’”, **Anayasa Yargısı**, C. 7, 1990, s. 51-127.
- Ali Çarkoğlu, “Election Law in Turkey”, **Ed. Routledge Handbook of Election Law**, Ed. David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 247-256.
- Hasan Basri Çifci, “2017 Anayasa Değişikliğinin Bütçe ve Kesinhesap Kanunları Bakımından Getirdikleri”, **Anayasa Hukukundaki Gelişmelerin Işığında Kamu Hukuku Sempozyumu Bildiri Kitabı**, İstanbul: Maltepe Üniversitesi Yayınları, 2022, s. 74-92.
- Hasan Basri Çifci, “Bireysel Başvuru Harcının Artırılması Tartışması: Bireysel Başvuru Ne Kadar Bireysel?”, **İstanbul Barosu Dergisi**, C. 97, S. 4, 2023, s. 143-154.
- Hasan Basri Çifci, “Bütçe Kanununda Yer Almayan Vergi Kanunlarının Hukuki Güvenlik İlkesi Bağlamında Uygulanabilirliği”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Dilek Yılmazcan’a Armağan Sayısı, S. 1, 2020, s. 105-127.
- Hasan Basri Çifci, “Devletin Sosyal ve Ekonomik Ödevlerinin Malî Kaynaklarıyla Sınırlı Olması: Vergi Ödevinin Haklılığı Açısından Bir Tartışma”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2022/1, s. 625-647.
- Cansu Dağ-Bereket, “Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Kararları Ekseninde Mülkiyet Hakkı”, **Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Dilek Yılmazcan’a Armağan Sayısı, 2020/2, s. 479-506.
- Drude Dahlerup / Lenita Freidenvall, “Gender Quotas in Politics”, **Routledge Handbook of Election Law**, Ed. David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 174-186.
- Bumin Doğrusöz, “Vergilendirme Yetkisinin Yasama ve Yürütme Organları Arasında Bölüşümü”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C. 6, S. 1-3, 1985, s. 65-76.
- Grant Dorfman, “The Founders’ Legal Case: ‘No Taxation Without Representation’ versus ‘Taxation No Tyranny’”, **Houston Law Review**, 44/5, 2008, s. 1377-1414.

- Nuri Durmaz, “‘Gerçek Demokrasi’nin Savunucusu Olarak Marx”, **Kapitalizm ve Demokrasi – Bir Zıtlığın Anatomisi**, Ed. Can Cemgil ve Ömer Turan, İstanbul: Metis Yayınları, 2023, s. 19-44.
- Marcus Düwell / Gerhard Bos, “Why ‘Rights’ of Future People?”, **Towards the Ethics of a Green Future**, Ed. Marcus Düwell, Gerhard Bos ve Naomi van Steenberg, Oxford: Routledge, 2018, s. 9-27.
- Kenneth Dyson, “Law, Public Debt, and the Paradoxes of Power”, **States, Debt, and Power: ‘Saints’ and ‘Sinners’ in European History and Integration**, Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 237-261.
- Ayla Efe, “Osmanlı Devleti’nde Mali Sistem Arayışının Getirdiği Yerel Yönetim Uygulamaları: Muhassıllık Örneği”, **Tarih Dergisi**, S. 49, 2009, s. 59-89.
- Mahfi Eğilmez, “2008 Krizi Üzerine”, **İktisat ve Toplum Dergisi**, 120, 2020, <https://iktisatvetoplum.com/2008-krizi-uzerine-mahfi-egilmez-itd-120/>, Erişim: 6.6.2023.
- Frithjof Ehm / Christian Walter, “General Introduction”, **International Democracy Documents**, Leiden: Brill Nijhoff, 2015, s. 1-35.
- Kristian Skagen Ekeli, “Electoral Design, Sub-Majority Rules, and Representation for Future Generations”, **Institutions for Future Generations**, Ed. Iñigo González-Ricoy ve Axel Gosseries, Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 214-227.
- Edhem Eldem, “Ottoman Financial Integration with Europe: Foreign Loans, the Ottoman Bank and the Ottoman Public Debt”, **European Review**, C. 13, S. 3, 2005, s. 431-445.
- Peter Essers, “General Report on History and Taxation: The Dialectical Relationship between Taxation and the Political Balance of Power”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 3-38.
- Şafak Evran-Topuzkanamış, “Siyasi Partilere Devlet Yardımı”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 14, S. 2, 2012, s. 167-203.
- Mehmet Evsile, “Amasya Tamimi ve Atatürk’ün Amasya’daki Faaliyetleri”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, C. 14, S. 40, 1998, s. 69-96.
- Nihat Falay, “Litürji: Kamu Mallarının/Hizmetlerinin/Harcamalarının Tarihsel ve Antik Bir Kökeni ve Gelişimi”, **Maliye Çalışmaları Dergisi**, S. 64, 2020, s. 51-72.
- Andreas Follesdal / Simon Hix, “Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik”, **Journal of Common Market Studies**, Vol. 44/3, s. 533-562.
- Vincent Gabrielsen, “Finance and Taxes”, **A Companion to Ancient Greek Government**, Ed. Hans Beck, Sussex: Wiley-Blackwell, 2013, s. 332-348.

