

KARŞILAŞTIRMALI ANAYASA HUKUKUNDA VE TÜRKİYE'DE TORBA KANUN

Omnibus Law in the Comparative Constitutional Law and Turkey

Selin ESEN*
Bahadır YEŞİLİRMAK**

ÖZ

Yasaların yapılma usulü ve sahip olmaları gereken biçimsel ve maddi özellikleri demokratik hukuk devletinin önemli konularından biridir. Demokratik hukuk devletine dayalı bir düzende yasaların açık, belirli, anlaşılır ve öngörülebilir olması; kendi içinde bütünlüğü olan ve birbiriyle çelişmeyen düzenlemelerden oluşması gerekir. Ayrıca, ulusun parlamentoda etkin temsili, milletvekillerinin ve kamuoyunun yasa tekliflerini gereği gibi inceleyebilmesi ve teklife ilişkin görüşlerini açıklayabilmesi ile mümkün olabilir. Torba kanun, genellikle hızlandırılmış yasama usulü kullanarak birbiriyle ilgisi olmayan çok sayıda konuyu çok sayıda maddeden oluşan tek bir yasada düzenleyen bir yöntemdir. Bu usul, Türkiye de dâhil olmak üzere çok sayıda ülkede sıklıkla uygulanan, nitelikli yasanın ve etkili demokratik temsilin bazı gereklerini yerine getirmemesi nedeniyle çok eleştirilen yasa türlerinden biridir. Bu makalede demokratik hukuk devletinde olması gereken nitelikli yasa kavramı ve bunun temel özellikleri; torba kanun kavramı, torba kanunun konusu, özellikleri, olumlu ve olumsuz yönleri ve torba kanun uygulamasını sınırlamaya ya da kaldırmaya yönelik hukuki araçlar karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Torba kanun, nitelikli yasa, demokratik hukuk devleti, İçtüzük, Anayasa yargısı

Makalenin Geliş Tarihi: 10.04.2023, **Makalenin Kabul Tarihi:** 05.05.2023

* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Ana Bilim Dalı Öğretim Üyesi, (selin.esen71@gmail.com, ORCID: 0000-0001-6453-0631)

** Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Başkan Yardımcısı, (bahadir.yesilirmak@tbmm.gov.tr, ORCID: 0000-0001-6011-7022)

ABSTRACT

Lawmaking procedures and formal and substantial characteristics of law is a significant matter of the democratic state based on the rule of law. A legal order based on the democratic rule of law requires laws to be clear, precise, explicit, and foreseeable, and contain holistic and noncontradictory provisions. In addition, the efficient representation of the nation in the parliament can only be possible if members of the parliament and the public can properly examine the bills and express their views on them. The omnibus law method loads together numerous unrelated matters in one long bill, which is often passed via an accelerated process. It is often used in many countries, including Türkiye, and is also one of the most controversial and contested legislative practices. This paper discusses the concept of the quality of law and its basic features in a democratic state based on the rule of law; the concept, subject matter, features, advantages, and disadvantages of the omnibus law method, and the legal tools to limit or repeal this method in a comparative perspective.

Keywords: Omnibus law, quality of law, democracy based on the rule of law, Standing Orders, constitutional adjudication

GİRİŞ

Yasaların nasıl yapılması, hangi biçimsel ve maddi özellikleri taşıması gerektiği demokratik hukuk devletinin önemli konularından biridir. Gerçekten de hukuk devleti, kişilere hukuki güvenlik sağlar. Hukuki güvenlik ise, hukuk kurallarının belirli, sürekli (dayanıklı) ve öngörülebilir olmasını, kişilerin kamu güçlerinin işlem ve eylemlerinde devlete güven duymasını gerektirir. Demokrasi ilkesi ise yurttaşın siyasal karar alma süreçlerine doğrudan ya da seçeceği vekilleri aracılığıyla katılımı anlamına gelir. Günümüzün çoğulcu demokrasi anlayışı, yurttaşın katılımını, belli aralıklarla yapılan seçimlerde oy vermekle sınırlı görmemekte; onun sivil toplum kuruluşları gibi başka kanallarla da karar alma sürecini etkilemesini sağlayacak düzeneklere ve araçlara yer vermektedir. Bu durum, yasalar bakımından da geçerlidir. 1982 Anayasasının 2. maddesinde devletin nitelikleri arasında sayılan demokratik hukuk devleti ilkesi de yasanın kişilere hukuki güvenlik sağlayacak özelliklere sahip olmasını ve yurttaşların yasama sürecine aktif katılımını sağlayacak biçimde yapılmasını gerektirir.

Çok sayıda ülkede yasanın demokratik hukuk devletinin gerektirdiği nitelikleri taşıması, bir başka deyişle “nitelikli” ya da “kaliteli” olması ile çağdaş yaşamın gerektirdiği çabuklukta yasa yapan etkin bir yasama organı

arasında bir gerilim bulunmaktadır. Popülist ve illiberal rejimlerin yerkürenin her yerinde yaygınlaşması nedeniyle çok sayıda parlamentoda çoğunlukçu demokrasi anlayışının egemen olması ya da çok sayıda alanda hızlı yasal düzenleme yapma gereksinimi gibi gerekçelerle geleneksel yasama süreçleri göz ardı edilmektedir. Bunun en göze çarpan sonuçlarından biri Türkiye ve başka pek çok ülkede görülen torba kanun uygulamasıdır. Torba kanun, taşıdığı bazı maddi ve biçimsel özellikler ile geleneksel yasama sürecine uyulmadan görüşülüp kabul edilmesi gibi nedenlerle çok sayıda ülkede ve Türkiye’de demokratik hukuk devleti ilkesi bakımından en çok tartışılan yasa türü olmuştur. Aşağıda önce demokratik hukuk devletinde olması gereken nitelikli yasanın temel özellikleri üzerinde durulacak; sonra torba kanun kavramı, torba kanunun konusu, özellikleri, olumlu ve olumsuz yönleri, torba kanun uygulamasını sınırlamaya ya da kaldırmaya yönelik hukuki araçlar tartışılacaktır.

I. NİTELİKLİ YASA KAVRAMI VE ÖĞELERİ

Demokratik bir hukuk devletinde yasaların kaliteli ya da nitelikli olması gerekir. Yasallık ilkesi, yasama sürecinin saydamlığı ve yasa yapım sürecinde konuyla ilgili devlet organlarının ve uzmanların görüşlerinin alınması, yasanın belirli, anlaşılır, etkili, erişilebilir ve uygulanabilir olması nitelikli bir yasanın temel öğelerini oluşturur.¹ Hukuki belirlilik, normun var olması ile o normun içeriğinin kuşkuya yer vermeyecek ölçüde açık, anlaşılır, öngörülebilir, kesin ve erişilebilir olmasıdır. Kurallar arasında çelişki olmamalıdır. Bu konuya ilişkin Avrupa standartları ve ölçütleri Avrupa Konseyi bünyesinde kurulmuş olan Venedik Komisyonunun yayınladığı raporlar ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihatları ile oluşmuştur. Bilindiği üzere, Venedik Komisyonu, üyeleri arasında ortak bir anayasal mirasın yaygınlaştırılmasını ve sağlamlaştırılmasını sağlamaya yardımcı olan bir örgüttür. AİHM ile Venedik Komisyonu arasında sıkı bir ilişki vardır. AİHM, 2001’den beri Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde (AİHS) güvenceye alınan hak ve özgürlüklerin kapsamını yorumlarken kararlarında Komisyonun raporlarına düzenli olarak yer vermektedir.² Bu iki kuruluş tarafından oluşturulan

¹ Timea Drinóczi, “Concept of Quality in Legislation-Revisited: Matter of Perspective and a General Overview”, *Statute Law Review*, Vol. 36, No. 3, (2015): 216-217; Jeremy Waldron, “Principles of Legislation”, *The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State*, Ed. Richard W. Bauman, Tsvi Kahana, (Cambridge University Press, 2006):16-17.

² <https://www.venice.coe.int/> Erişim: 23.02.2023.

standartlar ve ölçütler Avrupa Konseyi üyesi olan Türkiye bakımından da 1982 Anayasasının 90/5. ve 148/3. maddeleri uyarınca bağlayıcıdır.

Venedik Komisyonu, nitelikli yasa ile “demokratik hukuk devleti” ilkesi arasında sıkı bir ilişki kurmaktadır.³ Hukuki belirlilik nitelikli bir yasanın temel öğelerinden biridir. Komisyona göre, hukuki belirlilik ilkesi yasanın erişilebilirliğini ve etkilerinin öngörülebilmesini de gerektirir. Öngörülebilirlik, yasa metninin açık ve anlaşılır olmasıdır. Yasa, hangi düzenlemenin yürürlükten kaldırıldığını ya da değiştirildiğini açıkça belirtmelidir. Değişiklikler, ilgili yasanın kamu tarafından erişilebilir son biçimine eklenmelidir. Değişikliklerin ilgili yasa metnine dâhil edilmesi, yasaların erişilebilirliğini ve anlaşılabilirliğini artırır ve bu nedenle hukuki belirlilik ilkesini destekler.⁴ Yasanın öngörülebilirliği güçler ayrılığı ilkesinin sağlanması bakımından da önemlidir. Yasa hükümlerinin belirsiz ve muğlak olması, yürütme organının takdir yetkisini genişletecek bir sonuç yaratır.⁵ Komisyon, yasama sürecinin bazı teknik özellikleri taşıması gereğine de işaret etmektedir. Yasanın yazımında ve dilinde belli ölçüde bütünlüğün sağlanması yasanın tutarlı biçimde yorumlanmasına yardımcı olur.⁶

Venedik Komisyonu, yasama sürecinin etkinliği ile parlamenterlerin yasama haklarının korunması arasında bir uzlaşma olması gerektiğini vurgulamaktadır. Demokratik hukuk devleti, çoğunluğun yönetimini sağlayan usul kurallarına biçimsel bağlılık, aynı zamanda da çoğunluk ve muhalefet arasında müzakere sürecinin bulunması ve tarafların görüşlerini anlamlı biçimde ifade edilebilmesi anlamına gelir.⁷ Ayrıca hukuk devleti, kamuoyunun yasa taslağına erişebilmesini ve buna anlamlı bir katkıda

³ Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on Law-Making Procedures and the Quality of the Law, Endorsed by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19-20 March 2021) CDL-PI(2021)003. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)003-e) Erişim: 23.02.2023.

⁴ Venice Commission, Opinion on the draft law on legal acts of Kosovo, CDL-AD(2019)025, para. 82.

⁵ Venice Commission, Opinion on the draft law on legal acts of Kosovo, CDL-AD(2019)025, para. 19, 21 ve 22.

⁶ Venice Commission, Opinion on the draft law on normative acts of Bulgaria, CDL-AD(2009)053, para. 31.

⁷ Venice Commission and the OSCE/ODIHR, Albania - Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the amendments to the Constitution of 30 July 2020 and to the Electoral Code of 5 October 2020, CDL-AD(2020)036, para. 34.

bulunabilmesini de gerektirir.⁸ Yasama sürecine parlamento dışından katılım, parlamentoda ilgili kesimlerin dinlenmesi ya da bunların yasa teklifine ilişkin değişiklik önerilerini ya da yorumlarını yazılı olarak parlamentoya vermesi gibi yollarla olabilir. Kamuoyuna danışma, sivil toplum tarafından ve medyada konunun tartışılmasını da içermelidir.⁹ Parlamento dışında katılımcıların komisyonda dinlenmesi için muhalefet milletvekillerinin ilgili uzmanları komisyona davet edebilmesinin ve farklı bakış açılarına sahip uzmanların komisyonda görüşlerine başvurulmasının güvenceye alınması gerekir.¹⁰ Yasalaşma süreci, uzman komisyonun gündemi ve toplantıları da dâhil olmak üzere saydam ve kamuya açık olmalıdır. Nitekim Komisyon, Türkiye'deki 2017 Anayasa değişiklikleri hakkında verdiği raporda, sürecin saydamlığını sağlamak amacıyla Genel Kurul görüşmelerinin kamuoyu tarafından izlenmesini sağlayacak biçimde canlı yayınlanmasını önermiştir.¹¹

Çoğunluk milletvekillerinin yasa tekliflerinde anlamlı bir kamusal müzakereden kaçmak amacıyla hızlandırılmış usulü kullanmaması gerekir. Venedik Komisyonu, Romanya'da Ceza ve Ceza Usul Kanununda yapılan değişiklikleri, bunların gerçek bir tartışmaya olanak vermeden çok sınırlı bir zamanda yapılması; uzman komisyonun gündeminin ve buradaki tartışmaların içeriğinin yeterince saydam olmamasının ilgili tarafların tartışmaları izlemesini ve tartışmalara etkili biçimde katılmasını çok zorlaştırması; komisyon aşamasındaki tartışmaların aşırı ölçüde kısa tutulması; hızlandırılmış yasama yaklaşımının muhalefet ve sivil toplumla uygun müzakere koşullarını sağlayamamış olması gerekçeleriyle eleştirmiştir. Bir başka ifadeyle, Komisyon, hukuki ya da siyasi düzenin önemli yönlerini düzenleyen yasaların hızlandırılmış usulle kabul edilmesini uygun

⁸ Venice Commission, Bulgaria - Urgent Interim Opinion on the draft new Constitution, CDL-AD(2020)035, para. 15.

⁹ Venice Commission, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, CDL-AD(2019)015, para. 77 ve 79.

¹⁰ Venice Commission, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, CDL-AD(2019)015, para. 78.

¹¹ Venice Commission, Turkey - Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017, CDL-AD(2017)005, para. 25.

görmemektedir.¹² Ayrıca Komisyon, yasa teklifine ilişkin değişiklik önergelerinin teklif metniyle ilgili olması gereğinin de altını çizmektedir.¹³

AİHM, yasanın niteliğine ilişkin ilk kararlarını 1980’lerde vermeye başlamıştır. Mahkeme, ilk kararlarında yasanın erişilebilirliği ve öngörülebilirliği üzerinde durmuştur. Mahkemeye göre, yasa uygun biçimde erişilebilir olmalıdır. Bir kural, vatandaşın kendi davranışını ayarlamasını sağlayacak yeterli kesinlikte formüle edilmemişse yasa olarak kabul edilemez. Kişi, belirli bir eylemin gerektirebileceği sonuçları, bir dereceye kadar öngörebilmelidir.¹⁴ Vatandaşlar hangi eylemlerin yasak olduğunu hangilerinin olmadığını bilemezlerse kurallara uyamayacaklardır. Mahkemeye göre bu durum yasal etkinlik meselesidir.¹⁵ Kısaca, AİHM’in yerleşik içtihadına göre, yazılı, teamüli, pozitif ya da yargıç yapımı niteliği önem taşımaksızın bütün yasaların yasallık ilkesine uygun olması için “nitelikli” olması, yani açık, öngörülebilir, kesin ve erişilebilir olması gerekir.¹⁶ Mahkemenin nitelikli yasa ölçütünü kararlarında somutlaştırmasının amacının yürütmenin sınırlarının çok geniş çizildiği ya da yürütmeye hiç sınırlama getirilmediği durumlarda iktidarın keyfi biçimde kullanılması riskini en aza indirmek olduğu söylenebilir.¹⁷ Mahkemeye göre, her kuralın tespit edilebilir ve erişilebilir olması gerekir. Hukuki belirlilik koşulunun gerçekleşmesi için yasanın anlaşılabilir olması da gerekir. Örneğin Mahkeme, Fransa’da çevrenin korunması ve idari işlemlerin sınıflanmasına ilişkin yetkiyle ilgili kuralların belirsizlik oluşturacak ölçüde karmaşık olduğunu tespit ederek AİHS’in ihlal edildiği sonucuna varmıştır.¹⁸ AİHM, kararlarında bir düzenlemenin parlamentoda yeterince tartışılıp tartışılmadığını da göz önünde bulundurmaktadır. Örneğin, Mahkeme, *Hirst* kararında Birleşik Krallık

¹² Venice Commission, Romania - Opinion on draft amendments to the Criminal Code and the Criminal Procedure Code, CDL-AD(2018)021, para 35-39; Venice Commission, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, CDL-AD(2019)015, para. 74.