- Michael Gallagher, “Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes and Majorities”, **British Journal of Political Science**, 22/4, 1992, s. 469-496.
- Charles Garavan, “The Membership Theory of Taxation”, **Intertax**, C. 51, S. 4, 2023, s. 290-308.
- Djordje Gardašević / Jurij Toplak, “Voting Rights and Limitations”, **Routledge Handbook of Election Law**, Ed. David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 32-45.
- Gülşen Gedik, “‘Çağdaş Anayasa’ Hazırlık Sürecinde Vergi Ödevinin Yeniden Tasarlanması”, **Vergi Dünyası**, S. 334, 2009, s. 142-150.
- Ömer Gedik / Ceyhun Öz, “Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliyye ve İlk Parlamentonun Ön Hazırlayıcısı Olma İşlevi”, **İstanbul Hukuk Mecmuası**, C. 78, S. 3, 2020, s. 1635-1656.
- Yusuf Gedikli, “Türkçede Vergiyle İlgili Söz Ocakları ve Kökenleri”, **II. Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildiri Kitabı**, Cilt I, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2016, s. 11-20.
- Brigitte Geissel, “Direct Democracy and its (Perceived) Consequences: The German Case”, **Let the People Rule? – Direct Democracy in the Twenty-First Century**, Ed. Saskia P. Ruth, Yanina Welp ve Laurence Whitehead, Colchester: ECPR Press, 2017, s. 155-167.
- Haydar Burak Gemalmaz, “Mülkiyet Hakkına Vergisel Müdahalede Ölçülülük ve Adil Denge: Anayasa Mahkemesi Kararlarının Eleştirel Değerlendirilmesi”, **Vergi ve Temel Haklar İncelemeleri I: Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvurunun Vergi Yargısına Etkisi**, Ed. Haydar Burak Gemalmaz ve Gülay Arslan Öncü, İstanbul: Beta Yayıncılık, s. 163-215.
- Ömer Faruk Gençkaya, “Kadın Milletvekillerinin Yasama ve Denetim Faaliyetleri ve Roller (1935-2007)”, **Yasama Dergisi**, S. 18, 2011, s. 5-34.
- Philipp Genschel / Thomas Rixen, “Settling and Unsettling the Transnational Legal Order of International Taxation”, **Transnational Legal Orders**, Ed. Terence C. Halliday ve Gregory Shaffer, New York: Cambridge University Press, 2015, s. 154-183.
- Marco Goldoni / Michael A. Wilkinson, “Introduction: The Return of the Material Constitution”, **The Cambridge Handbook on the Material Constitution**, Ed. Marco Goldoni ve Michael A. Wilkinson, Cambridge: Cambridge University Press, 2023, s. 1-21.
- Robert E. Goodin, “Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives”, **Philosophy and Public Affairs**, C. 35, S. 1, 2007, s. 40-68.
- Axel Gosseries, “Generational Sovereignty”, **Institutions for Future Generations**, Ed. Iñigo González-Ricoy ve Axel Gosseries, Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 98-114.

- Cenker Göker, “Dış Ticaret İşlemlerine Konulan Ek Mali Yükümlülüklerde Öngörülebilirlik İlkesi Üzerine Bir Deneme”, **Ankara Barosu Dergisi**, S. 1, 2013, s. 113-124.
- Kemal Gözler, “İngiltere’de Parlâmento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Malî Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme”, **Prof. Dr. Mualla Öncel’e Armağan**, C. I, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2009, s. 365-374.
- Kemal Gözler, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, **Legal Hukuk Dergisi**, C. 11, S. 122, 2013, s. 37-82.
- Christopher Green, “From ‘Tax State’ to ‘Debt State’”, **Journal of Evolutionary Economics**, S. 3, 1993, s. 23-42.
- Robert Gregory, “Accountability and Responsibility”, **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, 2017, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-525>, Erişim: 11.1.2024.
- Hans Gribnau / Jane Frecknall-Hughes, “The Enlightenment and Influence of Social Contract Theory on Taxation”, **Political Philosophy and Taxation – A History from the Enlightenment to the Present**, Ed. Robert F. van Brederode, Singapur: Springer, 2022, s. 51-101.
- Caren Grown, “Taxation and Gender Equality”, **Taxation and Gender Equity**, Ed. Caren Grown and Imraan Valodia, New York: Routledge, 2010, s. 1-22.
- Amy Gutmann / Dennis Thompson, “The Theory of Legislative Ethics”, **Representation and Responsibility**, Ed. Bruce Jennings ve Daniel Callahan, New York, Plenum Press, 1985, s. 167-195.
- Gamze Gümüşkaya, “Ayrımcı Vergisel Müdahaleler Sorunu”, **Vergi ve Temel Haklar İncelemeleri I: Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvurunun Vergi Yargısına Etkisi**, Ed. Haydar Burak Gemalmaz ve Gülay Arslan Öncü, İstanbul: Beta Yayıncılık, s. 243-259.
- Gülşen Güneş, “Hukuksal Teknik Açısından Bütçede ‘Önceden İzin İlkesi’nin Vergi Gelirleri Yönüyle İşlevini Kısmen Yitirmesinin Bütçe Hakkı Açısından İrdelenmesi”, **XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Muğla, 2000, s. 173-197.
- Ayşe Güneş-Ayata / Özlem Gölgelioğlu, “Fırsat Eşitliği mi Sonuçta Eşitlik mi? 2000’li Yıllarda Kadın Kotası Tartışmaları”, **Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları – Eşitsizlikler, Mücadeleler, Kazanımlar**, Der. Bertil Emrah Oder / Hülya Durudoğan / Fatoş Gökşen / Deniz Yüksek, İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 137-158.
- Richard H. Helmholz, “Magna Carta and the *ius commune*”, **University of Chicago Law Review**, S. 66/2, 1999, s. 297-371.