¹³ Venice Commission, Report on Legislative Initiative, CDL-AD(2008)035, para. 119.

¹⁴ *Sunday Times v. the United Kingdom*, ECHR, no. 6538/74, 26.04.1979, para. 49.

¹⁵ *X. Ltd. and Y. v. the United Kingdom*, ECHR, no. 8710/79, 07.05.1982.

¹⁶ Örn. bkz. *Vogt v. Germany*, ECHR, no. 17851/91, 02.09.1996; *Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*, ECHR, no. 18139/91, 13.07.1995; *Kokkinakis v. Greece*, ECHR, no. 14307/88, 25.05.1993; *Rekvényi v. Hungary*, ECHR, no. 25390/94, 20.05.1999.

¹⁷ Bart van der Sloot, “The Quality of Law: How the European Court of Human Rights gradually became a European Constitutional Court for privacy cases”, *JIPITEC*, vol. 11 no.2, (2020): 165.

¹⁸ *De Geoffre de la Pradelle v. France*, ECHR, no. 12964/87, 16.12.1992.

Parlamentosunun yasama sürecinde yarışan çıkarların tartılmaması ve milletvekilleri tarafından esaslı bir tartışma yapılmamasını ölçülülük ilkesine aykırılık olarak tespit etmiştir.¹⁹ Başka kararlarında da AİHM, kuralın “önemli ölçüde parlamento incelemesine konu olup olmadığı”nı ve Parlamentosunda kurala ilişkin “ciddi” ve “ayrıntılı” bir tartışmanın kural kabul edilmeden önce yapılmış olup olmadığını Parlamentosunun “çatışan çıkarları tartıp tartmadığını” araştırırken göz önünde bulundurmaktadır.²⁰

Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminden beri hukukilik incelemesi yaparken yasayı hem şekli hem de maddi bakımdan denetlemektedir. 2010 Anayasa değişikliği ile hukuk sistemimize giren bireysel başvuru yolunun yürürlüğe girmesinden başlayarak Anayasa Mahkemesinin AİHM’in nitelikli yasaya ilişkin olarak ortaya koyduğu ölçütleri benimsediği söylenebilir.²¹ Öyle ki bazı kararlarında AİHM’i birebir yinelediği görülmektedir.²² Anayasa Mahkemesi nitelikli yasa olgusunu hukuk devleti içinde ele almakta; belirli özellikleri taşımayan bir yasanın hukuk devleti ilkesine aykırı olacağı sonucuna varmaktadır.²³

¹⁹ *Hirst v. UK*, ECHR, no. 74025/01, 06.10.2005, para. 79. Ayrıca bkz. *Alajos Kiss v. Hungary*, ECHR, no. 38832/06, 20.05.2010, para. 41.

²⁰ *Murphy v. Ireland*, ECHR, no. 44179/98, 10.07.2003. para 73; *Sukhovetsky v. Ukraine*, ECHR, no. 13716/02, 28.03.2006, para 65; *Evans v. UK*, ECHR, no. 6339/05, 10.04.2007. para. 60 ve 86; *Maurice v. France*, ECHR, no. 11810/03, 06.10.2005. para 121.

²¹ Anayasa Mahkemesi kararlarında, 1990’larda belirlilik ilkesine “vergide belirlilik” bağlamında yer veriyordu. Öngörülebilirlik ve belirlilik ilkeleri 2002’den itibaren Mahkemenin kararlarında daha sık olarak yer almaya başladı. (Tolga Şirin, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı*, (İstanbul: Oniki Levha, 2019), 417.)

²² Örn. bkz. “*Anayasal haklara yönelik müdahalenin bir kanuna dayanması yeterli olmayıp, bu kanunun belirlilik ve öngörülebilirlik gibi belli niteliklere sahip olması gerekir. Başka bir ifadeyle kanun, ilgili kişinin davranışlarını belirlemesi amacıyla, kolayca ulaşabileceği, gerektiğinde profesyonel yardım almak suretiyle de olsa anlayabileceği, açık, net ve yeterince belirgin nitelikte olmalıdır.*” *Youtube LLC Corporation Service Company ve diğerleri*, başvuru no. 2014/4705, Kt. 29.05.2014, RG, 06.06.2014, S. 29022, para. 56; “*Kanunun açıklığı, arzu edilir bir durum olmakla birlikte; bazen aşırı bir katılığı da beraberinde getirebilir. Oysa hukukun ortaya çıkan değişikliklere uyarlanabilmesi gerekmektedir.*” *Ali Karatay*, başvuru no. 2012/990, Kt. 10.12.2014, RG, 04.04.2015, S. 29316, para. 49.

²³ “*Anayasa’nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak kanunun kalitesi de kanunilik koşulunun sağlanıp sağlanmadığının tespitinde önem arz etmektedir. Zira hukuki güvenlik ile belirlilik ilkeleri hukuk devletinin ön*

Anayasa Mahkemesine göre, bir yasanın kaliteli olabilmesi için belirlilik, genellik, soyutluk ve öngörülebilirlik ilkelerini taşıması gerekir.²⁴ Mahkemeye göre,

“Belirlilik ilkesi, bireylerin hukuk kurallarını önceden bilmeleri, tutum ve davranışlarını bu kurallara göre güvenle belirleyebilmeleri anlamını taşımaktadır. Belirlilik ilkesi yalnızca yasal belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade etmektedir. Bir başka deyişle hukuk kurallarının belirliliğinin sağlanması yalnızca kanunla düzenleme yapılması anlamına gelmemektedir. Yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması koşuluyla mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Hukuki belirlilik ilkesinde asıl olan, bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir olmasıdır.”²⁵

“Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu birtakım güvenceler içermesi gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenle bağlantılı olup; birey, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların kamu otoritesine hangi müdahale yetkisini doğurduğunu, kanundan öğrenilme imkânına sahip olmalıdır. Birey, ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörüp, davranışlarını düzenleyebilir. Hukuk güvenliği, kuralların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de kanuni düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.”²⁶

koşullarındandır”. AYM, E. 2021/84, K. 2022/117, Kt. 13.10.2022, RG, 06.12.2022, S. 32035. Ayrıca bkz. AYM, E. 2003/31, K. 2003/87, Kt. 08.10.2003, RG, 24.02.2004, S. 25383; AYM, E. 2005/15, K. 2008/2, Kt. 03.01.2008, RG, 05.07.2008, S. 26927; AYM, E. 2003/67, K. 2003/88, Kt. 08.10.2003, RG, 28.02.2004, S. 25387; AYM, E. 2009/29, K. 2010/66, Kt. 13.05.2010, RG, 22.10.2010, S. 27737.

²⁴ AYM, E. 2013/84, K. 2014/183, Kt. 04.12.2014, RG, 13.3.2015, S. 29294. Ayrıca bkz. AYM, E. 2006/35, K. 2007/48, Kt. 11.04.2007, RG, 16.01.2008, S. 26758; AYM, E. 2009/29, K. 2010/66, Kt. 13.05.2010, RG, 22.10.2010, S. 27737; *Türkiye Emekliler Derneği*, başvuru no. 2012/1035, Kt. 17.07.2014, RG, 16.10.2014, S. 29147, para. 44; *Necmiye Çiftçi*, başvuru no. 2013/1301, Kt. 30.12.2014, para. 55.

²⁵ AYM, E. 2016/198, K. 2017/144, Kt. 28.09.2017, RG, 18.10.2017, S. 30214, para. 9.

²⁶ AYM, E. 2009/29, K. 2010/66, Kt. 13.05.2010, RG, 22.10.2010, S. 27737; *Bubo Çelik*, başvuru no. 2013/3954, Kt. 26.02.2015, RG, 16.04.2015, S. 29328, para. 46.

Buna karşılık, Mahkeme, nitelikli yasanın hazırlanması ve kabulü aşamalarında bulunması gereken açıklık, kapsayıcılık, katılımcılık gibi usuli koşullara kararlarında yer vermemektedir.

II. TORBA KANUN KAVRAMI, KONUSU VE KAPSAMI

Torba kanun, genel kabul gören tanımı ile çok sayıda ve birbiriyle ilgisi olmayan konuyu düzenleyen ve birden çok yasada değişiklik yapan kapsamlı yasaya verilen addır.²⁷ Dolayısıyla, kendi içinde konu bütünlüğü olan, ancak birden fazla yasada değişiklik yapan bir kanun torba kanun olarak nitelendirilmez.²⁸ Torba kanun, birbiriyle ilgisiz birden çok alanı düzenlediğinden bir “şemsiye kanun” niteliği taşımaktadır. Bu yasa türüne karşılaştırmalı hukukta “noel ağacı”, “portmanto”, “mozaik”, “yama”, “dev”

²⁷ Erdoğan Teziç, “Torba Kanun”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, s. 1, (2015): 3; Barbara L. Sinclair, *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the US Congress*, 5th ed, (Washington DC: CQ Press, 2016), 115; Adam M. Dodek, “Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations”, *Ottawa Law Review*, Vol. 48, no. 1, (2017): 8.

²⁸ Hükümete bir yetki yasasına dayanarak yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi veren anayasal düzenlerde (Örn. İtalya ve İspanya) torba kanunların yanı sıra torba kanun hükmünde kararnamelerin de bulunduğunu not edelim. Nitekim 2017’ye kadar 1982 Anayasası da hükümete TBMM’nin kabul edeceği bir yetki yasasına dayanarak kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanıyordu. Bu kanun hükmünde kararnamelerin önemli bir kısmı “torba kararname” niteliği taşıyordu. 2/11/2011 tarihli ve 661 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname buna örnek verilebilir. 105 maddelik bu kanun hükmünde kararname ile Atatürk Orman Çiftliği arazisinin bir kısmının bedelsiz olarak Hazineye devri, avukatlıktan hâkimliğe geçişte aranan yaş şartının hesaplanması, Başbakanlık, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve TRT gibi kurumlarda idari yapılanma ile personele ilişkin hükümler de dâhil olmak üzere çok sayıda alanda düzenleme yapılmıştır. (RG, 02.11.2011, S. 28103-mükerrer-) Torba kanun hükmünde kararname uygulaması olağanüstü dönemlerde de yürütme organı tarafından tercih edilmektedir. Örneğin, 9 Şubat 2017 tarihinde olağanüstü hal kapsamında Cumhurbaşkanı başkanlığındaki Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan 687 sayılı kanun hükmünde kararname, araçlara kış lastiği takma zorunluğu getirilmesinden, bankacılık ile ilgili hükümlere kadar birbiriyle ilgisi olmayan çok sayıda konuda düzenleme yapmıştır. (RG, 09.02.2017, S. 29974.) 25 Ağustos 2017 tarihinde kabul edilen 694 sayılı olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi de 205 maddeden oluşmuş; askerlik, icra ve iflas, Aksaray ve Artvin illerinde birer de “ilçe” kurmak gibi birbiriyle bağlantısı olmayan değişik alanlara ilişkin düzenlemeler getirmiştir. (RG, 25.08.2017, S. 30165.)

ve “ucube” gibi adlar da verilmektedir.²⁹ Torba kanunlar ilk kez 19. Yüzyılda Kuzey Amerika’da kullanılmaya başlandı. Bugün torba kanun ABD, Kanada, Belçika, Almanya, İsrail, İtalya, Polonya, Slovakya, İrlanda, Endonezya gibi çok sayıda ülkede uygulanmaktadır.

Torba kanunların konuları yalnızca iktisadi ve mali nitelikte olabileceği gibi bunun dışındaki alanlar da torba kanunla düzenlenir. Örneğin, Macaristan Parlamentosunun 2019’da kabul ettiği 200 sayfalık torba kanun yaklaşık 10 yasada değişiklik yapmış ve idare ve iş mahkemelerinin kaldırılması gibi yargı düzeni ve işleyişini de içeren önemli değişiklikler öngörmüştür. Kanada’da 2012 tarihli Bütçe Kanunu (Bill C-38) 400 sayfadan oluşmuş ve federal bütçe ile ilgili olmayan 70’den fazla yasada değişiklik yapmıştır.³⁰

1982 Anayasası, önceki anayasalarda olduğu gibi, yasamanın genelliği ilkesini benimseyerek konu ya da ayrıntılı düzenleme yapma bakımından TBMM’nin yasama yetkisini sınırlamamaktadır.³¹ Anayasa, yasalaşma sürecine ilişkin olarak da herhangi bir sınırlama getirmemekte, “kanun tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir” (md. 88/2) diyerek işi TBMM İçtüzüğüne bırakmaktadır. Anayasada yasa yapım sürecine yönelik olarak “İçtüzük hükümlerinin, siyasi parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenmesi”ne (md. 95/2) ilişkin kural dışında başka bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla, 1982 Anayasası torba kanun tekniğini yasaklamamaktadır. Bunun tek istisnasının Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağına ilişkin Anayasanın 161/2. maddesi olduğu söylenebilir.³² Gerçekten de anayasa koyucu, TBMM’nin Bütçe Kanununu torba kanun

²⁹ Ittai Bar-Siman-Tov, “An Introduction to the Comparative and Multidisciplinary Study of Omnibus Legislation”, *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, Ed. Ittai Bar-Siman-Tov (Springer, 2021): 3.

³⁰ Denis Kirchoff ve Leonard J.S. Tsuji, “Reading Between The Lines of the ‘Responsible Resource Development’ Rhetoric: The Use Of omnibus Bills to ‘Streamline’ Canadian Environmental Legislation”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 32, no. 2, (2014): 109.

³¹ 1982 An. md. 7 ve md. 87; 1961 An. md. 5 ve md. 64; 1924 An. md. 5, md. 6 ve md. 26.

³² Aynı yönde bir yasak Federal Alman Temel Kanununun 110/4. maddesinde de bulunmaktadır. Avustralya Anayasasının 55. maddesi de vergi, gümrük resmi ve tüketim vergisi koyan yasaların başka bir konuyu düzenleyemeyeceğini hükme bağlamaktadır.

biçiminde kabul etmesine izin vermemektedir.³³ 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 13/1. maddesinin j bendi de Anayasanın 161/2. maddesini yineleyerek bütçe kanununda bütçe ile ilgisi olmayan konulara yer verilmeyeceğini düzenlemektedir. Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarına göre, bir kuralın bütçe ile ilgili sayılabilmesi için, “yalnızca bütçenin uygulanması ile ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı, tamamlayıcı ya da açıklayıcı nitelikte” olması gerekir. Bütçe ile ilgili kurallar, “kanun konusu olabilecek yeni bir kuralı kapsamamak koşulu”na da bağlıdır. Anayasanın 161/2. maddesiyle getirilen sınırlamanın amacı, “bütçe kanunlarını yabancı hükümlerden ayıklamak ve derli toplu bir düzenleme ile bu kanunlarda, gerçek anlamda bütçe kavramı dışında kalan konulara asla yer vermemek”tir.³⁴ Bu bağlamda, bir yasanın bütçe kanununda değişiklik yapan bir kurala yer vermesi ya da bütçe kanununda bir başka yasada değişiklik yapan bir kural bulunması Anayasaya aykırılık oluşturacaktır. Bu sonuca,

³³ 1982 Anayasası Danışma Meclisi tasarısında hüküm, “*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamaz; mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı olarak değiştiren veya kaldıran hükümler getirilemez.*” biçimindeydi. Bu düzenlemenin gerekçesi şu şekilde ifade edilmiştir: “*Bütçe kanunlarına bütçe dışı hüküm konulamaması, mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı değiştiren veya kaldıran hükümler getirilememesi ilkelerine anayasal kuvvet ve hüküm tanınmıştır.*” (Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 7, B. 120, 04.08.1982, S. Sayısı 166’ya 1’inci Ek, s. 51) Milli Güvenlik Konseyinin Anayasa Komisyonu yukarıda altı çizili bölümü “*aynı maddenin son fıkrasının «bütçe kanununa, bütçeyle ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz» şeklindeki hükmünün açık*” olduğu gerekçesiyle metinden çıkarmış ve “*bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında başka bir hüküm konulamaz.*” cümlesi ile yetinmiştir (Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, C. 7, B. 118, 18.10.1982, Sıra sayısı 450, s. 89).