- Ronad J. Horvath, "A Definition of Colonialism", **Current Anthropology**, 13/1, 1972, s. 45-57.
- Şeref İba, "T.B.M.M. Bütçe Maratonu ve Rekorları Üzerine", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 62, S. 3, 2007, s. 183-199.
- Şeref İba, "Ülkemizde 'Torba Kanun' ve 'Temel Kanun' Uygulamaları", **Ankara Barosu Dergisi**, S. 1, 2011, s. 197-202.
- Ersan İlal, "Magna Carta", **İstanbul Hukuk Mecmuası**, C. 34/1-4, 1968, s. 210-242.
- Emel İlter / Alper Tolga Bulut, "Türk Siyasetinde Kadının Niteliksel Temsili: Meclis Faaliyetleri Üzerinden Sayısal Bir Analiz", **Siyasal Journal of Political Sciences**, C. 29/1, 2020, s. 165-188.
- Halil İnalcık, "Divan-ı Hümayun ve Üyeleri", **TBMM'nin 100. Yılına Armağan**, Der. Hamit Emrah Beriş, Ankara: TBMM, 2022, s. 13-27.
- Anthony C. Infanti / Bridget Crawford, "Chapter 6. Gender and Taxation", **Critical Tax Theory – An Introduction**, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 153-154.
- Maija Jäske / Maija Setälä, "Referendums and Citizens' Initiatives", **Handbook of Democratic Innovation and Governance**, Ed. Stephen Elstub ve Oliver Escobar, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, s. 90-104.
- Benedek Jávor, "Institutional Protection of Succeeding Generations – Ombudsman for Future Generations in Hungary", **Handbook of Intergenerational Justice**, Ed. Joerg Chet Tremmel, Cheltenham: Edward Elgar, 2006, s. 282-298.
- Gizem Kapucu, "Arap Baharı Örneğinde Temsil, Demokrasi, Vergi Üçgeni", **XI. Genç Vergi Hukukçuları Sempozyumu Bildiri Kitabı**, Ed. Oytun Canyaş, Ertuğrul Akçaoğlu, Ezgi Sevinçhan Kurun ve Yudum Özçelik, Ankara: Yetkin Yayınları, 2023, s. 295-336.
- Yusuf Karakoç, "Anayasanın Vergi Ödevine İlişkin Hükmünün Değerlendirilmesi", **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**, Ed. Feridun Yenisey, Gülsen Güneş ve Z. Ertunç Şirin, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 83-98.
- Yusuf Karakoç, "Vergi Gelirlerinin Kamu Giderlerinin Karşılığı Olması İlkesi", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C. 21/2, 2015, s. 413-455.
- Anja Karnein, "Can We Represent Future Generations?", **Institutions for Future Generations**, Ed. Iñigo González-Ricoy ve Axel Gosseries, Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 83-97.
- Michael Keen, "Tax Competition", **The New Palgrave Dictionary of Economics**, Third Edition, Vol. 19, Londra: Palgrave Macmillan, 2018, s. 13447-13457.
- Selda Kılıç, "1876 Meclis-i Mebusanı ve Seçim Hazırlıkları", **Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi**, S. 30, 2011, s. 27-40.

- Salih Kış, “Divan-ı Muhasebatın Tesis Süreci ve İlişkileri Hakkında Bazı Tespitler”, **Sayıştay Dergisi**, S. 87, 2012, s. 39-60.
- Alperen Asım Koruk, “İlk Kanun Neden Bir Vergi Kanunu?”, **Cumhuriyet’in 100. Yılında Anayasa Hukuku Tartışmaları**, Ed. Sultan Tahmazoğlu-Üzeltürk ve Fatmagül Yazıcı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2024, s. 105-116.
- İoanna Kuçuradi, “Bilgi Felsefesinde Bilgi Nesnesini Diriltmek İçin Felsefeyi Yeniden Düşünmek”, **Düşünceleriyle Takiyettin Mengüşoğlu**, Ed. Ayhan Bıçak ve Egemen Seyfettin Kuşçu, İstanbul: Dergâh Yayınları, 2021, s. 148-159.
- İoanna Kuçuradi, “Norm Oluşturma ve Norm Koyma Sorunları”, **Norm Koyma ve Hüküm Verme**, Ed. Çiğdem Kırca, Gülriz Uygur ve Levent Akın, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, 2009, s. 13-19.
- Ahmet Kumrulu, “Vergi Hukukunun Birtakım Anayasal Temelleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 36, S. 1, 1979, s. 147-162.
- Deniz Kundakçı, “Atina Demokrasisinin Zayıf Karnı: Leitourgia, Sykophantes ve Ostrakismos Uygulamaları”, **FLSF Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 13, 2018, s. 241-266.
- Hélène Landemore, “Let’s Try Real Democracy”, **Debating Democracy – Do We Need More or Less**, Yaz. Jason Brennan ve Hélène Landemore, New York: Oxford University Press, 2022, s. 135-247.
- Katarina Fast Lappalainen / Peter Melz / Mauro Zamboni, “Sweden”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 633-656.
- Ian Lienert, “Role of the Legislature in the Budget Processes”, **The International Handbook of Public Financial Management**, Ed. Richard Allen, Richard Hemming ve Barry H. Potter, Londra: Palgrave Macmillan, 2013, s. 116-136.
- Francine J. Lipman, “The Taxation of Undocumented Immigrants: Separate, Unequal, and Without Representation”, **Scholarly Works**, S. 804, 2006, s. 1-58.
- Franco Luciani, “Public Slaves in Rome: ‘Privileged’ or Not?”, **The Classical Quarterly**, C. 70, S. 1, s. 1-17.
- Giandomenico Majone, “Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards”, **European Law Journal**, Vol. 4/1, 1998, s. 5-28.
- Jane Mansbridge, “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’”, **The Journal of Politics**, C. 61, S. 3, 1999, s. 628-657.
- Jane Mansbridge, “The Evolution of Political Representation in Liberal Democracies”, **The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies**, Ed. Robert Rohrschneider ve Jacques Thomassen, Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 17-54.
- Charles E. McLure, “Tax Treaties”, **The New Palgrave Dictionary of Economics**, Third Edition, Vol. 19, Londra: Palgrave Macmillan, 2018, s. 13474-13478.

- Agustín José Menéndez, “The ‘Terrible’ Functional Constitution of the European Union”, **The Cambridge Handbook on the Material Constitution**, Ed. Marco Goldoni ve Michael A. Wilkinson, Cambridge: Cambridge University Press, 2023, s. 351-366.
- Frank I. Michelman, “Conceptions of Democracy in American Constitutional Arguments: Voting Rights”, **Florida Law Review**, C. 41, S. 3, 1989, s. 443-490.
- David Miller, “Two Concepts of Responsibility”, **National Responsibility and Global Justice**, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 81-109.
- G. Mosca, “Magna Carta’dan 20’inci Asra Kadar İngiliz Anayasa Hareketleri”, Çev. Mukbil Özyörük, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 5, 1948, s. 33-58.
- Steven J. Mulroy, “Election Law in Advanced Democracies”, **Routledge Handbook of Election Law**, Ed. David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 73-86.
- Richard Abel Musgrave, “Schumpeter’s Crisis of the Tax State: An Essay in Fiscal Sociology”, **Journal of Evolutionary Economics**, C. 2, 1992, s. 89-113.
- Zeynep Müftüoğlu, “1982 Anayasası’nın 161. Maddesinde Yer Alan Bütçe Uygulamalarının Bütçe Hakkı Bakımından Değerlendirilmesi”, **IX. Genç Vergi Hukukçuları Sempozyumu Bildiri Kitabı**, Ankara: Atılım Üniversitesi Yayınları, 2020, s. 89-108.
- Cary J. Nederman, “Royal Taxation and the English Church: The Origins of William of Ockham’s *An princeps*”, **The Journal of Ecclesiastical History**, C. 37, S. 3, s. 377-388.
- William of Ockham, “Whether a Ruler Can Accept the Property of Churches for His Own Needs, Namely, in Case of War, Even against the Wishes of the Pope”, **Medieval Political Theory – A Reader: The Quest for the Body Politic, 1100-1400**, Ed. Cary J. Nederman ve Kate Langdon Forhan, Londra: Routledge, 1993, s. 207-220.
- S. Ateş Oktar, “Kamu Maliyesi Hukukunun Bazı Anayasal İlkeleri ve Anayasanın Mali Hükümlerine İlişkin Düşünceler”, **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**, Ed. Feridun Yenisey, Gülsen Güneş ve Z. Ertunç Şirin, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 189-200.
- Graeme Orr, “Elections as Rituals”, **Routledge Handbook of Election Law**, Ed. David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 101-111.
- İlber Ortaylı, “İlk Osmanlı Parlamentosu ve Osmanlı Milletlerinin Temsili”, **TBMM’nin 100. Yılına Armağan**, Der. Hamit Emrah Beriş, Ankara: TBMM, 2022, s. 65-71.
- Ergun Özbudun, “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi, Sistemi Dönüşüme Uğratmış mıdır?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: İletişim, 2016, s. 222-228.

- Mehmet Tevfik Özcan, “Vergilendirme, Politika ve Hukuk”, **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**, Ed. Feridun Yenisey, Gülsen Güneş ve Z. Ertunç Şirin, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 59-80.
- Necla Öztürk, “Yabancıların Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı”, **Public and Private International Law Bulletin**, C. 33, S. 1, 2016, s. 125-168.
- Geraint Parry, “Locke on Representation in Politics”, **The Selected Political Writings of John Locke**, Ed. Paul E. Sigmund, New York: Norton, 2005, s. 349-352.
- Ernst-Ulrich Petersman, “Globalization and Multi-Level Governance”, **Elgar Encyclopedia of International Economic Law**, Ed. Thomas Cottier ve Krista Nadakavukaren Schefer, Cheltenham: Edward Elgar, 2017, s. 39-40.
- Gaines Post, “A Romano-Canonical Maxim, ‘Quod Omnes Tangit’ in Bracton”, **Traditio**, C. 4, 1946, s. 197-251.
- Roscoe Pulliam, “Roma Devletinde Vergilendirme”, Çev. Duygu Özer-Sarıtaş ve Mehmet Mert Özyıldırım, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C. 28, S. 1, 2022, s. 626-632.
- Jamin B. Raskin, “Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage”, **University of Pennsylvania Law Review**, C. 141, 1993, s. 1391-1470.
- Julie Roin, “Taxation without Coordination”, **The Journal of Legal Studies**, 31/S1, 2002, s. S61-S94.
- Jean-Jacques Rousseau, “Polonya Hükümeti ve Reform Tasarısı Üzerine Düşünceler”, **Anayasa Projeleri**, Çev. İsmail Yerguz, İstanbul: Say, 2008, s. 85-181.
- Matthias Ruffert, “Public Law and the Economy: A Comparative View from the German Perspective”, **International Journal of Constitutional Law**, C. 11/4, 2013, s. 925-939.
- Mark E. Rush, “Representative Government and Elections”, **Routledge Handbook of Election Law**, Ed. David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 18-31.
- Hans Saner, “Demokrasilerde Direnme Sorumluluğu Üzerine”, **Kamu Vicdanına Çağrı – Sivil İtaatsizlik**, 4. Baskı, Çev. Yakup Coşar, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 2014, s. 165-181.
- Fritz Scharpf, “Political Democracy in a Capitalist Economy”, **Governing in Europe: Effective and Democratic?**, Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 6-42.
- Wolfgang Schön, “Fiscal Challenges to Democracy”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 101-125.
- Wolfgang Schön, “National Sovereignty and Taxation”, **Elgar Encyclopedia of International Economic Law**, Ed. Thomas Cottier ve Krista Nadakavukaren Schefer, Cheltenham: Edward Elgar, 2017, s. 507-510.