Öte yandan bütçe kanunlarına bütçe ile ilgisi olmayan bir hüküm konulamamasına ilişkin yasak 1961 Anayasasının 126/3. maddesinde de aynı biçimde düzenlenmişti. Maddenin gerekçesine bakıldığında bu yasakla ilgili bir açıklama görülmemektedir. (Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, B. 34, 30.03.1961, Sıra sayısı 35, s. 44) 1924 Anayasasında ise bu yönde düzenleme bulunmamaktadır.

³⁴ AYM, E. 1983/9, K. 1984/1, Kt. 26.01.1984, RG, 13.12.1984, S. 18604; AYM, E. 1990/6, K. 1990/17, Kt. 28.06.1990, RG, 05.09.1990, S. 20626; AYM, E. 1996/31, K. 1996/28, Kt. 26.06.1996, RG, 28.12.1996, S. 22861; AYM, E. 2002/52, K. 2002/84, Kt. 17.09.2002, RG, 01.11.2002, S. 24923; AYM, E. 2003/24, K. 2003/35, Kt. 16.04.2003, RG, 21.05.2003, S. 25114; AYM, E. 2005/125, K. 2005/74, Kt. 10.11.2005, RG, 07.02.2006, S. 26073; AYM, E. 2016/180, K. 2018/4, Kt. 18.01.2018, RG, 07.02.2018, S. 30325; AYM, E. 2018/7, K. 2018/80, Kt. 05.07.2018, RG, 06.10.2018, S. 30557.

anayasa koyucunun aynı biçimde düzenlediği kesin hesap kanunu bakımından da ulaşmak gerekir.³⁵

Bundan başka, Anayasada ya da TBMM İçtüzüğünde bu yönde bir sınırlama olmamasına karşın Anayasanın 90/1. maddesine göre bir uluslararası anlaşmanın onaylanmasının uygun bulunması da yerleşik uygulamaya göre müstakil bir kanun biçiminde yapılmaktadır.³⁶

Bunun dışındaki konularla ilgili düzenlemeler yapılırken TBMM’de torba kanun usulüne sıklıkla başvurulmaktadır. Demokratikleşme ya da uluslararası standartlara erişme amacıyla geniş bir alanda ve çok sayıda yasada hızla değişiklik yapılması zorunluğunun olduğu durumlarda torba kanun uygulamasının makul karşılanabileceği söylenebilir. Nitekim Venedik Komisyonu da, eski ve köklü demokrasilerde yasa taslaklarının kapsamlı olması bir dezavantaj olarak görülebilirken, yeni kurulan demokrasiler bakımından bunun genellikle gerekli bir adım olabileceğinin altını çizmektedir.³⁷ Gerçekten de, rejim değişikliği olan bir devlette çok sayıda

³⁵ Gündüz Alp Arslan, *Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, (Ankara: 2016), 42-43.

³⁶ Bazı anlaşmaların eki olarak anlaşma metninde atıf yapılan “mutabakat zaptı”, “protokol” vb. metinler de teamül olarak anlaşmayı uygun bulma kanunu içinde onaylanmaktadır. Bu durumlarda yasanın başlığı genellikle “..anlaşma ve eki mutabakat zaptının/protokolün onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanun” biçiminde olmaktadır. Kuşkusuz, yasama tekniği açısından burada birbirinden farklı konulardan söz edilemeyeceği için bu uygulamaya torba uygulaması denemez. Bununla birlikte anlaşmaların onaylanması usulünde zaman zaman sınırların zorlandığı da görülmektedir. Örneğin, 27’nci Yasama Dönemi’nde TBMM gündeminde bulunan 2/3746 esas numaralı ve 375 sıra sayılı “Milletlerarası Finansman Kurumu Ana Anlaşmasının Tadil Edilmesine İlişkin 16.4.2020 tarihli ve 273 Sayılı ‘Governörler Kurulu Kararı’nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna ve Milletlerarası Finansman Kurumuna Katılmak İçin Hükümete Salâhiyet Verilmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi” hem uluslararası anlaşma niteliğinde bir kararın onaylanmasını hem de 1/9/1956 tarihli ve 6850 sayılı Milletlerarası Finansman Kurumuna Katılmak İçin Hükümete Salâhiyet Verilmesine Dair Kanunun 2. maddesinin birinci fıkrasını değiştirmeyi öngörmektedir. Kısaca, bu örnekte hem bir uluslararası anlaşma metninin onaylanmasının uygun bulunması hem de bu anlaşmayla bağlantılı olsa da bir yasada değişiklik yapılması amaçlanmaktadır. (27’nci Yasama Dönemi 375 sıra sayılı Dışişleri Komisyonu raporu, <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y4/T2/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/d13f43c0-0a34-4957-a674-bc1338d0cc14.pdf> Erişim: 29.03.2023)

³⁷ Venice Commission, Opinion on the Draft Law on Prohibition of Discrimination of Montenegro CDL-AD(2009)045, para. 30.

kurumda ve yasada değişiklik yapılması gereği, parlamentonun torba kanun yöntemini benimsemesini gerektirebilir. Türkiye’de de 2000’li yıllarda Avrupa Birliği (AB) mevzuatını iç hukuka aktarma gereksinimi değişikliklerin torba kanun usulüyle yapılmasının bir gerekçesi olmuştur.³⁸

Ne var ki, Türkiye’de torba kanun uygulamasının mevzuatı uluslararası standartlara uydurma amacının çok ötesinde kullanıldığı sıklıkla görülmektedir. Örnek vermek gerekirse, 16/11/2022 tarihli ve 7421 sayılı Vergi Usul Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun; cemevlerinin bakım ve onarımı ile aydınlatma giderlerinin karşılanması, kömür madenlerinde ölen sigortalıların prim borçlarının terkin edilmesi, Antalya-Kaş Kasaba Projesi, Kıbrıs Barajı’nın yapımından etkilenen ailelerin iskân edilmesi, Fiyat İstikrarı Komitesinin kurulması gibi konuları düzenlemektedir.³⁹ 1/7/2022 tarihli ve 7417 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ise kamu personelinin ek ödeme ve ek göstergelerini düzenlemekte; yükseköğretim öğrencilerinden ilişkisi kesilenlere af getirmekte; iki defa yapılan ilana rağmen atama yapılamayan bir noterliğe atama koşullarını düzenlemekte; bazı koşulları taşıyan yapılara geçici olarak elektrik ve/veya su aboneliği verilmesini düzenlemekte ve elektrik motorlu binek araçlardan alınacak özel tüketim vergisini belirlemektedir.⁴⁰

III. TORBA KANUNUN ÖZELLİKLERİ

Torba kanunların en önemli özelliği, yasama sürecinin belli aşamalarını atlaması ya da kısaltmasıdır. Nitekim bu kanunların ülkemizde genellikle temel kanun biçiminde görüşüldüğü görülmektedir. Örneğin, 27’nci Yasama Dönemi’nde 7 Temmuz 2018’den 27 Mart 2023’e kadar kabul edilen 57 torba kanunun 55’i temel kanun biçiminde görüşülmüştür. Temel kanun olarak

³⁸ 14/7/2004 tarihli ve 5218 sayılı Ölüm Cezasının Kaldırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ölüm cezasının kaldırılmasına ve cezanın infazına ilişkin birçok kanun ile birlikte Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kanununda, Yükseköğretim Kanununda, Telsiz Kanununda, Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanununda ve Avukatlık Kanununda da çeşitli değişiklikler yapmıştır (RG. 21.07.2004, S. 25529).

³⁹ 16/11/2022 tarihli ve 7421 sayılı Vergi Usul Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG, 26.11.2022, S. 32025.

⁴⁰ 1/7/2022 tarihli ve 7417 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG, 05.07.2022, S. 31887.

görülmeyen torba kanunlardan biri, cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir yasadır. Komisyon, Cumhurbaşkanının yeniden görüşülmesini istediği maddeyi metinden çıkarmış; böylece TBMM İçtüzüğü'nün 81/6. maddesi kapsamında karar alınıp kanun görüşülmeden tümü oylanmıştır.

TBMM İçtüzüğü'nün 91. maddesinde temel kanun, bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içeren; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendiren; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları gösteren, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlayan, düzenlediği alan yönünden bütünlüğü ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğu olan hızlandırılmış bir yasa yapma yöntemi olarak tanımlanmaktadır. Temel kanun uygulamasında yasa teklifi Genel Kurulda en çok 30 maddeden oluşan bölümler halinde görüşülür.

Bu yöntemin sıklıkla kötüye kullanıldığı görülmektedir. Bu konuda en dikkat çekici örneklerden biri 23'üncü Yasama Dönemi'nde kabul edilen 14/7/2010 tarihli ve 6005 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundur. Bu kanun yalnızca 8 maddeden oluşmasına karşın temel kanun yöntemiyle görüşülmüştür.⁴¹ Yine 27'nci Yasama Dönemi'nde 7350 sayılı ve 7431 Kanunlar 9'ar maddeden oluşmakla birlikte temel kanun olarak görüşülmüştür.⁴²

TBMM'de olağan yasalaşma süreci ile temel kanun olarak görüşme arasında önemli farklılıklar vardır. Olağan yasalaşma sürecinde öncelikle kanun teklifinin tümü üzerinde görüşme açılır. Bu görüşmede TBMM'deki

⁴¹ TBMM Tutanak Dergisi (TBMMTD), D. 23, C. 74, B. 130, 07.07.2010, s. 817-823; TBMMTD, D. 23, C. 74, B. 131, 08.07.2010, s. 1008-1061; TBMMTD, D. 23, C. 75, B. 132, 09.07.2010, s. 31-69, TBMMTD, D. 23, C. 75, B. 133, 13.07.2010, s. 177-245. Ayrıca bkz. Şeref İba, "Ülkemizde 'Temel Kanun' ve 'Torba Kanun' Uygulamaları", *Ankara Barosu Dergisi*, (2011): 199.

⁴² 6/1/2022 tarihli ve 7350 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (RG, 11.01.2022, S. 31716); 12/1/2023 tarihli ve 7431 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (RG, 13.01.2023, S. 32072) TBMM'nin, 6 maddeden oluşan 8/6/2022 tarihli ve 7409 sayılı Avukatlık Kanunu ile Türk Borçlar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG, 11.06.2022, S. 31863) örneğinde olduğu gibi, temel kanun yöntemine başvurmadan görüşüp kabul ettiği kanunlar da vardır. Ancak bu örnekler az sayıdadır.

siyasal parti grupları ve isterse esas komisyon adına bir üyenin 20'şer dakika konuşma hakkı bulunur. Ayrıca iki milletvekili de kendileri adına 10'ar dakika konuşabilir. Teklifin tümü üzerinde 20 dakika süreyle soru ve cevap işlemi yapılır. Sonrasında teklifin maddelerine geçilmesi oylanıp kabul edildikten sonra birinci madde üzerinde görüşme açılır. Madde üzerinde görüşmede siyasal parti gruplarının ve isterse komisyon adına bir üyenin 10'ar dakika konuşma hakkı vardır. Ayrıca iki milletvekili de 5'er dakika konuşabilir. Madde üzerinde 10 dakika süreyle soru ve cevap işlemi yapılır. Sonra varsa madde üzerinde değişiklik önermeleri okunur ve isterse önerge sahiplerine 5'er dakika konuşma hakkı verilir. Sonrasında önergeler ayrı ayrı oylanır. Bu işlemler, bütün maddeler için ayrı ayrı yinelenir. Teklifin son oylamasından önce teklifin lehinde ve aleyhinde konuşmak üzere birer milletvekiline 5'er dakika söz verilir. Son olarak teklifin tümü oylanır yasalaşma süreci sona erer.

Olağan kanunların görüşülmesinden farklı olarak, temel kanun yönteminde teklifin tümü görüşülüp maddelerine geçilmesinden sonra her bir madde üzerinde görüşme açılmaz. Teklif bölümler halinde görüşüldüğünden konuşmalar ile soru ve cevap işlemi bölümler üzerinden yapılır. En çok 30 maddeden oluşan her bölüm için siyasal parti gruplarının ve isterse komisyonun 10'ar dakika konuşma hakkı bulunur. Ayrıca iki milletvekili de kendileri adına 5'er dakika konuşabilir. Bölüm üzerinde 15 dakika süreyle soru ve cevap işlemi yapılır. Temel kanun yönteminde maddeler üzerinde değişiklik önermeleri normal yasalarda olduğu gibidir. Bölümde yer alan her madde bu şekilde olandıktan sonra ikinci bölüm üzerinde görüşme açılır. Kısaca, temel kanun biçiminde görüşülen bir teklifte, maddeler üzerinde yapılması gereken görüşmeler bölümler üzerinde yapılır ve maddeler üzerinde sadece değişiklik önermeleri görüşülür.

İki yöntem arasındaki farkı somut bir örnekle açıklamak gerekirse; 10 maddelik bir teklifin olağan yasalaşma usulü ile görüşülmesi halinde bir siyasal parti grubunun teklifin tümü üzerinde 20, her bir maddede 10'ar dakika olmak üzere toplam 120 dakika konuşma hakkı bulunacaktır. Buna ek olarak, siyasal parti grubunun maddeler üzerinde değişiklik önergesi vermesi durumunda her bir madde için de ayrıca 5'er dakika süreyle görüşünü açıklayabilecektir. Ayrıca hem teklifin tümü üzerinde hem de her bir maddede soru ve cevap işlemi sırasında da milletvekilleri konuşabilecektir. 10 maddelik bu teklifin 5'er maddeden oluşan iki bölüm halinde temel kanun yöntemiyle görüşüldüğünü varsayarsak bir siyasal parti grubunun konuşma hakkı teklifin tümü üzerinde 20 dakika, birinci ve ikinci bölüm üzerinde 10'ar dakika olmak

üzere toplam 40 dakikadan ibaret olacaktır. Siyasal parti grubu her bir madde için değişiklik önergesi vermişse bunlar üzerinde de 5'er dakika ile sınırlı olarak görüşlerini açıklayabilecektir. Bu yöntemde her bir maddede soru ve cevap işlemi yapılmadığı için milletvekillerinin görüşlerini bu aşamada ifade etme olanağından yoksun kaldığını da belirtmek gerekir.

Uygulamada, temel kanun yönteminde siyasal parti grupları, madde üzerinde konuşma hakları bulunmadığı için her bir maddede değişiklik önergesi vererek ilgili madde üzerinde görüşlerini ifade etmeye çalışmaktadır. Bu durum yasama sürecinde “usulen verilen değişiklik önermeleri” sorununu ortaya çıkarmaktadır. Şöyle ki, TBMM çalışmalarında muhalefetin, sık sık salt ifade veya yazım değişikliklerinden oluşan biçimsel değişiklik önermeleri⁴³ verdiği görülmektedir. TBMM çoğunluğunu elinde bulunduran siyasal partiler, muhalefetin bu yaklaşımını önerenin teklifin esasına ilişkin bir düzenleme getirmediği ve yalnızca teklif görüşmelerini engelleme amacı güttüğü gerekçesiyle eleştirmektedir.⁴⁴

⁴³ Örneğin metindeki “aşağıdaki” ibaresinin “aşağıda bulunan” şeklinde değiştirilmesini öngören önerge için bkz. TBMMTD, D. 27, C. 43, B. 102, 18.06.2020, s. 935. Yine metindeki “değiştirilmiştir” ibaresinin “yeniden düzenlenmiştir” şeklinde değiştirilmesini öngören önerge için bkz. TBMMTD, D. 27, C. 61, B. 43, 28.01.2021, s. 101.