- Wolfgang Schön, “World Trade Organization Law and Tax Law”, **Bulletin for International Fiscal Documentation**, 58, 2004, s. 283-296.
- Henry Shue, “Temel Hakların Evrenselliği”, **İnsan Haklarının Felsefi Temelleri**, Ed. İoanna Kuçuradi, 4. Baskı, Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, 2016, s. 39-65.
- David Schultz, “Democratic Theory and Election Law”, **Routledge Handbook of Election Law**, Ed. David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 5-17.
- Joseph Alois Schumpeter, “The Crisis of the Tax State”, **The Economics and Sociology of Capitalism**, Ed. Richard Swedberg, Princeton: Princeton University Press, 1991, s. 99-140.
- A. John Simmons, “The Meaning of Consent in Locke”, **The Selected Political Writings of John Locke**, Ed. Paul E. Sigmund, New York: Norton, 2005, s. 344-349.
- Achilles Skordas / Lisa Mardikian / Gábor Halmai, “Introduction”, **Economic Constitutionalism in a Turbulent World**, Ed. Achilles Skordas, Lisa Mardikian ve Gábor Halmai, Cheltenham: Edward Elgar, 2023, s. 1-9.
- Ian Smith, “William of Ockham: Defending the Church, Condemning the Pope”, **Philosophy Now**, C. 56, 2006, s. 10-11.
- John Snape / Jane Frencknall-Hughes, “John Locke: Property, Tax and the Private Sphere”, **Studies in the History of Tax Law**, Vol. 8, Ed. Peter Harris ve Dominic de Cogan, Londra: Hart, 2017, s. 1-35.
- Pervin Somer, “Roma Hukukunda Vergilendirme”, **Prof. Dr. Ergun Önen’e Armağan**, İstanbul: Alkim Yayınevi, 2003, s. 697-716.
- Pervin Somer / Fulya İlçin Gönenç, “Roma Hukukunda Vergi Toplama Şirketleri (*Societas Publicanorum* veya *Societas Vectigalis*)”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Mehmet Somer’in Anısına Armağan, C. 12, S. 1-3, 2006, s. 717-730.
- Sarah Song, “The Boundary Problem in Democratic Theory: Why the Demos Should be Bounded by the State”, **International Theory**, C. 4, S. 1, 2012, s. 39-68.
- Chantal Stebbings, “‘No Taxation without Representation’: The Relationship between Taxes and Revolutions”, **History and Taxation**, Ed. Peter Essers, Amsterdam: IBFD, 2022, s. 41-58.
- Joseph R. Strayer, “Consent to Taxation under Philip the Fair”, **Studies in Early French Taxation**, Ed. Joseph R. Strayer ve Charles H. Taylor, Cambridge: Harvard University Press, 1939, s. 3-105.
- Wolfgang Streeck, “The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State”, **German Economic Review**, 15/1, 2013, s. 143-165.

- Bernd Süßmuth / Robert K. von Weizsäcker, “Institutional Determinants of Public Debt: A Political Economy Perspective”, **Handbook of Intergenerational Justice**, Ed. Joerg Chet Tremmel, Cheltenham: Edward Elgar, 2006, s. 170-184.
- Michele L. Swers, “Connecting Descriptive and Substantive Representation: An Analysis of Sex Differences in Cosponsorship Activity”, **Legislative Studies Quarterly**, C. 30, S. 3, 2011, s. 407-433.
- Şule Şahin-Ceylan, “Nesiller Arası Adalet Faydacı Yaklaşım”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, S. 61/2, s. 749-771.
- Elif Ayşe Şahin-İpek, “Bütçe Hakkının Kullanılması Bakımından TBMM’nin Bütçe Sürecindeki Rolünün Değerlendirilmesi”, **Maliye ve Finans Yazıları**, S. 107, 2017, s. 70-107.
- Tolga Şirin, “‘Meclisin Sesi Ulusun Sesi’ mi? Erozyona Uğrayan Yasama Sorumsuzluğu”, **Anayasa Yargısı**, C. 40, S. 1, 2023, s. 61-104.
- Z. Ertunç Şirin, “Vergi Hukukunun Anayasal Temellerinin Karşılaştırmalı Hukuk Açısından Değerlendirilmesi”, **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**, Ed. Feridun Yenisey, Gülsen Güneş ve Z. Ertunç Şirin, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 285-305.
- Sultan Tahmazoğlu-Üzeltürk, “Kanunların Kabul Edilmesi İşlevi Açısından Yasama Organı”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, C. 5, S. 5, 2016, s. 13-54.
- Bülent Tanör, “Mondros Mütarekesi Döneminde Türklerin Kurduğu Geçici Hükümetler”, **TBMM’nin 100. Yılına Armağan**, Der. Hamit Emrah Beriş, Ankara: TBMM, 2022, s. 153-161.
- Salih Taşdoğan, “Temsilsiz Vergi Olmaz İlkesi Bağlamında Magna Carta’ya Farklı Bir Bakış”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S. 40, 2021, s. 120-142.
- Jacques Thomassen, “Representation and Accountability”, **Elections and Democracy**, Ed. Jacques Thomassen, Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 1-19.
- Brian Tierney, “Medieval Canon Law and Western Constitutionalism”, **The Catholic Historical Review**, C. 52/1, 1966, s. 1-17.
- Jurij Toplak, “European Court of Human Rights and the Election Law”, **Routledge Handbook of Election Law**, Ed. David Schultz ve Jurij Toplak, Oxon: Routledge, 2023, s. 212-220.
- Zafer Toprak, “Sevr’den Lozan’a Çağdaş Türkiye’nin Doğuş Süreci”, **Osmanlı İmparatorluğunun Çöküş Belgeleri**, 2. Baskı, Seha L. Meray ve Osman Olcay, İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, 2021, s. VII-XXXIII.
- Engin Topuzkanamış, “Yeniden Paylaşım, Vergilendirme ve Adalet”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 14, S. 1, 2011, s. 103-131.

- Cengiz Toraman / Adem Ruhan Sönmez / Aysun Toraman, “Osmanlı Devlet Bütçelerinin Analizi: 1909-1918 Bütçeleri Üzerine Bir Analiz”, **Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi**, S. 23, 2022, s. 1-16.
- Sadık Fatih Torun, “Vilayet Kanunlarına Göre Sancak (Livâ) İdare Meclisleri”, **Tarih Araştırmaları Dergisi**, C. 35, S. 60, 2016, s. 157-174.
- Salih Tuğ, “İslam Vergi Hukukunun Ortaya Çıkışı”, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, S. 7, 1967, s. 179-195.
- Tarık Zafer Tunaya, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Kuruluşu ve Siyasi Karakteri”, **TBMM’nin 100. Yılına Armağan**, Der. Hamit Emrah Beriş, Ankara: TBMM, 2022, s. 131-149.
- Hikmet Sami Türk, “Seçim, Seçim Sistemleri ve Anayasal Tercih”, **Anayasa Yargısı**, C. 22/1, 2006, s. 75-113.
- Nur Uluşahin, “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi Parlamenter Rejimle Bağdaşır mı?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, Der. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: İletişim, 2016, s. 130-134.
- Nadia Urbinati / Mark E. Warren, “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”, **The Annual Review of Political Science**, C. 11, 2008, s. 387-412.
- Zeynep Oya Usal, “Uluslararası İnsan Hakları Hukuku Merceğinden Kadının Siyasal Hayata Katılımı ve Bazı Kota Uygulamaları”, **Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Çalışmaları – Eşitsizlikler, Mücadeleler, Kazanımlar**, Der. Bertil Emrah Oder / Hülya Durudoğan / Fatoş Gökşen / Deniz Yüksek, İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 159-177.
- Elif S. Uyar, “David Graeber: Borç, Şiddet ve Demokrasinin İmtihani”, **Kapitalizm ve Demokrasi – Bir Zıtlığın Anatomisi**, Ed. Can Cemgil ve Ömer Turan, İstanbul: Metis Yayınları, 2023, s. 223-250.
- Oktay Uygun, “Hukukun Üstünlüğü İlkesi”, **Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XIX, S. 3, 2022, s. 521-558.
- Oktay Uygun, “Küreselleşme ve Değişen Egemenlik Anlayışının Sosyal Haklara Etkisi”, **Kamu Hukuku İncelemeleri**, 2. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2013, s. 237-275.
- Hakan Üzeltürk, “Mükellef Hakları ve Anayasal Beklentiler: Gelecek İçin Birkaç Not”, **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**, Ed. Feridun Yenisey, Gülsen Güneş ve Z. Ertunç Şirin, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 237-266.
- Hakan Üzeltürk, “Vergilerde Zaman Yolculuğu: 23.04.1920”, **Türkiye Büyük Millet Meclisi – Yüzüncü Yıl Armağanı**, Anayasa Hukuku Araştırmaları Derneği, İstanbul: Tekin Yayınevi, 2022, s. 423-441.
- Hakan Üzeltürk, “Vergilerin Kanuniliği–Kanunların Meşruluğu: Yüzyılların Serüveni”, **Kriz Ortamında Vergi Politikalarının Değerlendirilmesi**,

Ankara: Gazi Üniversitesi Maliye-Vergi Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, s. 117-140.

Hakan Üzeltürk, “Vergi Tarihinin Ayak İzleri: Magna Carta Libertatum”, **Legal Mali Hukuk Dergisi**, C. 11, S. 128, 2015, s. 19-39.

Clinton G. Wallace, “Democracy Avoidance in Tax Lawmaking”, **Florida Tax Review**, 25/1, 2021, s. 272-338.

Yanina Welp / Saskia P. Ruth, “The Motivations Behind the Use of Mechanisms of Direct Democracy”, **Let the People Rule? – Direct Democracy in the Twenty-First Century**, Ed. Saskia P. Ruth, Yanina Welp ve Laurence Whitehead, Colchester: ECPR Press, 2017, s. 99-119.

H. V. Wiseman, “Magna Carta Efsânesi”, Çev. Münci Kapani, **Ankara Hukuk Fakültesi 40. Yıl Armağanı**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1966, s. 463-471.

Irma Johanna Mosquera Valderrama, “Legitimacy and the Making of International Tax Law: The Challenges of Multilateralism”, **World Tax Law Journal**, 7/3, 2015, s. 343-382.

Craig VanGrasstek, “Mercantilism”, **Elgar Encyclopedia of International Economic Law**, Ed. Thomas Cottier ve Krista Nadakavukaren Schefer, Cheltenham: Edward Elgar, 2017, s. 29-30.

Billur Yaltı, “Anayasa Mimarisinde Yeni Bir Yapıtaşı: Mahalli İdarelerin Vergilendirme Yetkisi Üzerine Değerlendirmeler”, **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**, Ed. Feridun Yenisey, Gülsen Güneş ve Z. Ertunç Şirin, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 345-364.

Billur Yaltı, “Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği ve Vergisel Boyutu Üzerine”, **Vergi Dünyası**, Y. 40, S. 475, 2021, s. 12-15.

Billur Yaltı-Soydan, “Gelir Vergisinde Tartışmalı Bir Vergi Statüsü: Aile Vergilendirmesi (Kadının Konumu Açısından Bir Değerlendirme)”, **Vergi Sorunları Dergisi**, S. 81 ve 82, 1995.

Mehmet Serhat Yılmaz, “II. Meşrutiyet Öncesi Kastamonu’da Bir Ayaklanma Girişimi”, **Karadeniz Araştırmaları**, S. 30, 2011, s. 123-142.

Dilek Yılmazcan, “Bütçe Hakkı ve Bütçe Uygulamaları”, **XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu**, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, Muğla, 2000, s. 163-172.

Dilek Yılmazcan, “Kamu Maliyesi Hukukunda Anayasal Beklentiler”, Bant Çözümü, **Anayasadan Mali ve Vergisel Beklentiler**, Ed. Feridun Yenisey, Gülsen Güneş ve Z. Ertunç Şirin, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2012, s. 211-216.

Necmi Yüzbaşıoğlu, “Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri ve Bunlara İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Nasıl Bir Seçim Sistemi”, **İstanbul Hukuk Mecmuası**, C. 55, S. 1-2, 1995-1996, s. 103-150.

Necmi Yüzbaşıoğlu, “Türkiye’de Yapılan Seçimler (1950-2018) ve Seçim Sonuçlarının Demokrasimize Yansımaları”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2018/2, s. 651-669.

Mahkeme Kararları

AYM, E. 1963/198, K. 1965/1, T. 5.1.1965, R.G. 24.5.1965, 12005.

AYM, E. 1970/12, K. 1971/13, T. 2.2.1971, R.G. 9.7.1971, 13890.