⁴⁴ Örneğin 27'nci Yasama Dönemi'nde Genel Kurulun 17.06.2020 tarihli 101'inci Birleşiminde AK Parti grup başkanvekili Çanakkale Milletvekili Bülent Turan şu cümlelerle bu duruma itiraz etmektedir;

“Torba yasa eski sistemde de vardı, şimdi de var. Bunun olma sebebi de, iki günden beri kanun görüşüyoruz hâlâ 9'uncu maddedeyiz. Sayın vekilin verdiği önergeye baktım, inanın okumaya utanıyorum çünkü “ya” yerine “ya da” olsun falan tarzı, tamamen ciddiyetten uzak, tamamen mesleki Meclis çalışmasından uzak bir yaklaşım. E şimdi siz bir önerge vereceksiniz bunun da tartışmasını sisteme yükleyeceksiniz...

...Şimdi, görüştüğümüz kanunun 1'inci maddesi banka düzenlemesi. Sayın vekilin verdiği önergenin 1'inci maddedeki ifadesi “...eklenmiştir.” yerine “...ilave edilmiştir.” Bu mu ciddiyet, bu mu yasama faaliyetindeki ciddiyet? Madde 2: Afetlerle ilgili düzenleme yapıyoruz, sayın vekilin verdiği önerge “...eklenmiştir.” yerine “...ilave edilmiştir.” Madde 3: Yurt dışındaki Türkleri konuşuyoruz. Sayın vekilin partisinin verdiği önerge “...eklenmiştir.” yerine “...ilave edilmiştir.” Madde 4: Kamu finansmanını konuşuyoruz. Sayın vekilin verdiği önerge “...eklenmiştir.” yerine “...ilave edilmiştir.” Madde 5: Tarihî ve kültürel varlıkları konuşuyoruz. Sayın vekilin verdiği önerge “...eklenmiştir.” yerine “...ilave edilmiştir.” Bu mu yasama faaliyetinin ciddiyeti? Sistem bozukmuş da muhalefet üzgünmüş. Bence yasama faaliyetine en büyük haksızlığı sistem değil kendi partisi ve kendi vekili yapıyor Sayın Başkan.” TBMMTD, D. 27, C. 43, B. 101, 17.06.2020, s. 653-654.

Uluslararası standartlarda da belirtildiği üzere, özellikle karmaşık ve tartışmalı konuları düzenleyen yasaların görüşülmesi ve kabulü sürecinde parlamentoda kapsamlı tartışma olanağı yaratılmalıdır. Temel kanun yöntemi ise bunun tam tersine yol açmaktadır. Bundan başka, parlamento çoğunluğu, kamu müzakerelerini ortadan kaldırmak amacıyla süreci manipüle etmemelidir. TBMM’de torba kanun görüşmeleri genellikle gece geç saatlere kadar sürmekte ve daha önce muhalefetin ve kamuoyunun haberdar olmadığı esaslı değişiklik önerileri çoğunlukla bu zamanlarda verilir kabul edilmektedir. Kuşkusuz, son dakikada verilen ve kabul edilen değişiklik önerileri milletvekillerinin söz konusu değişiklikleri incelemesini, bu değişikliklerden kamuoyunun haberdar olmasını, bunların tartışılmasını ve yasa teklifinin son biçiminin gerçek anlamda müzakere edilmesini olanaksız hale getirmektedir. Ayrıca bu nitelikteki önerilerin topluma, bütçeye, devletin idari yapılanmasına vb. etkilerini hesaplayabilmek için konunun uzmanlarının da bunları inceleyecek yeteri kadar zamanı çoğu zaman olamamaktadır. “Şafak baskını” olarak da adlandırılabilir⁴⁵ bu uygulama nitelikli yasa yapma amacına hizmet etmediği gibi demokratik yasama ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

⁴⁵ Klaus Meßerschmidt, “Omnibus Legislation in Germany: A Widespread Yet Understudied Lawmaking Practice”, *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, Ed. Ittai Bar-Siman-Tov (Springer, 2021): 133.

IV. TORBA KANUN UYGULAMASININ AVANTAJLARI

Birinci olarak, torba kanun, genellikle çok sayıda alanda düzenleme yapılmasına ya da değiştirilmesine ihtiyaç olduğu zamanlarda etkili bir yöntemdir. Torba kanunla düzenleme yapılarak kamusal bir meseleye tutarlı bir çözüm getirebilir.⁴⁶ Yukarıda da belirtildiği gibi, torba kanun yasama sürecini kısaltır. Örneğin, yukarıda da dile getirildiği üzere, otoriter sistemden demokrasiye geçildiğinde çok sayıda kurumda yapılması gereken değişiklikler torba kanun yöntemiyle hızlandırılabilir. Nitekim 1990'lı yıllarda orta ve doğu Avrupa ülkelerinde demokrasiye geçiş sürecinde bu yasama yönteminin sıkça tercih edildiği görülmüştür. Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve toplumsal alanda geniş çaplı ve hızlı yasal düzenleme gereksinimi de torba kanunu parlamentoların tercih ettiği etkili bir usul haline getirmektedir. Torba kanun yöntemi, AB ülkelerinde AB direktiflerinin iç hukuka aktarılması amacıyla sıklıkla kullanılmaktadır. Çünkü bu direktifler çok sayıda yasada hızlı biçimde değişiklik yapılmasını gerektirir. Torba kanun, bunu gerçekleştirmenin en etkin yolu olarak kabul edilir.⁴⁷ Bundan başka, torba kanun benzer konularda ise bu durum parlamentonun konuyu incelemesini ve tartışmasını kolaylaştırır.⁴⁸

İkinci olarak, torba kanun usulü parlamentoda siyasal partiler arasında uzlaşma sağlanmasını kolaylaştırabilir. Siyasal partiler ya da sıkı parti disiplininin olmadığı yerlerde milletvekilleri, farklı bir konuda ya da yasada istedikleri bir düzenlenmenin yasa teklifine eklenmesi karşılığında aslında istemedikleri bir düzenlemenin de aynı yasada kabul edilmesini destekler. Torba kanun, örneğin, disiplinli partilerin olmadığı ABD'de Kongre üyeleri ile parti yönetimleri ya da Kongredeki iki büyük siyasal parti arasında; tek parti hükümetlerinin kurulamadığı İtalya gibi ülkelerde ise siyasal partiler arasında uzlaşma işlevi görür. Öte yandan, başkanlık sisteminde torba kanun yalnızca siyasal partiler ya da milletvekilleri arasında değil, aynı zamanda parlamento çoğunluğuyla başkan arasında da bir pazarlık aracı olarak kullanılabilir. Torba kanun teklifinin bir bölümünü destekleyen ya da kendi siyasal gündemiyle ilgili bir düzenlemeyi yasaya ekleyen başkan, yasanın

⁴⁶ Glen S. Krutz, "Omnibus Legislating in the U.S. Congress", *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, Ed. Ittai Bar-Siman-Tov (Springer, 2021): 36.

⁴⁷ Meßerschmidt, (2021): 121.

⁴⁸ Dodek, (2017): 13.

istemediği hükümlerini de içeren bütünü imzalamak zorunda kalır.⁴⁹ Özellikle ABD’de Başkanın kısmi veto yetkisinin olmaması ve veto ettiği bir yasanın ancak Kongrenin 2/3 oyuyla aynen kabul edilebileceği göz önünde bulundurulduğunda, torba kanun usulünün Başkanın olası vetosunu aşmak için çok kullanışlı bir araç olduğu görülür.

Torba kanun, özellikle ABD ve Kanada’da iktidar ve muhalefet partilerinin uzlaşmasını sağlamanın yanı sıra yasanın demokratik meşruiyetini artırma işlevi de görür. Çoğunluk partisi bir yasa değişikliğinde muhalefetin desteğini almak amacıyla, muhalefetin istediği ilgisiz bir başka düzenlemenin aynı teklif içinde yer almasına izin verir. Böylece farklı çıkarlar aynı yasa metni içinde bir araya getirilir. Belirtmek gerekir ki, bu örneklerde torba kanun maddeleri ayrı ayrı ilgili uzmanlık (ihtisas) komisyonunda görüşülür. Yasama sürecinin başarısı parlamentoda siyasal partiler ya da milletvekilleri arasındaki anlaşmaya dayanır. Bu da torba kanunu kolektif ve ortak bir yasama işlemi haline getirir. Türkiye’de de muhalefet partilerinin torba kanunun bazı hükümlerini destekledikleri için yasada istemedikleri düzenlemelere katlanarak yasanın tümünü kabul ettiği ender örnekler rastlanmaktadır. Örneğin, yakın zamanda kabul edilen 3/11/2022 tarihli ve 7420 sayılı Kanunun son oylamasından önce muhalefet partisi grup başkanvekili, partisinin yasada yer alan kur korumalı mevduat düzenlemesine karşı çıktığını; ancak yasanın öğrencilerin Kredi ve Yurtlar Kurumundan aldıkları kredilerin faizlerinin ve ayrıca tüm vatandaşların 2.000 TL’nin altındaki abonelik sözleşmelerinden kaynaklanan borçlarının silinmesi gibi düzenlemeler içermesi nedeniyle yasanın bütününe kabul oyu vereceklerini belirtmiştir.⁵⁰ Ancak bu tür örneklerin Türkiye’de sınırlı kaldığının, torba kanun uygulamasının genellikle muhalefetle uzlaşmak değil, muhalefeti yasama sürecinde etkisiz kılmak amacı taşıdığı için ABD ve Kanada’daki işlevini yerine getirmediğinin altını çizmek gerekir.

V. TORBA KANUN UYGULAMASININ DEZAVANTAJLARI

Torba kanun uygulamasının en önemli olumsuz yönü hem Parlamentonun hükümeti denetlemesini zayıflatması hem de yasa metninin ve yasama sürecinin olması gereken saydamlığını sınırlamasıdır. Yukarıda da

⁴⁹ Krutz, (2021): 42.

⁵⁰ TBMM Genel Kurul tutanakları, 27’nci Yasama Dönemi, 6’ncı Yasama Yılı, B. 16, 03.11.2022 <https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/Tutanak/23794> Erişim: 21.02.2023.

belirtildiği gibi, torba kanunlar genellikle çok sayıda maddeden oluşur. Örneğin, 27'nci Yasama Dönemi'nde torba kanun niteliğinde olan 3/11/2022 tarihli ve 7420 sayılı kanun toplam 53; 1/7/2022 tarihli ve 7417 sayılı Kanun 67, 5/4/2022 tarihli ve 7394 sayılı Kanun 42 maddeden oluşmaktadır. Bu tür torba kanunlar arasında en dikkat çekici olanı ise 23'üncü Yasama Dönemi'nde 233 maddeden oluşan 13/2/2011 tarihli ve 6111 sayılı kanundur. Yasanın geniş hacimli olması, düzenlemelerin izlenmesini güçleştirmekte ve onu karmaşık hale getirerek anlaşılmasını zorlaştırmaktadır.

Bir yasa ne kadar çok maddeden oluşuyorsa ve ne kadar birbirinden farklı konuyu düzenliyorsa, iktidar ve muhalefet arasındaki anlaşmazlık riski de o kadar büyük olur. Torba kanun, farklı konuları düzenlediği için birden çok amacı gerçekleştirmeye yönelir. Bu da yasanın geniş ölçekte destek gören bir bölümüne odaklanılıp, dikkati daha tartışmalı maddelerden uzaklaştırır. Yasanın bir uzlaşya dayandığı durumlarda iktidar ve muhalefet partileri yasa maddeleri üzerinde görüş birliğine sahiptir. Buna karşılık, böyle bir uzlaşya dayanmayan torba kanunlar iktidarın muhalefet ve kamuoyunun denetiminden kaçırılmak istediği veya üzerinde ciddi itirazlar olan düzenlemeleri yasalaştırmayı kolaylaştırıcı bir işlev görebilmektedir.

Torba kanun, parlamentodaki yasama usulünü ve müzakere sürecini değiştirmektedir. Bu yasalar bakımından komisyon ve genel kurul aşamaları diğer yasalara göre daha hızlı sonlandırılır. Yasa teklifi, teklifin Başkanlığa sunulması ile TBMM Genel Kurulunda kabul edilmesi arasında büyük değişikliklere konu olabilmektedir. Bir başka deyişle, yasanın torbaya dönüşmesi yasama sürecinde gerçekleşebilmektedir. Meclis uzmanlık komisyonlarının, milletvekilleri tarafından verilmiş ve Meclis Başkanlığınca usulüne göre komisyona havale edilmiş aynı konudaki teklifleri gündemdeki teklifle birleştirmeleri doğal bir yasama etkinliğidir ve İçtüzüğe göre komisyonların görevleri arasındadır. Ancak yasa tekliflerine, uzmanlık komisyonlarında (ya da bu komisyonlara ayrıntılı rapor vermek üzere kurulan geçici alt komisyonlarda) konuyla ilgisi olmayan eklemeler yapılabilmesine ilişkin bir düzenleme İçtüzükte bulunmamaktadır. Gerçekten de, İçtüzüğün 35. maddesinde; komisyonların kendilerine havale edilen teklifleri “aynen veya değiştirerek kabul veya reddetmek” ve “birbirleriyle ilgili gördüklerini birleştirerek görüşebilmek” şeklinde yetkileri tarif edilmekle birlikte yetkilerinin arasında “tekliflere madde eklemek” yoktur. Tam tersine 35. maddenin ikinci fıkrasında “komisyonların kanun teklif edemeyecekleri, kendilerine havale edilenler dışında kalan işlerle uğraşamayacakları” açıkça

hükme bağlanmıştır. Ayrıca, yasa teklifi metnine yeni maddelerin eklenmesi komisyon aşamasıyla sınırlı kalmamakta; komisyondan gelen tekliflere Genel Kurul aşamasında da eklemeler yapılmaktadır. Böylece, torbaya daha önceden kamuoyundan saklanmak ya da bir süre için kamuoyunun dikkatinden kaçırılmak istenen maddeler bu aşamada teklife eklenmektedir.⁵¹

Bu duruma 24/11/2016 tarihli ve 6763 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun görüşmeleri örnek gösterilebilir. Yargı alanına ilişkin birçok kanunda değişiklik yapan 49 maddelik bu torba kanunun Genel Kurul görüşmelerinin bitimine yakın gece saatlerinde iktidar partisi milletvekillerinin verdikleri bir değişiklik önergesi kabul edilmiştir. Kabul edilen bu önerge ile cebir, tehdit, hile veya iradeyi etkileyen başka bir neden olmaksızın 06.11.2016 tarihine kadar işlenen cinsel istismar suçunda mağdurla failin evlenmesi durumunda, cezanın ertelenmesi veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması hükme bağlanmaktadır. Muhalefet partisi grup başkanvekili, tasarının bu ana kadarki görüşmelerinde uzlaşma olduğunu ve engelleme araçlarını kullanmadıklarını ancak haberdar olmadıkları bu son dakika önergesini fevkalade rahatsız edici bulduklarını ifade etmiştir.⁵² Sonuç olarak önerge itirazlara karşın kabul edilmiş, ancak tasarının açık oylamasında toplantı yeter sayısı bulunmadığından kanun kabul edilemeden birleşim kapanmıştır. İlerleyen günlerde kamuoyunda çok ciddi itirazlar ve tartışmalar sonucunda⁵³ söz konusu önergeyle değiştirilen madde komisyona geri çekilmiş⁵⁴ ve komisyon tartışmalı düzenlemeyi metinden çıkarmak zorunda kalmıştır.⁵⁵ Tasarı, izleyen günlerde söz konusu madde metinde yer almadan yasalaşmıştır.

Torba kanun uygulamasının çok sayıda birbiriyle ilgisi olmayan konuyu düzenlemesi parlamentonun teklifi gereği gibi incelemesini de güçleştirmektedir. Bu yöntem geleneksel komisyon sistemini devre dışı

⁵¹ Bu konuya ilişkin ilginç bir örnek için bkz. Ozan Ergül, “Türkiye’de Yasama Siyasetinin Temel Sorunları: Torba Kanunlar ve Duruma Özel Kanunlar”, <http://yasaizleme.org.tr/turkiyede-yasama-siyasetinin-temel-sorunlari-torba-kanunlar-ve-duruma-ozel-kanunlar>.