AYM, E. 1976/54, K. 1977/8, T. 3.2.1997, R.G. 8.5.1997, 15931.

AYM, E. 1984/6, K. 1985/1, T. 11.1.1985, R.G. 17.6.1985, 18787.

AYM, E. 1986/17, K. 1987/11, T. 22.5.1987, R.G. 18.9.1987, 19578.

AYM, E. 1986/20, K. 1987/9, T. 31.3.1987, R.G. 28.5.1987, 19473.

AYM, E. 1989/6, K. 1989/42, 7.11.1989, R. G. 6.4.1990, 20484.

AYM, E. 1995/50, K. 1996/19, T. 12.6.1996, R.G. 21.4.2000, 24027.

AYM, E. 2001/36, K. 2003/3, T. 16.1.2003, R.G. 21.11.2003, 25296.

AYM, E. 2004/14, K. 2004/84, T. 23.6.2004, R.G. 22.10.2005, 25794.

AYM, E. 2009/63, K. 2011/66, T. 14.4.2011, R.G. 23.7.2011, 28003.

AYM, E. 2012/158, K. 2013/55, T. 10.4.2013, R.G. 18.1.2014, 28886.

AYM, E. 2014/183, K. 2015/122, T. 30.12.2015, R.G. 13.1.2016, 29592.

AYM, E. 2015/7, K. 2016/47, T. 26.5.2016, R.G. 22.9.2016, 29835.

AYM, E. 2017/162, K. 2018/100, T. 17.10.2018, R.G. 17.10.2018, 30644.

AYM, E. 2019/32, K. 2021/54, T. 14.7.2021, R.G. 22.12.2021, 31697.

AYM, E. 2019/53, K. 2019/75, T. 19.9.2019, R.G. 12.11.2019, 30946.

AYM, E. 2019/93, K. 2023/87, T. 4.5.2023, R.G. 28.7.2023, 32262.

AYM, E. 2019/94, K. 2022/32, T. 24.3.2022, R.G. 8.7.2022, 31890.

AYM, E. 2020/32, K. 2022/18, T. 24.2.2022, R.G. 8.8.2022, 21917.

AYM, E. 2021/26, K. 2022/19, T. 24.2.2022, R.G. 8.8.2022, 31917.

AYM, Bilnam İşletmecilik ve Ticaret A. Ş. başvurusu, 2016/3675, T. 3.11.2020, R.G. 5.3.2021, 31414.

AYM, Deniz Karadeniz ve Diğerleri başvurusu, 2014/18001, T. 6.2.2020, R.G. 26.3.2020, 31080.

AYM, Mustafa Ali Balbay başvurusu, 2012/1272, T. 4.12.2013, R.G. 13.12.2013, 28850.

AYM, Ömer Faruk Gergerlioğlu başvurusu, 2019/10634, T. 1.7.2021, R.G. 8.7.2021, 31535.

AYM, Şerafettin Can Atalay (2) başvurusu, 2023/53898, T. 25.10.2023, R.G. 27.10.2023, 32352.

AYM, Şerafettin Can Atalay (3) başvurusu, 2023/99744, T. 21.12.2023, R.G. 27.12.2023, 34412.

AYM, Türkiye İş Bankası A.Ş. başvurusu, 2014/6192, T. 12.11.2014, R.G. 21.2.2015, 29274.

AİHM, Case of Albanese v. Italy, Num. 77924/01, 23.3.2006.

AİHM, Case of Hentrich. v. France, Num. 13616/88, 22.9.1994.

AİHM, Case of Hirst v. United Kingdom, 2, Num. 74025/01, 6.10.2005.

AİHM, Case of Karácsony and Others v. Hungary, Num. 42461/13 ve 44357/13, 17.5.2016.

AİHM, Case of M.D.U. v. Italy, Num. 58540/00, 28.1.2003.

AİHM, Case of Podkolzina v. Latvia, Num. 46726/99, 9.7.2002.

AİHM, Case of Sukhovetsky v. Ukraine, Num. 13716/02, 28.3.2006.

AİHM, Case of United Communist Party of Turkey v. Turkey, Num. 19392/92, 30.1.1998.

AİHM, Case of Yumak and Sadak v. Turkey, Num. 10226/03, 8.8.2008.

AİHM, Case of Ždanoka v. Latvia, Num. 58278/00, 16.3.2006.

Kolombiya Anayasa Mahkemesi, C-117-18,
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm>, Erişim: 19.11.2023.

İnternet Kaynakları

Naki Bakır, “Vergi Gelirinin Yarıısı İstanbul’dan Geldi”, **Dünya Gazetesi**, 27.4.2023, <http://www.dunya.com/kose-yazisi/vergi-gelirinin-yarisi-istanbuldan-geldi/692322>, Erişim: 26.9.2023.

Hasan Basri Çifci, “Vergi, Temsil ve Cinsiyet: Kısa Bir Bakış”, Koç Üniversitesi Toplumsal Cinsiyet ve Kadın Çalışmaları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 5.1.2021, <http://kockam.ku.edu.tr/vergi-temsil-cinsiyet-kisa-bir-bakis-hasan-basri-cifci/>, Erişim: 26.11.2023.

- European Commission, “Own resources of revenue”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources_en, Erişim: 11.6.2023.
- Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid, <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/vagbbg>, Erişim: 14.1.2024.
- Nick Gerda, “Josh Newman is Recalled, Ending Democrats’ Supermajority in State Senate”, **Voice of OC**, 7.6.2018, <https://voiceofoc.org/2018/06/josh-newman-is-recalled-ending-democrats-supermajority-in-state-senate/>, Erişim: 13.1.2024.
- JR Radcliffe, “George Petak switches his vote to get Miller Park financed”, **Milwaukee Journal**, 1.5.2020, <https://www.jsonline.com/story/sports/mlb/brewers/2020/05/01/50-greatest-wisconsin-sports-moments-no-22-petak-switches-his-vote/2989989001/>, Erişim: 13.1.2024.
- The Judgements Delivered by the Lord Chief Justice Holt in the Case of Ashby v. White and Others**, London: Saunders and Benning Law Booksellers, 1837, <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.trials/acjw0001&collection=seiden&id=19&startid=19&endid=58>, Erişim: 18.4.2023.
- Türkiye İstatistik Kurumu, **Ulusal Eğitim İstatistikleri**, 2022, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Ulusal-Egitim-Istatistikleri-2022-49756>, Erişim: 20.9.2023.
- Wellbeing of Future Generations Bill**, As Brought from the Lords, 253, 58/2, <http://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-02/0253/210253.pdf>, Erişim: 3.4.2023.