⁵² TBMMTD, D. 26, C. 26, B. 22, 17.11.2016, s. 518-519.

⁵³ <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/meclisi-karistir-an-duzenleme-40281088>, Erişim: 13.03.2023;

<https://sputniknews.com.tr/20161118/tbmm-tecavuz-evlilik-akparti-onerge-1025868967.html> Erişim: 13.03.2023, <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/skandal-onerge-mecliste-cinsel-istismara-ugrayan-magdur-tecavuzcusuyle-evlendirilsin-632216> Erişim: 13.03.2023.

⁵⁴ TBMMTD, D. 26, C. 26, B. 24, 22.11.2016, s. 613.

⁵⁵ TBMMTD, D. 26, C. 26, B. 26, 24.11.2016, Sıra sayısı 438’e 1’inci Ek, s. 7.

bırakmaktadır. Nitekim TBMM’de hemen her torba kanun teklifi mali hüküm içerdiği gerekçesiyle esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edilmektedir. Bir başka ifadeyle, torba kanun teklifinde birden çok uzmanlık komisyonunun görev alanına giren maddeler, kanun bir bütün halinde Plan ve Bütçe Komisyonuna havale edildiği için, asıl ilgili oldukları uzmanlık komisyonlarında görüşülmeden yasalaşmaktadır. Teklifler esas komisyonla birlikte tali komisyonlara da havale edilebilir. Ancak böyle bir durumda genellikle tali komisyonlar bunları görüşmemektedir. Torba kanunların amacı, iktidarın tasarladığı konuları çok kısa sürede kanunlaştırmak olunca, meclis komisyonları işlevsiz hale gelmekte ve İçtüzük kuralları da ihmal edilmektedir.

Torba kanun usulü, konunun uzmanlarının ve sivil toplumun kanunlaşma sürecine katılmasını ve teklif üzerinde görüş bildirmesini zorlaştırmaktadır. Öte yandan, birden çok yasada yapılan değişiklikler, çok sayıda bakanlık, kurum ve kuruluşu ilgilendirdiğinden bu sürecin teknik ilgilileri arasında gerekli olan diyalog ve bilgi alışverişi olanağı çoğu zaman ortadan kalkmaktadır. Bu durum, yasama hatalarının artmasına yol açmaktadır.

Torba tekliflerde bürokrasinin ihtiyaçları gerekçesiyle çok sayıda teknik madde bulunmaktadır. Bu durum, parlamentoyu kanun yapmaktan çok adeta bir onay mercii haline getirmektedir. Diğer bir deyişle, torba kanun uygulaması; yasama organının, uzun vadeli etkileri olan ve geniş katılımlı kaliteli yasalar yapmaya harcayacağı zamanı, bürokratik eksiklikleri tamamlamak için çıkarılan ve yasa altı düzenleyici işlemlerle halledilebilecek gereksiz birçok ayrıntıyla israf etmesine neden olmaktadır.

Torba kanunun birbiriyle ilgisiz çok sayıda konuyu düzenlemesi, ABD gibi devlet başkanına kısmi veto yetkisinin tanınmadığı sistemlerde devlet başkanının anayasaya aykırı bulduğu ya da siyaseten uygun görmediği düzenlemeleri ayırıp veto etme yetkisini fiilen sınırlamaktadır. Torba kanun, yasada kısa sürede hızlı değişiklik yapabilmeyi mümkün kıldığından yasanın dayanıklılığını da olumsuz etkiler. Bu durum, belli bir olayda uygulanacak kuralın hangi biçiminin yürürlükte olduğunu bulmayı güçleştirir. Bu da hukuki belirlilik ilkesine aykırılık oluşturabilir. Nitekim hem Fransız Danıştay’ı hem de Belçika Danıştay’ı torba kanunun hukuki belirlilik ilkesini zedelediği gerekçesiyle bu uygulamayı eleştirmektedir.⁵⁶

Torba kanunun yasalaşma sürecinin çok hızlı olması, çok sayıda yasada ve çeşitli konularda değişiklik yapması özellikle temel hak ve özgürlükleri

⁵⁶ Patricia Popelier, “Mosaics of Legal Provisions”, *European Journal of Law Reform*, Vol. 7, (2005): 50.

ilgilendiren konularda olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Örneğin, kişi özgürlükleri bakımından ABD hukuk tarihinin en önemli yasası olarak nitelenen Yurtseverlik Yasası (*Patriot Act*) yalnızca altı haftada Amerikan Kongresinde görüşülüp kabul edilmiştir. Bu yasanın tam hukuki etkisini öğrenmenin, zaten karmaşık niteliğe sahip çok sayıda yasada değişiklik yapması nedeniyle uzun bir çalışmayı gerektirdiği ifade edilmektedir.⁵⁷

Torba kanunun bir başka olumsuz yönü, bu tür kanunlarda gerekçe trafiğinin ya çok karışık olması ya da kanunlarda gerekçesi tam anlaşılmayan maddeler bulunabilmesidir. Bu durum, somut hukuki açmazlarda kanun koyucunun amacını ortaya çıkarmayı ve ilgili kanunun yorumlanması zorlaştırmaktadır. Örneğin, 23'üncü Yasama Dönemi'nde 119 maddeden oluşan 1/971 esas numaralı Kanun tasarısı ile 59 farklı kanun teklifi Plan ve Bütçe Komisyonunda birleştirilerek Genel Kurul gündemine girmiştir. Bu torba kanunun tasarı metni ile tüm tekliflerin metinleri, tasarı/tekliflerin gerekçeleri, alt komisyon metni, komisyon raporu gibi tüm verilerin bulunduğu sıra sayısı 768 sayfadan oluşmaktadır.⁵⁸ Öyle ki Genel Kuruldan 233 madde olarak çıkan 13/2/2011 tarihli ve 6111 sayılı Kanunda bir maddenin tasarı/tekliflerden hangisinden kaynaklandığının belirlenmesi komisyonun maddeler üzerindeki işlemleri de düşünüldüğünde yasama uzmanları açısından bile çok ciddi bir zorluk yaratmaktadır.

Özellikle son dönemlerde TBMM'de kabul edilen kanunların büyük bir bölümünün torba kanun olarak yapılması, Türkiye'de bu kanunun yönteminden kaynaklanan olumsuzlukları kronik hale getirmektedir. Örneğin, 27'nci Yasama Dönemi'nde 27 Mart 2023 tarihi itibarıyla kabul edilen 300 kanunun 165'i uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması kanunudur. Bunların dışında kalan 135 kanunun 57'si torba kanun niteliğindedir. Bir başka ifadeyle, son Yasama Dönemi'nde kabul edilen yasaların yüzde 42,22'si torba kanun biçiminde yapılmıştır. Bu kuşkusuz çok yüksek bir orandır. Özellikle aşağıdaki tabloda da görüldüğü üzere, torba kanunların kabul edilen bütün yasalar içindeki oranının her yasama döneminde artış göstermesi durumun ciddiyetini ortaya koymaktadır.

⁵⁷ William F. Zieske, "Demystifying the USA Patriot Act", *Illinois Bar Journal*, (2004): 82.

⁵⁸ TBMMTD, D. 23, C. 90, B. 53, 26.01.2011, Sıra sayısı 606.

22. İLE 27. DÖNEMLER ARASINDA KABUL EDİLEN TORBA KANUNLARA İLİŞKİN KARŞILAŞTIRMA TABLOSU			
DÖNEM	KANUN SAYISI*	TORBA KANUN SAYISI	TORBA KANUNLARIN YÜZDE ORANI
22	570	22	3,85
23	204	18	8,82
24	136	27	19,85
26	95	22	23,15
27**	135	57	42,22

* Dönem içinde kabul edilen uluslararası anlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair kanunlar hariç tutulmuştur.

** 27.03.2023 tarihi itibarıyla

TBMM’de torba kanunun tercih edilmesinin nedeni olarak, çok sayıda alanda yasal düzenleme yapılmasına ihtiyaç duyulması ve bu ihtiyacın ancak torba kanun usulüyle en etkin biçimde karşılanabilecek olması gösterilmiştir. Uygulamada yaşanan olumsuzluklar karşısında torba kanun yöntemi iktidar milletvekilleri tarafından bile zaman zaman eleştirilmiştir. Örneğin TBMM’de 17 Ocak 2011’de gerçekleştirilen “Kanun Yapım Süreci Sempozyumu”nda dönemin Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Cemil Çiçek torba kanun usulüne ilişkin aşağıdaki değerlendirmeyi yapmıştır:

“....Belki klasik yasama düzeni içerisinde olmayan torba yasa ya da uyum yasaları, bir kanunla birden fazla kanunda değişiklik yapan kanun modeli böyle bir zaruretten kaynaklanıyor. Tabii her torba yasa bundan kaynaklanıyor diyemem ama netice itibarıyla böyle bir usulün ihdas edilmesi bir zaruretten, bir zorunluluktan kaynaklandı. Hâlen, zaman zaman da bu devam ediyor. Tabiatıyla torba yasanın beraberinde getirdiği birçok sorun da var. Çünkü bir kanun maddesini kendi bütününden kopararak bir başka yerde düzenleme yapıyorsunuz. Zaman zaman gözden kaçan hususlar oluyor, bağlantılar tam kurulamıyor, belki yeteri kadar her bir madde üzerinde de durulamıyor olabilir ama bu zaruret hâlen de devam ediyor. Tabiatıyla, iş niye bu noktaya geldi? Belki ev ödevlerimizi zamanında yapabilsaydık geriye dönük, 1963’ten bu tarafa, Türkiye Avrupa Birliği konusunda tereddütler geçirmeseydi de bu düzenlemeler geçmişe dönük, uzun zaman dilimi içerisinde yapılabilseydi, bir ayda, bir buçuk ayda, iki ayda bu kadar çok

maddeli kanunları ya da bir kanunla birden fazla kanunda değişiklik yapmak gibi bir zarureti Türkiye yaşamazdı, sıkıntıyı yaşamazdı."⁵⁹

O dönemde AB mevzuatına uyum sağlamak amacıyla çok sayıda yasal düzenleme yapılabilmesi için torba kanun usulünün bir gereklilik olduğu iddia edilse bile günümüzde böyle bir ihtiyacın olduğu söylenemez. Geniş bir alanda yasal düzenleme ihtiyacı olduğu ve bunların hızlı biçimde sonuçlandırılması gerektiği gerekçesiyle torba kanun usulünün bu kadar yaygın uygulanmasını makul bulmak mümkün değildir. Nitekim aynı toplantıda dönemin Meclis Başkanı Mehmet Ali Şahin de hızlı yasama sürecinin yarattığı sakıncaların altını çizmiştir:

*"...Biraz önce Sayın Çiçek de ifade etti, yasalarımız yapılıyor ama çokça yasalarımızda değişiklik oluyor daha sonra. Ben bir arkadaşına rica ettim bizde en çok değişen hangi yasadır diye. Önüme birkaç örnek getirdiler: Mesela 160 kere değişmiş bir yasa, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu tam 160 defa değişmiş. Katma Değer Vergisi Kanunu 1984'te çıkmış. Kaç sene olmuş, yirmi yedi sene mi? 44 defa değişmiş. 1991'de çıkmış 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu, şu ana kadar 24 kez değişmiş ve Kamu İhale Kanunu 20 defa değişmiş. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan bahsediyorum. Ve çok ilginç, bunu söylemeden geçemeyeceğim, geçtiğimiz yılın 25 Haziranında Parlamentomuzdan 6001 sayılı bir kanun çıkarmışız, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun. Bu Kanunda yirmi yedi gün sonra değişiklik yapmışız 6014 sayılı Kanunla.."*⁶⁰

Meclis Başkanı, bu sözleriyle yasalarda çok ve sık değişiklik yapılmasını eleştirerek aslında "çok sayıda kanun değişikliği ihtiyacı"nın gerçek bir ihtiyaç olmadığını da ortaya koymaktadır. Kanunlarda sık değişiklik yapılması doğrudan yasama kalitesi ile ilişkili bir sorundur. Bu iki açıdan önem taşır: Birincisi, bu sorun, yasa yapma sürecinde teklif üzerinde yeteri kadar çalışmamaktan, uzmanların ve sivil toplumun görüşünü almamaktan ve aceleci davranmaktan kaynaklanmaktadır. İkincisi, bu tür sık değişiklikler çoğunlukla bir torba kanun içinde yapılmaktadır. Bu tercih kuşkusuz, kanun sayısında da artışa neden olmaktadır. Sonuç olarak, görünürde yasa yapma usulüne uygun olarak tasarlanmış bu tür kanunları kabul etmek tek başına

⁵⁹ Cemil Çiçek, *Kanun Yapım Süreci Sempozyumu*, Ed. İrfan Neziroğlu ve Fahri Bakırcı, (Ankara: TBMM Basımevi, 2011): 17.

⁶⁰ Mehmet Ali Şahin, *Kanun Yapım Süreci...* (2011): 24.

yeterli değildir. Yasalarda sık değişiklik yapma ihtiyacı duyulmaması için bunların aynı zamanda nitelikli (kaliteli) olması da gerekir.

Yasanın kalitesi ile bir teklifin yasalaşma süresi arasında bir ilişki bulunmaktadır. Yasalaşma süresi, bir teklifin TBMM Başkanlığına sunulduğu tarih ile Genel Kurulda kabul edildiği tarih arasındaki süre olarak tanımlanır. 2002 yılında bir teklifin TBMM'ye sunulmasından sonra komisyon ve Genel Kurul aşamalarını tamamlayarak kanunlaşması ortalama 121 gün sürmüştür; 2012 yılında bu süre 48,57 güne inmiş; 2022 yılında ise 22,85 güne kadar düşmüştür.

TBMM'DE 2002-2012-2022 YILLARINDA KANUNLAŞAN TEKLİFLERİNİN ORTALAMA KANUNLAŞMA SÜRELERİ*	
2002 yılı	121 gün
2012 yılı	48,57 gün
2022 yılı	22,85 gün

*Söz konusu yılların 1 Ocak ile 1 Haziran tarihleri esas alınmıştır.

Bu istatistiksel veri, yasama sürecinin son yirmi yılda ne kadar hızlandığını göstermesi açısından çok çarpıcı bir tablo sunmaktadır. Gerçekten de, örneğin, 20 Ekim 2022'de TBMM Başkanlığına verilen kanun teklifi 16 Kasım 2022'de kabul edilmiştir.⁶¹ Yasama sürecinin hızlanması ile torba kanun sayısındaki artışın ülkede demokrasiden uzaklaşma tartışmalarıyla da doğru orantılı bir seyir izlediğini de not etmek gerekir.

Torba kanun usulünü sınırlayan bir hukuki düzenleme var mıdır? Yukarıda da belirtildiği üzere, 1982 Anayasası ve TBMM İçtüzüğü bu usule ilişkin bir düzenleme getirmemektedir. Buna karşılık, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan ve 24.02.2022 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik torba kanun yöntemine ilişkin bir hüküm içermektedir. Yönetmeliğin "Birden fazla düzenleme ve maddede değişiklik" başlıklı 18/1. maddesine göre,

"Konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Cumhurbaşkanı kararında düzenleme yapılmasını gerektiren hâller dışında, bir çerçeve taslak ile birden

⁶¹ 16/11/2022 tarihli ve 7421 sayılı Vergi Usul Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (RG, 26.11.2022, S. 32025)

fazla düzenlemenin hükümlerinde değişiklik yapılamaz. Yapılacak değişiklikler her düzenleme için ayrı ayrı çerçeve taslak ile yapılır.”

Esasen bu düzenleme Bakanlar Kurulunun çıkardığı ve 17.02.2006 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanan mülga Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 17/1. maddesinde yer alan,

“Konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektiren hâller dışında, bir çerçeve taslak ile birden fazla düzenlemenin hükümlerinde değişiklik yapılamaz. Yapılacak değişiklikler her düzenleme için ayrı ayrı çerçeve taslaklar ile yapılır.” hükmünün yeni hükümet sistemine uyarlanmasından ibarettir.

Diğer bir ifade ile Türk hukukunda taslakların torba biçimde hazırlanmamasına ilişkin bu düzenleme yeni değildir. Söz konusu yönetmelik, genel düzenleyici bir idari işlem olduğu için kanunun iptali için hukuki bir dayanak oluşturmaz. Kuşkusuz TBMM’yi de bağlamaz. Ancak usul hataları konusunda Anayasa Mahkemesinin içtihadını gözden geçirmesi açısından düşündürücü ve yardımcı olabilir.

VI. TORBA KANUN UYGULAMASININ KÖTÜYE KULLANIMININ ÖNLENMESİ İÇİN ÖNERİLER

A. ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ

Torba kanun uygulamasını önlemek ya da demokratik hukuk devleti ilkesini sağlayacak biçimde sınırlanmak için ne yapılabilir? Birinci yol, Anayasaya bu konuya ilişkin bir düzenleme koymak olabilir. Bazı anayasalar bir yasanın birbiriyle bağlantısı olmayan çok sayıda konuyu düzenlemesini açıkça yasaklamaktadır. Amaç, “tek konu kuralı” yoluyla yasanın milletvekilleri ve kamuoyu tarafından doğru anlaşılmasını ve enine boyuna tartışılabilmesini sağlamak; böylece, yasama sürecini demokratik hukuk devleti ilkesiyle bağdaştır hale getirmektir. Bu bağlamda, örneğin, Yunanistan Anayasası (md. 74/5) yasa teklif ve tasarılarının ana konuyla ilgisi olmayan hükümlerinin görüşülmesine ve teklif ile tasarinin ana konusuyla ilgili olmayan ek ya da değişiklik önergeleri verilmesine izin vermemektedir. Şili (md. 69/1) ve Kolombiya (md. 158) Anayasaları da bir yasanın çok sayıda konuyu düzenleyemeyeceğini hükme bağlamaktadır. ABD’de 43 eyaletin anayasası torba kanun usulünü yasaklamaktadır.⁶² Örneğin, Arizona,

⁶² Micheal D. Gilbert, “Single Subject Rules and the Legislative Process” *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 67, (2006): 812.

California ve Minnesota Anayasaları bir yasa teklifinin tek bir konuyu düzenleyebileceğini ve teklifin konusunun başlıkla uyumlu olması gerektiğini öngörmektedir. Eyalet yüksek mahkemeleri, yasaların bu kurala uygun olup olmadığını denetlemektedir.⁶³

1982 Anayasasının 148/2. maddesi, kanunların biçim bakımından anayasaya uygunluk denetimine konu olmasını son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı; anayasa değişikliklerinde ise teklif ve oylama çoğunluğuna ve iki kez görüşülme kuralına uyulup uyulmadığıyla sınırlamaktadır. Aşağıda görüleceği üzere, Anayasa Mahkemesi de bu kuralı katı biçimde uygulamaktadır. Yasanın biçim yönünden anayasaya uygunluk denetimine ilişkin bu anayasal sınırlamanın kaldırılması Anayasa Mahkemesinin torba kanunun biçim yönünden anayasaya uygunluk denetimini yapılabilmesinin yolunu açabilir. Bununla birlikte, torba kanunu yasaklayan bir kuralın Anayasaya eklenmesi de bu sorunu kesin olarak çözecek bir yol olarak düşünülebilir. Ancak, 1982 Anayasasına göre Anayasa değişikliği üye tamsayısının en az 3/5 çoğunluğunu gerektirdiği için bu yolun TBMM’de gerekli nitelikli çoğunluğun bulunmasına bağlı olduğu açıktır.

B. İÇTÜZÜK DEĞİŞİKLİĞİ

İkinci ve daha kolay yol, parlamento içtüzüğüne torba kanun uygulamasını yasaklayacak ya da sınırlandıracak bir düzenleme konması olabilir. Örneğin Yeni Zelanda Parlamentosu İchtüzüğü böyle bir sınırlama öngörmektedir. İchtüzüğün 263. maddesine göre, birden fazla yasada değişiklik yapan bir torba yasa teklifinin verilebilmesi için a) değişikliklerin tek bir geniş politikanın uygulanması olarak düşünülebilecek birbiriyle ilişkili bir konuyla ilgili olması; b) her yasada yapılacak değişikliklerin her durumda benzer nitelik taşıması ya da; c) İş Komisyonunun teklifin torba yasa olarak sunulmasını kabul etmesi gerekir.⁶⁴ Kanada Avam Kamarası İchtüzüğü ise Meclis Başkanına bu konuda yetki vermektedir. İchtüzüğün 69/1. maddesine göre, birden çok yasayı kaldıran, değiştiren ya da yeni bir düzenleme getiren bir yasa tasarısında bu hükümleri birbirine bağlayan ortak bir unsurun bulunmadığı veya birbiriyle ilgisiz konuların olduğu durumlarda, Meclis Başkanı, her aşamada tek bir görüşme yapmak kaydıyla, kanun tasarısının

⁶³ Gilbert, (2006): 828.

⁶⁴ Yeni Zelanda Parlamentosu Temsilciler Meclisi İchtüzüğü, <https://www.parliament.nz/media/2669/standing-orders-of-the-house-of-representatives-new-zealand-2014.pdf> Erişim: 24.02.2023.

maddelerini tematik olarak birleştirme ve soruları bu grupların her birine ayrı ayrı yerleştirme yetkisine sahiptir. Avam Kamarası başkanı, torba niteliği taşıyan bir kanunu parçalayarak oylatabilir.

Türkiye’de de TBMM İçtüzüğünde torba kanunu sınırlayacak ya da yasaklayacak değişiklikler yapılması düşünülebilir.⁶⁵ Nitekim bu yönde geçmişte bir girişim olduğunu anımsamakta yarar vardır. 2011’de TBMM’de kurulan İçtüzük Uzlaşma Komisyonunun hazırladığı İçtüzük teklifinin 56/4. maddesi,

“Konu itibariyle aralarında bağlantı bulunması nedeniyle birden fazla kanunda değişiklik yapılmasını gerektiren haller dışında bir tasarı veya teklif ile birden fazla kanunun hükümlerinde değişiklik yapılamaz. Bir çerçeve madde ile birden fazla maddede değişiklik yapılamaz. Bu koşullara uymayan tasarı ve teklifler Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından iade edilir.” diyordu.

Bu taslak metinde iki husus dikkat çekmektedir. Birincisi, taslağın torba kanun tanımı yapması, ikincisi ise torba yasa niteliğini taşıyan bir teklifin TBMM Başkanınca iade edilmesi zorunluluğunu öngörmesidir. Günümüzde TBMM Başkanı İçtüzüğün 67. maddesi kapsamında kaba ve yaralayıcı ifadeler bulunduğu gerekçesiyle⁶⁶ teklifi iade edebilmektedir. Ayrıca başkanlar İçtüzükte açık bir düzenleme olmamakla birlikte Anayasaya aykırılık gerekçesiyle de kanun tekliflerini iade etmektedir. İçtüzüğün 67. maddesi kapsamında hangi ifadelerin kaba ve yaralayıcı olduğu konusunda başkanlar mutlak takdir yetkisi kullanmaktadır. Örneğin, bir TBMM Başkanı tarafından “işkence” ifadesi iade sebebi olarak görülebiliyorken başka bir

⁶⁵ Aynı doğrultuda bkz. Ömer Anayurt, *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, (Seçkin, 2022): 292.

⁶⁶ TBMM Başkanlarının kanun tekliflerini (ve yazılı soru, meclis araştırması vb. denetim belgelerinin) iadeleri zaman zaman İçtüzüğün 100’üncü maddesi kapsamında Başkanlıktan soru önergelerine konu olmaktadır. Bu soru önergelerine Başkanlık, iadenin genel hukuki sebeplerini izah etmek şeklinde cevap vermektedir. Örnek soru önergesi cevapları için bkz. 27’nci Yasama Dönemi 7/18488 esas numaralı yazılı soru önergesi

<https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y2/T7/WebOnergeMetni/92a251b0-5d3e-4436-a265-0199d43ec3a0.pdf>; Erişim: 28.03.2023

27’nci Yasama Dönemi 7/76725 esas numaralı yazılı soru önergesi <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y6/T7/WebOnergeMetni/3fa7a8fd-0a04-4fe8-b305-417b3def646d.pdf> Erişim: 28.03.2023

TBMM Başkanı bakımından bu ifade iade sebebi sayılmayabilmektedir. Görüldüğü üzere, mevcut uygulamada TBMM Başkanının yasa tekliflerini iade etme gerekçelerinden farklı olarak 2011'deki İçtüzük taslağında salt kanun yapma tekniği açısından bir iade sebebi öngörülmüştür.

Bu İçtüzük teklifinin AK Parti Ankara Milletvekili Salih Kapusuz ve CHP İstanbul Milletvekili Ali Topuz'un imzasıyla 6 Nisan 2011'de TBMM Başkanlığına sunulduğunu⁶⁷, ancak görüşülmeden yasama döneminin sona ermesi ile kadük hale geldiğini; aynı teklifin 24'üncü Dönemde bu kez yalnızca AK Parti Ankara Milletvekili Salih Kapusuz'un imzasıyla yeniden Başkanlığa verildiğini,⁶⁸ ancak görüşülmediğini not edelim.

Bundan başka, birbiriyle ilgisi olmayan konular aynı yasa teklifinde düzenleniyor ise teklifin bütün olarak bir komisyonda görüşülmesi yerine parçalar halinde ilgili uzmanlık komisyonlarına havale edilmesini ve bu komisyonların rapor vermesini zorunlu kılan bir İçtüzük hükmü, torba kanun teklifleri bakımından komisyon aşamasının gereği gibi işlemlerini sağlayacak bir yol olarak düşünülebilir. Bu durumda, İçtüzükte her yasa teklifi için bir esas komisyonun belirlenmesi gereği göz önünde tutularak, Genel Kurulda görüşmeye esas alınacak metnin bir araya getirilmesi için bir "eşgüdüm komisyonu" oluşturmak gerekecektir. Torba kanunlarda çoğunlukla esas komisyon olarak çalışan Plan ve Bütçe Komisyonu ya da rapor veren uzmanlık komisyonlarının temsilcilerinden oluşacak özel bir komisyon bu eşgüdüm işini görebilir. Bir başka öneri ise, torba teklifleri ilgili uzmanlık komisyonlarına havale etmek yerine torba teklifin düzenlediği konulara göre ilgili mevcut komisyonların üyelerinden oluşan bir karma komisyon oluşturmak; böylece, teklifin farklı uzmanlık alanlarından gelen komisyon üyelerince bir bütün olarak görüşülmesini sağlamak olabilir. Bu önerinin benimsenmesi durumunda, örneğin, bir torba teklifte Adalet, Plan ve Bütçe ile İçişleri komisyonlarını ilgilendiren hükümler varsa; siyasal parti gruplarının üye oranlarına göre bu üç komisyon üyeleri arasından Danışma Kurulu önerisi ve Genel Kurul kararı ile bir karma komisyon kurulacaktır. Genel Kurul görüşmelerinde bu karma komisyonun raporu esas alınacaktır.

⁶⁷ 23'üncü Yasama Dönemi 2/901 esas numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü Teklifi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0901.pdf> Erişim: 22.02.2023.

⁶⁸ 24'üncü Yasama Dönemi 2/3 esas numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü Teklifi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-0003.pdf> Erişim: 22.02.2023.

TBMM İçtüzüğü'nün 35/2. maddesinin komisyonların kanun teklif edemeyecekleri hükmü kapsamında komisyonların teklifle bağlantısı olmayan bir konuda teklife yeni bir madde ekleyememesi gerekir. İçtüzüğü'nün bu hükmüne karşın uygulamada özellikle torba kanunlarda komisyonlarda metne ilgisiz madde eklendiği sıklıkla görülmektedir. Dolayısıyla İçtüzükteki bu yasağın katı bir şekilde uygulanmasının da torba kanun uygulamasının kötüye kullanılmasına bir engel oluşturacağı ileri sürülebilir. Not etmek gerekir ki, İçtüzük düzenlemelerinin etkili biçimde uygulanması, bunların anayasa yargısının denetimine açık olmasına bağlıdır. Birbiriyle ilgisi olmayan konuların aynı yasada yer alamamasına ilişkin bir sınırlama ancak Anayasa Mahkemesinin bunu denetlemesi ve “birbiriyle ilgili konu” kavramını açıklığa kavuşturması durumunda anlam taşıyacaktır.

C. ANAYASA YARGISI

Torba kanun uygulaması anayasa yargısı yoluyla da sınırlanabilir. Ancak belirtmek gerekir ki, anayasa mahkemeleri ya da yüksek mahkemeler parlamentonun torba yasa uygulamalarını denetleme konusunda her zaman istekli görünmemektedir. Bu yönde bir yaklaşım benimseyen mahkemelerin temel gerekçesi, parlamentonun kendi çalışma yöntemini kendi yapacağı içtüzükle belirlemesi kuralının, bir başka deyişle meclisin yönetsel bağımsızlığının güçler ayrılığı ilkesinin temel unsurlarından biri olarak kabul edilmesidir.⁶⁹ Örneğin, Kanada Yüksek Mahkemesi bu ilkeye dayanarak Parlamentonun iç işleyişine ilişkin konulara karışmama eğilimindedir. Mahkeme, yasama sürecinin anayasaya uygunluğunu, Anayasanın yasa teklifinin ya da tasarısının her iki mecliste de üçer kez görüşülmesi ve genel vali tarafından onaylanmasına ilişkin hükümleriyle sınırlı olarak denetlemektedir.⁷⁰ Mahkemelerin parlamentonun iç işleyişine ilişkin kuralları denetleme konusundaki isteksizliğinin güçler ayrılığı ilkesi ile parlamenter demokrasi arasında gerilime yol açtığını da not etmek gerekir.

Buna karşılık, bazı mahkemeler bu yaklaşımı benimsemeyerek torba kanun uygulamasına sınırlama getiren içtihatlar oluşturmaktadır. Örneğin, Endonezya Anayasa Mahkemesi 2021 yılında verdiği bir kararında, 11 Sayılı ve 2020 tarihli torba kanunu parlamentoda görüşülme süreci bakımından

⁶⁹ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 22. Baskı, (Ankara: Yetkin, 2022), 241.

⁷⁰ Dodek, (2017): 33-37.

anayasaya uygunluk denetimine bağlı tutmuştur. Söz konusu yasa, 79 yasada değişiklik yapmakta ve ulaşım, çalışanların hakları, çevrenin korunması, tarım ve vergilendirme gibi çok sayıda farklı konuda düzenleme içermekteydi. Yasanın görüşmeleri 6 aydan kısa bir sürede sona ermişti.⁷¹ Endonezya Anayasa Mahkemesi, bu kararında yasanın Parlamentoda kabul edilmesinin yasa yapım sürecini düzenleyen 2011 tarihli ve 12 Sayılı yasaya aykırı olduğu gerekçesiyle anayasaya aykırı buldu. Anayasa Mahkemesine göre, yasa onlarca yasayı değiştirmekte, ancak değiştirilen yasaların statüsünün ne olacağını açıkça öngörmemektedir. Bu durum, belirlilik ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Bundan başka, Mahkemeye göre, konunun uzmanlarının ve ilgili sivil toplum örgütlerinin kanun yapımı sürecine mümkün olan en üst düzeyde ve anlamlı katılımının sağlanamamış olması, bir başka deyişle, yasanın demokratik olmayan bir süreçle yapılması da ilgili torba kanunu anayasaya aykırı hale getirmiştir. Söz konusu yasa geniş bir alanı ve çok sayıda farklı konuyu düzenlediği için Mahkeme, iptal kararının yürürlüğe girmesinin iki yıl sonra bırakılmasına karar vermiştir.⁷²

Anayasa Mahkemelerinin torba kanun konusunu genellikle yasanın niteliği üzerinden ele aldığı görülmektedir. Örneğin, Türkiye’de olduğu gibi İspanyol Anayasası ve Parlamento İçtüzüğü de torba kanuna ilişkin bir düzenlemeye yer vermemektedir. İspanyol Anayasa Mahkemesi kararlarında bu durumun altını çizmektedir. Mahkemeye göre heterojen içerik taşıyan çok sayıda düzenlemenin tek bir yasa içinde yer almasını engelleyen veya sınırlayan açık ya da örtülü anayasal bir engel yoktur. İspanyol hukuk sisteminde heterojen içerikli kanunlar için var olan tek sınır, yasama girişimini düzenleyen 26 Mart tarihli ve 3/1984 sayılı Organik Kanunda öngörülen sınırdır.⁷³ Bu nedenle torba kanuna içkin olan, farklı konuların aynı yasada

⁷¹ Rizky Argama, “Major Procedural Flaws Mar the Omnibus Law” *Indonesia at Melbourne Blog*, The University of Melbourne-Centre for Indonesian Law, Islam and Society (CILIS), (09.10.2020), <https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/major-procedural-flaws-mar-the-omnibus-law/> Erişim: 24.02.2023.