Tezler, Raporlar ve Diğer Kaynaklar

- Demirhan Burak Çelik, **Denge ve Denetlemeye Dayalı Bir Düzende Yasama Organı İçin Ölçütler**, Denge ve Denetleme Ağı, Demokrasi Barometresi, Ölçüt Belgesi, 2018.
- Hasan Basri Çifci, **Kuşaklararası Adaletsizliği Önceden Görme Sorunu**, Yüksek Lisans Projesi, Maltepe Üniversitesi İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2021.
- Ayla Efe, **Muhassıllık Teşkilatı**, Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002.
- European Commission for Democracy Through Law, **Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report**, Num. 190/2002, CDL-AD (2002) 23, 30.10.2002.
- European Commission for Democracy Through Law, **Code of Good Practice in the Field of Political Parties and Explanatory Report**, Num. 414/2006, CDL-AD (2009) 021, 3.6.2009.

European Commission for Democracy Through Law, **Opinion on the Provisions of the Emergency Decree Law No. 674**, Num. 888/2017, CDL-AD (2017) 021, 9.10.2017.

European Commission for Democracy Through Law, **Opinion on the Replacement of Elected Candidates and Mayors**, Num. 979/2019, CDL-AD (2020) 011, 18.6.2020.

European Commission for Democracy Through Law, **Report on Out-of-Country Voting**, Num. 580/2010, CDL-AD (2011) 022, 24.6.2011.

European Commission for Democracy Through Law, **Report on the Imperative Mandate and Similar Practices**, Num. 488/2008, CDL-AD (2009) 27, 16.6.2009.

Inter-Parliamentary Union, **Ensuring Lasting Democracy by Forging Close Links Between Parliament and the People**, Resolution adopted without a vote by the 98th Inter-Parliamentary Conference, 15.9.1997.

Bengi R. Cengiz / Gülşen Doğan / Gülçin Karabağ, **Türkiye’de Kadının Siyasete Katılımı: Siyasal Hayatta Karşılaşılan Engeller ve Deneyimler**, İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü Araştırma Raporu, İstanbul, 2021.

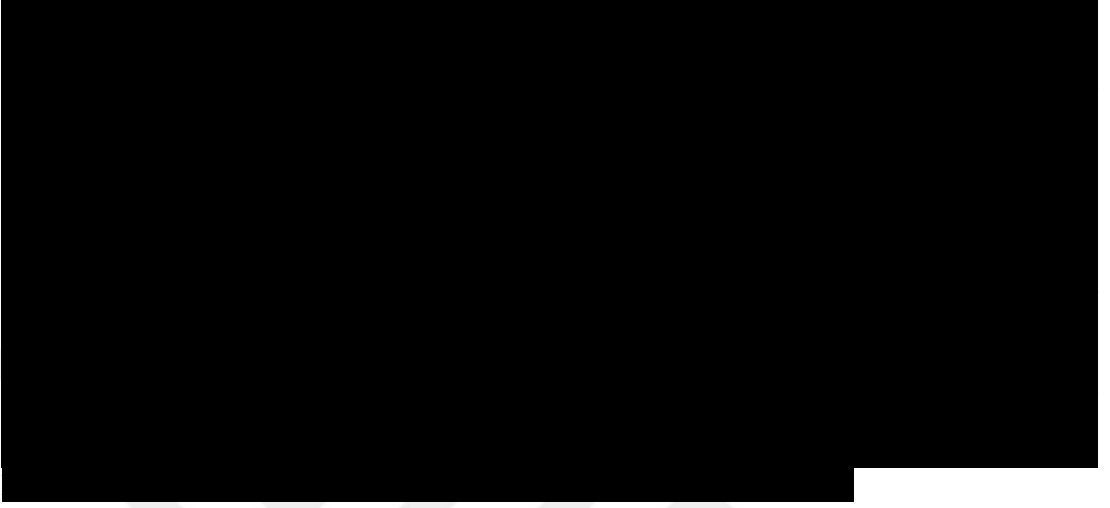
Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi, Onaltıncı İnikad, 8 Kânunusani 1324, C. 1.

Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi, Doksansekizinci İnikad, 9 Haziran 1325, C. 4.

Yunus Emre Yılmazoğlu, **Vergilendirme Alanında Bakanlar Kurulu’na Verilen Yetkiler ve Sınırları**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.

Ceren Yozgat, **Hukuk Devleti İlkesi Kapsamında Olağanüstü Hâl ve Türkiye’de Olağanüstü Hâl Rejimi**, Yüksek Lisans Tezi, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2022.

ÖZGEÇMİŞ



TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite : T.C. GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
Enstitü : SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Hazırlayanın Adı Soyadı : HASAN BASRİ ÇİFCİ
Tez Başlığı : TEMSİLSİZ VERGİ OLMAZ İLKESİ
Savunma Tarihi : 10 / 06 / 2024
Danışman : PROF. DR. OKTAY UYGUN

JÜRİ ÜYELERİ:

Unvan, Ad-Soyadı

İmza

Prof. Dr. Oktay UYGUN

Prof. Dr. Dilek YILMAZCAN

Prof. Dr. Hakan ÜZELTÜRK

Doç. Dr. Demirhan Burak ÇELİK

Dr. Öğr. Üyesi Balca ÇELENER

Prof. Dr. Ulun AKTURAN

Enstitü Müdürü