⁷² Abdurrachman Satrio, “A Strategic Move or a Missed Chance? An Analysis of the Indonesian Constitutional Court Decision on the Omnibus Law on Job Creation”, *The International Association of Constitutional Law (IACL-AIDC) Blog*, (17.02.2022), <https://blog-iacl-aidc.org/new-blog-3/2022/2/17/a-strategic-move-or-a-missed-chance-an-analysis-of-the-indonesian-constitutional-court-decision-on-the-omnibus-law-on-job-creation> Erişim: 24.02.2023.

⁷³ STC, 136/2011, 13.09.2011; STC, 176/2011, 08.11.2011; STC, 120/2012, 04.06.2012; STC, 209/2012, 14.11.2012.

düzenlenmesi (heterojenlik) Anayasada yasaklanmamıştır. Çünkü “böyle bir uygulama teknik olarak ne kadar tavsiye edilmez görünse de, birçok konu ve alandaki ilkeleri korumaktadır.”⁷⁴ Mahkemeye göre, yasa, çok amaçlı olması ya da yalnızca karmaşık içyapıya sahip olması nedeniyle herhangi bir anayasal ilkeye aykırılık oluşturmaz. Heterojenlik, yasanın doğasını ve hukuk sistemini oluşturan diğer normlarla ilişkisini değiştirmez.⁷⁵ Ancak bir yasanın içeriği ya da ihmali muhataplarında bu hükümlerin yerine getirilmesi için yapılması gereken eylem ya da eylemin etkilerinin öngörülebilirliği konusunda makul ölçüde aşılması güç tereddüt ya da kuşku yaratıyorsa kuralın hukuki belirlilik ilkesini ihlal ettiği sonucuna varılabilir.⁷⁶

Hukuki belirlilik, aynı zamanda hukukun uygulanmasında idarenin eyleminin ne olacağı konusunda yurttaşın makul bir beklenti içinde bulunması anlamına da gelir.⁷⁷ İspanyol Anayasa Mahkemesinin özellikle parlamentoda yasa teklifi hakkında verilen değişiklik önermelerini bu bakımdan değerlendirdiği görülmektedir. Örneğin, Mahkemeye göre, yasallık ilkesi açısından, maddeye ilişkin değişiklik önergesi verme hakkı kullanılırken değiştirilen metinle arasında asgari bir türdeşlik bağlantısı bulunmasına saygı gösterilmelidir.⁷⁸ Değiştirilen metinle değişiklik metni arasındaki açık maddi bağlantı ihtiyacı, öncelikle değişikliğin ikincillik niteliğine sahip olması nedeniyle, her türlü değişikliğin teklif metnine saygı göstermesi gereğinden kaynaklanır. Ayrıca, yasama sürecinin mantığı da bunu gerektirir. Bir kez yasa teklifi parlamento tarafından kabul edildi mi, müzakerenin amacı maddeye verilecek değişiklik önergeleriyle değiştirilemez.

Başvuruya konu olan bir olayda İspanyol Anayasa Mahkemesi yargıçlarının atanmasına ilişkin Anayasa Mahkemesi Kuruluşu Hakkındaki Organik Kanun ile Yargı Teşkilatı Organik Kanununda değişiklik yapan iki düzenleme, bazı suçlarda reform yapılmasına ilişkin Avrupa Direktiflerinin iç

⁷⁴ STC, 199/2015, 24.09.2015; STC, 102/2012, 08.05.2012.

⁷⁵ STC, 132/2013, 05.06.2013; STC, 120/2014, 17.07.2014; STC, 161/2019, 12.12.2019.

⁷⁶ STC, 96/2002, 25.04.2002; STC, 93/2013, 23.04.2013; STC, 161/2019, 12.12.2019.

⁷⁷ María Rosa Ripollés Serrano, “Las leyes omnibus no quiebran per se el principio de seguridad jurídica. Inconstitucionalidad indirecta por contravención de normativa estatal básica: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2019, de 12 de diciembre de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 878/2019. (Boe Núm. 10, de 11 de Enero de 2020)” *Revista De Las Cortes Generales*, No. 108, (2020): 394.

⁷⁸ STC, 59/2015, 18.03.2015; STC, 172/2020, 19.11.2020.

hukuka aktarılmasına ilişkin Organik Kanun Teklifine dâhil edilmiştir. Bir grup muhalefet milletvekili Anayasa Mahkemesine *amparo* başvurusunda bulunarak söz konusu organik yasa teklifine eklenen değişikliklerin yasa teklifinin türdeşliğini bozduğunu ileri sürmüş ve bunun yurttaşların kamusal işlere temsilcileri aracılığıyla katılma haklarını güvenceye alan Anayasanın 23/1. maddesinin kendilerine tanıdığı yurttaşları temsil etme haklarına aykırılık oluşturduğunu ileri sürmüşlerdir. Anayasa Mahkemesi, bir yasa değişikliği yapılması hakkının kullanımı ve yasa teklifi ile değişik önerileri arasında bulunması gereken türdeşliğe ilişkin anayasa hukuku öğretisi dikkate alındığında, iddia edilen temel hak ihlallerinin ilk bakışta makul olmadığının söylenemeyeceği sonucuna varmıştır. Mahkeme, söz konusu konuyu, somut olayı aşan, “esaslı ve genel bir toplumsal etki” yaratan ve aynı zamanda genel siyasal sonuçları da olan bir hukuki sorun olarak niteleyerek “özel anayasal öneme sahip” bir başvuru olarak değerlendirmiştir. Mahkeme, ilginç bir biçimde, bu başvuruda tedbir kararı vererek torba kanunun parlamentoda görüşülme sürecini durdurmuştur.⁷⁹ Henüz başvuruyu kesin olarak sonuçlandırmamış olan Mahkemenin yukarıda belirtilen gerekçelere dayanarak tedbir kararı alması, torba kanun tekniğine olan olumsuz yaklaşımına ilişkin güçlü bir belirti olarak değerlendirilebilir.

Türkiye’de 1982 Anayasasına ve Anayasa Mahkemesinin içtihatlarına göre torba kanun uygulamasının kötüye kullanımının anayasa yargısı yoluyla önlenmesi mümkün müdür? Yukarıda da belirtildiği üzere, 1982 Anayasası yasaların biçim bakımından denetimini son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığı konusuyla sınırlamaktadır (md. 148/2). Anayasa, 96. maddesinde kabul ve karar yetersayılarını düzenlemektedir. Buna göre, TBMM, “yapacağı seçimler dâhil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.” Anayasa, 87. maddesinde bu kuralın bir istisnası olarak genel ve özel af ilanına Meclisin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile karar verilebileceğini belirtmektedir. Anayasanın 175/1. maddesi anayasa değişikliğine ilişkin tekliflerin kabulü için de en az üye tamsayısının beşte üçü koşulunu aramaktadır.

Anayasa Mahkemesi, verdiği çeşitli kararlarda biçim denetiminin içeriğini belirlemeye çalışmıştır. Örneğin, 1987 yılında verdiği bir kararında;

⁷⁹ ATC, 105/2022, 19.12.2022.

“şekil bakımından denetim, bu tür mevzuâtın Anayasa ve İçtüzükte öngörülmiş bulunan usul ve şekil kurallarına uygun biçimde yapılıp yapılmadığı hususlarının denetimidir; zira herhangi bir hukuk kuralı ancak Anayasanın öngördüğü ya da Anayasaya uygun hukuk kurallarının izin verdiği usullere göre konulabilir. Biçim kuralları; bir tasarı ya da teklifin kanunlaşmasına kadar geçirdiği tüm evrelerde uyulması gereken usul ve şekil kurallarının bütünüdür” demektedir.⁸⁰

Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinden 1991 yılına kadar sözel yorum yöntemine bağlı kalarak, yasaları biçim yönünden son oylamanın Anayasada öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığıyla sınırlı olarak denetlemiştir.⁸¹ Bununla birlikte Mahkeme, 1991’de verdiği bir kararla, TBMM’nin Anayasada ve İçtüzükte öngörülen usullere aykırı olarak aldığı kararlarının Anayasaya uygunluk denetimine bağlı tutulabileceği sonucuna ulaşmıştır. Mahkeme, yasama çalışmalarındaki biçimsel bozuklukların İçtüzükte öngörülen kurallara uyulmaması nedeniyle nitelik itibarıyla eylemli olarak İçtüzüğü değiştirdiği ve bu durumun da biçim denetimi kapsamında yer aldığı görüşündedir.⁸² Mahkeme bu içtihadında yasaların yapım süreci ve görüşülme usulü sırasında yapılan İçtüzüğe aykırı işlemlerin (veya İçtüzükte olmayan uygulamaların) mevcut İçtüzük hükümlerine aykırı olup olmadığını değil Anayasaya aykırı olup olmadığını denetlemiştir. Gerçekten de, yapılan her içtüzük değişikliği anayasaya aykırı olmayacağına göre, eylemli olarak gerçekleştirilen her içtüzük değişikliği de anayasaya aykırı olmayabilir.⁸³ Nitekim mahkeme de bazı eylemli içtüzük değişikliği durumlarında yapılan işlemi anayasaya aykırı görmemiştir.⁸⁴ Dolayısıyla bu bağlamda yaptığı denetim bir şekil denetiminden ziyade esas denetimi olarak kabul edilmektedir.

⁸⁰ AYM, E. 1987/9, K.1987/15, Kt. 18.06.1987, RG, 04.09.1987, S. 19564.

⁸¹ Hıfzı Deveci, “Torba Yasalar ve Yasama Sürecindeki İçtüzük İhlallerinin Şekil Denetimi Sorunu”, *TBB Dergisi*, S. 117, (2015): 78.

⁸² AYM, E. 1991/27, K. 1991/50, Kt. 12.12.1991, RG, 29.01.1992, S. 21126. Ayrıca bkz. AYM, E. 2007/62, K. 2007/66, Kt. 05.07.2007, RG, 04.01.2008, S. 26746; AYM, E. 2007/45, K. 2007/54, Kt. 01.05.2007, RG, 27.06.2007, S. 26565.

⁸³ Fahri Bakırcı, “Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine”, *TBB Dergisi*, S. 112, (2014): 279.

⁸⁴ AYM, E. 1992/26, K. 1992/48, Kt. 17.09.1992, RG, 29.11.1992, S. 21420; AYM, E. 1991/27, K. 1991/50, Kt. 12.12.1991, RG, 29.01.1992, S. 21126.

Bu durumda akla gelen sorulardan biri, İçtüzük hükümlerinin salt biçime ilişkin kural niteliğinde olup olmadığıdır. Bu kurallar aynı zamanda yasanın kalitesini, dolayısıyla esasını da etkilediğinden biçim denetimine geniş kapsamlı yaklaşmak mümkün müdür? Anayasa Mahkemesi, 2008 yılında verdiği bir kararında bu konuyu ele almıştır. Bu karara konu olan iptal başvurusunda iptali istenen yasanın komisyon görüşmeleri sırasında tasarıda olmayan bir madde metne eklenmiştir. Başvurucular bu uygulamanın yasa tekliflerini Bakanlar Kurulunun ya da milletvekillerinin verebileceğini düzenleyen Anayasanın 88. maddesine; yasaların İçtüzük hükümlerine uygun olarak yapılmasını emreden Anayasanın 95. maddesine ve TBMM İçtüzüğü'nün komisyonların kanun teklif edemeyeceklerine ilişkin 35/2. maddesine aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Ne var ki Mahkeme, “bir yasa tasarısının TBMM’de yasalaşma usulü ve sürecine ilişkin İçtüzük kuralları gereğince yapılan işlemler yasanın şekil unsurunu oluşturmakta” olduğunu ve iptal isteminin “Yasa’nın yapılış şekline yönelik olup iptali istenilen kuralların “şekil” yönünden denetimi”ni gerektirdiğini belirterek başvuruyu biçim denetimi için Anayasanın öngördüğü süre ve yetki koşullarını karşılamadığı gerekçesiyle reddetmiştir.⁸⁵ Buna karşılık, karşı oy yazan bir üye;

“Anayasa'nın 148. maddesinde öngörülen şekil denetimi, Anayasa'nın 88. maddesinin birinci fıkrası hükmüne uyularak süregelen yasalaştırma faaliyetleri bakımından anlamlı olup; 88. maddenin birinci fıkrasının ihlâli sonucu bir yasalaştırma sözkonusu ise artık 148. maddede belirtilen sözkonusu şekil sakatlığından sözdebilmeye imkân yoktur. Bu halde, doğrudan 88. maddenin birinci fıkrasının ihlâli nedeniyle, yapılacak anayasal denetim "şekil bakımından" değil "esas bakımından" sözkonusu olacaktır.”

cümleleriyle Anayasanın 88. maddesinin ikinci fıkrasındaki “Kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinden görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir” hükmünün de, bu açıklama çerçevesinden yorumlanması gerektiği düşüncesindedir. Üyeye göre bu düzenlemenin aynı maddenin birinci fıkrasındaki anayasal hüküm doğrultusunda anlaşılması ve hüküm ifade etmesi gerekmektedir. Özetle söz konusu karşı oy gerekçesinde;

“ birinci fıkraya aykırı bir durum sözkonusu ise artık ortada doğrudan bir Anayasa ihlâli sözkonusu olacak ve Anayasa'nın bu hükmünün bir tekrardan ibaret olan TBMM İçtüzüğü'nün 35. maddesinin ihlâli nedeniyle,

⁸⁵ AYM, E. 2008/71, K. 2008/183, Kt. 25.12.2008, RG, 09.04.2009, S. 27195.

Anayasa'nın 148. maddesinde belirtilen (ve son oylamaya ilişkin olmadığından kanunun iptalini gerektirmeyen) bir şekil sakatlığından ve şekil denetiminden değil; 88. maddenin birinci fıkrasının ihlâli sonucu esas ilgilendiren bir sakatlıktan ve esas denetiminden söz edilebilecektir.” denilerek konunun biçim değil esas bakımından incelenmesi gerektiği vurgulanmaktadır.⁸⁶ Bu kararı izleyen başka kararlarda da bazı karşı oylarda benzer gerekçelerin ileri sürüldüğü görülmektedir.⁸⁷

Anayasa Mahkemesinin 2008 yılında verdiği bu kararın Türk Anayasa yargısı açısından önemi Mahkemenin bu kararla birlikte eylemli içtüzük değişikliği içtihadından dönmesidir.⁸⁸ Diğer bir ifadeyle Mahkeme 1991 yılında benimsediği eylemli içtüzük değişikliği içtihadıyla şekil bakımından denetimin kapsamını geniş tutma tutumundan vazgeçmiştir. Böylece Mahkeme, bu tarihten itibaren İçtüzüğe aykırılık iddialarıyla ilgili anayasaya uygunluk denetimini Anayasanın sözünden hareketle sadece son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı ile sınırlı tutmuştur. Bu bağlamda örneğin Mahkeme, yasa teklifinin komisyona havale tarihinden itibaren 48 saat geçmeden komisyonda görüşülmesinin⁸⁹ ve teklifin maddelerine geçilmesinin oylaması ile devamındaki işlemlerin⁹⁰ anayasaya aykırı olduğuna ilişkin başvuruları reddetmiştir.⁹¹

Öte yandan, Anayasa Mahkemesi, 2017 yılında verdiği bir kararda özel olarak torba kanun konusuna da değinmiştir. Mahkemenin kararına konu olan 27/3/2015 tarihli ve 6638 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun iptaline ilişkin istemin gerekçesinde iptal davası açan milletvekilleri, ilgili kanunun torba kanun niteliği taşıdığını; bu tür yasa yapım tekniğinin değişikliğin yapıldığı kanunu tespit etmeyi ve ilgili mevzuata erişimi zorlaştırması nedeniyle “hukuki belirlilik” ilkesine aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Her ne kadar Anayasanın 148. maddesi yasaların

⁸⁶ İbid. Ayrıca benzer nitelikte karşı oy gerekçeleri için bkz. AYM, E. 2014/87, K. 2015/112, Kt. 08.12.2015, RG. 28.01.2016, S. 29607; AYM, E. 2014/177, K. 2015/49, Kt. 14.05.2015, RG, 11.06.2015, S. 29383;

⁸⁷ AYM, E. 2014/87, K. 2015/112, Kt. 08.12.2015, RG, 28.01.2016, S. 29607; AYM, E. 2014/177, K. 2015/49, Kt. 14.05.2015, RG, 11.06.2015, S. 29383.

⁸⁸ Bakırcı, (2014): 282-283.

⁸⁹ AYM, E. 2020/60, K. 2020/54, Kt. 01.10.2020, RG, 10.12.2020, S. 31330.

⁹⁰ AYM, E. 2021/43, K. 2021/74, Kt. 13.10.2021, RG, 03.12.2021, S. 31678.

⁹¹ Çeşitli İçtüzüğe aykırılık iddialarında benzer tutumlar için; Deveci, (2015): 87-88.

biçim bakımından denetimini son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığıyla sınırlandırılmışsa da anılan kanun uygulamasının şekil bakımından değil usul bakımından Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiği, şekil ile usulün birbirinden farklı olduğu, şeklin işlemin maddi varlığını ifade ettiği, bu yönüyle kanunun yeter sayı ile oylanması, yazılı olması, Resmî Gazete'de yayımlanması gibi hususların kanunların şekliyle ilgili olduğu; oysa usulün işlemin yapılma sürecini ifade ettiği ve şekilden önce geldiği, bu yönüyle kanunun teklif edilmesi, Komisyonca incelemesi ve Genel Kurulda müzakere edilmesinin kanunun usulüyle ilgili olduğu belirtilerek iptali istenen Kanun'un tümünün, şekil bakımından Anayasanın 2. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi bu görüşe katılmamıştır. Mahkemeye göre;

“Kanunların esas bakımından Anayasa'ya uygunluk denetimi; kanunun içeriği, bir başka ifadeyle kanunun maddi hukuk dünyasında yarattığı değişiklik bakımından Anayasa'ya uygun olup olmadığını ifade etmektedir. Şekil bakımından uygunluk ise teklif ve tasarıların kanunlaşabilmesi için diğer bir anlatımla maddi olarak varlık kazanabilmesi için Anayasa'da öngörülen usullere uyulup uyulmadığının denetimini ifade etmektedir. Bu yönüyle Anayasa'da öngörülen toplantı, karar, teklif çoğunluğuna uyulup uyulmaması hususları şekil bakımından denetim kapsamında kaldığı gibi kanunun teklif edilmesi, komisyonlarca incelenmesi ve Genel Kurulda müzakere edilmesi süreçleri de şekil bakımından denetim kapsamında kalmaktadır.”⁹²

Görüldüğü üzere, Anayasa Mahkemesi önceki kararlarındaki yaklaşımını değiştirmeyerek torba kanun usulünün anayasaya uygunluk denetimini biçim denetimi içinde değerlendirmiştir. Oysaki kanun koyma usulünden söz ederken, bu hususu biçim unsurundan ayırmak gerekir. Venedik Komisyonu raporlarında ve AİHM içtihatlarında belirtildiği gibi, yasa nitelikli olmalı; bir başka ifadeyle açık ve yasa yapım sürecinin bütün aşamaları saydam olmalı; kamuoyu ve muhalefet tarafından yeterince tartışılmalıdır. Bu koşullar, hem kanunun kamu yararı amacı ile yapılıp yapılmadığını ortaya çıkarması bakımından önem taşır, hem de yasanın Anayasanın 2. maddesinde yer alan “demokratik hukuk devleti” ilkesine uygun olmasının bir gereğidir.

Sonuç olarak, Anayasa Mahkemesinin eylemli içtüzük değişikliği içtihadına geri dönerek ya da biçim bakımdan denetimin sınırlarını geniş

⁹² AYM, E. 2015/41, K. 2017/98, Kt. 04.05.2017, RG, 03.08.2017, S. 30143.

yorumlayarak⁹³ usul bakımından Anayasaya aykırılıkları incelemesi ve geliştireceği içtihatla torba kanun uygulamasına son vermesi gerektiği söylenebilir. Usul esası belirlemektedir ve torba kanunlarla Anayasa ve İçtüzükte yer alan usul kuralları ihmal edilmektedir.⁹⁴

Torba kanuna ilişkin olarak İçtüzükte belirlenen usul kurallarına aykırılık iddialarının içtihat yoluyla anayasaya uygunluk denetiminin kapsamına alınması durumunda Anayasa Mahkemesinin hangi ölçütlere göre karar vereceğini açıklığa kavuşturması gerekir. Nitekim Mahkeme, 1961 Anayasası döneminde her İçtüzüğe aykırılığın iptal nedeni olmayacağını vurgulamıştır. Mahkemeye göre;

*“Bir biçim düzenlemesi olan içtüzük hükümlerine her aykırılığın, kesinlikle Anayasa hükümlerine de aykırılık oluşturacağını kabullenmek olanaksızdır. Böyle bir durumun Anayasa'ya da aykırı sayılabilmesi, ancak Yasama Meclislerinin konuya ilişkin olarak yaptıkları yasal işlemleri sakatlayacak ve onları iradesini zedeleyecek nitelikte olması halinde mümkündür.”*⁹⁵ *“İçtüzük hükümlerine aykırı düşen işlemlerden hangilerinin iptal nedeni sayılacağı, uygulanacak içtüzük hükmünün önemine ve niteliğine göre çözümlenecek ve dava veya itiraz vukuunda Mahkememizce takdir edilecek bir konudur.”*⁹⁶

Görüldüğü üzere 1961 Anayasası döneminde Mahkeme, hangi biçim aykırılıkların iptal sebebi sayılacağı konusunun hükmün önemi ve niteliğine göre kendi takdirinde olacağını belirtmiştir. İçtüzükte “torba kanun” usulünün açıkça yasaklanması Anayasa Mahkemesinin bu nitelikteki yasaları denetlemesinin yolunu açabilir. Şüphesiz bu durumda İçtüzükteki bir yasağın Anayasaya uygunluk denetimine bağlı tutulup tutulamayacağı tartışılabilir. Ancak, Mahkeme, böyle bir İçtüzük hükmünü göz önünde bulundurarak torba kanun niteliği taşıyan bir yasa, bazı kararlarında tanımladığı “nitelikli yasa” kavramından yola çıkarak demokratik hukuk devleti ilkesi bakımından denetleyebilecektir.

⁹³ Ömer İzgi ve Zafer Gören, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu*, Cilt II, (Ankara: TBMM Basımevi, 2022), 1309.

⁹⁴ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, 19’uncu Bası, (İstanbul: Beta Basım Yayım, 2015), s. 227.

⁹⁵ AYM, E. 1975/145, K. 1975/198, Kt. 14.10.1975, RG, 11.03.1976, S. 15525.

⁹⁶ AYM, E. 1964/38, K. 1965/59, Kt. 16.11.1965, RG, 12.01.1966, S. 12200.

SONUÇ

Demokratik hukuk devletine dayalı bir düzende yasaların açık, belirli, anlaşılır ve öngörülebilir olması; kendi içinde bütünlüğü olan ve birbiriyle çelişmeyen düzenlemelerden oluşması gerekir. Temsili demokrasi, ulusun temsilcilerinden oluşan bir parlamento ve yasaların kural olarak bu parlamento tarafından yapılması kuralına dayanır. Temsil, ulusu oluşturan kişilerin parlamentodaki görüşmelerde de söz sahibi olmasını ve şikâyet ve görüşlerini temsilcileri aracılığıyla yürütme organının dikkatine sunabilmesini de içerir. Bir başka deyişle ulusun temsili yalnızca parlamentonun genel oya dayalı serbest seçimler sonucu oluşmasını değil, aynı zamanda bu temsilin etkili olmasını da gerektirir. Ulusun parlamentoda etkili temsili ise milletvekillerinin ve kamuoyunun yasa tekliflerini ancak gereği gibi inceleyebilmesi ve teklife ilişkin görüşlerini açıklayabilmesi olanağına sahip olmasıyla mümkün olabilir. Torba kanun, bunu aşırı ölçüde sınırlaması nedeniyle temsili demokrasi ilkesiyle uyumlu değildir. Ayrıca açıklık, belirlilik ve öngörülebilirlik gibi nitelikleri tam olarak taşınamaması nedeniyle bu yasa türü hukuk devletini zayıflatıcı bir işlev görmektedir.

Yürütme erkinin başat hale gelmesi hemen bütün ülkelerde görülen bir olgudur. Torba yasa uygulamasının hızlandırılmış ve saf çoğunlukçu yasama sürecini aşırılaştırdığı söylenebilir. Torba yasa yöntemi, yasama çoğunluğu üzerinde olması gereken geleneksel denetim araçlarını etkisiz kılmakta ve parlamento çoğunluğunun sınırsız biçimde yasa yapabildiği ve hiçbir organa ya da kuruma hesap vermediği bir anlayışı yansıtmaktadır. Özellikle Macaristan, Polonya, Endonezya ve Türkiye gibi liberal demokrasinin bazı temel özelliklerinin eksik ya da zayıf olduğu ülkelerde torba yasa usulünün giderek yaygınlaşması da ayrıca dikkat çekilmesi gereken bir olgu olarak karşımıza çıkar. Bu ülkelerde torba kanun, hükümetin istediği konuların mümkün olan en kısa sürede yasalaştırılmasının usuli bir aracıdır. Liberal demokrasinin temel ilkeleri bakımından önemli eksiklikler taşıyan rejimlerde torba kanun usulünün çok yaygın olarak görülmesinin nedeni, iktidar partilerinin muhalefetin ve kamunun karar alma sürecine katılımını ve denetimini etkin çoğunlukçu yönetim anlayışının engeli olarak görmesidir. Türkiye örneğinde de torba kanun, İçtüzük hükümleri zorlanarak yaygın görüşme usulü haline gelen temel kanun yöntemiyle de birleşerek, hem çoğulcu demokrasi anlayışını hem de nitelikli yasa yapımı hedefini ciddi biçimde aşındıran bir yasama kusurudur. Bundan başka, torba kanun uygulaması, sürekli ve sık değişen, anlık ihtiyaçlara yönelik geçici çözümler

getiren hükümleri sıklıkla içermesi nedeniyle TBMM'nin yasama performansına yönelik eleştirilerin en önemli kaynaklarından birini oluşturmaktadır. Tüm bu gerekçelerle Anayasanın 2. maddesinde güvenceye alınan demokratik hukuk devleti ilkesinin yaşama geçirilmesi için TBMM'nin nitelikli yasa yapmasını ve bunun Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesini sağlayacak biçimde Anayasa ve İçtüzük hükümlerinin gözden geçirilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA**I. KİTAPLAR, MAKALELER VE TEZLER**

Anayurt, Ömer, *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, (Seçkin, 2022).

Argama, Rizky, “Major Procedural Flaws Mar the Omnibus Law” *Indonesia at Melbourne Blog*, The University of Melbourne-Centre for Indonesian Law, Islam and Society (CILIS), (09.10.2020), <https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/major-procedural-flaws-mar-the-omnibus-law/> Erişim: 24.02.2023.

Arslan, Gündüz Alp, *Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara: 2016.

Bar-Siman-Tov, Ittai, “An Introduction to the Comparative and Multidisciplinary Study of Omnibus Legislation”, *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, Ed. Ittai Bar-Siman-Tov (Springer, 2021): 1-31.

Bakırcı, Fahri, “Anayasa Mahkemesinin Eylemli İçtüzük Kuralına İlişkin İçtihat Değişikliğinin Gerekçesi Üzerine”, *TBB Dergisi*, S. 112, (2014): 257-296.

Çiçek, Cemil, *Kanun Yapım Süreci Sempozyumu*, Ed. İrfan Neziroğlu ve Fahri Bakırcı, (Ankara: TBMM Basımevi, 2011): 15-21.

Deveci, Hıfzı, “Torba Yasalar ve Yasama Sürecindeki İçtüzük İhlallerinin Şekil Denetimi Sorunu”, *TBB Dergisi*, S. 117, (2015): 55-90.

Dodek, Adam M., “Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations”, *Ottawa Law Review*, Vol. 48, no. 1, (2017): 1-42.

Drinóczi, Timea “Concept of Quality in Legislation-Revisited: Matter of Perspective and a General Overview”, *Statute Law Review*, Vol. 36, No. 3 (2015): 211-227.

Ergül, Ozan, “Türkiye’de Yasama Siyasetinin Temel Sorunları: Torba Kanunlar ve Duruma Özel Kanunlar”, <http://yasaizleme.org.tr/turkiyede-yasama-siyasetinin-temel-sorunlari-torba-kanunlar-ve-duruma-ozel-kanunlar>. Erişim: 10.04.2023.

Gilbert, Micheal D., “Single Subject Rules and the Legislative Process” *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 67, (2006): 803-870.

İba, Şeref, “Ülkemizde ‘Temel Kanun’ ve ‘Torba Kanun’ Uygulamaları”, *Ankara Barosu Dergisi*, S.1 (2011): 197-202.

İzgi, Ömer ve Gören, Zafer, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu*. Cilt II, Ankara: TBMM Basımevi, 2022.

Kirchhoff, Denis ve Tsuji, Leonard J. S., “Reading Between The Lines of the ‘Responsible Resource Development’ Rhetoric: The Use Of omnibus Bills to

- ‘Streamline’ Canadian Environmental Legislation”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 32, no. 2, (2014): 108-120.
- Krutz, Glen S., “Omnibus Legislating in the U.S. Congress”, *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, Ed. Ittai Bar-Siman-Tov (Springer, 2021): 35-51.
- Meßerschmidt, Klaus, “Omnibus Legislation in Germany: A Widespread Yet Understudied Lawmaking Practice”, *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, Ed. Ittai Bar-Siman-Tov (Springer, 2021): 115-137.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*. Gözden Geçirilmiş 22. Baskı, Ankara: Yetkin, 2022.
- Popelier, Patricia, “Mosaics of Legal Provisions”, *European Journal of Law Reform*, Vol. 7, (2005): 47-57.
- Satrio, Abdurrachman, “A Strategic Move or a Missed Chance? An Analysis of the Indonesian Constitutional Court Decision on the Omnibus Law on Job Creation”, *The International Association of Constitutional Law (IACL-AIDC) Blog*, (17.02.2022), <https://blog-iacl-aidc.org/new-blog-3/2022/2/17/a-strategic-move-or-a-missed-chance-an-analysis-of-the-indonesian-constitutional-court-decision-on-the-omnibus-law-on-job-creation>. Erişim: 24.02.2023.
- Serrano, María Rosa Ripollés, “Las leyes ómnibus no quiebran per se el principio de seguridad jurídica. Inconstitucionalidad indirecta por contravención de normativa estatal básica: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2019, de 12 de diciembre de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 878/2019. (Boe Núm. 10, de 11 de Enero de 2020)” *Revista De Las Cortes Generales*, No. 108, (2020): 377-396.
- Sinclair, Barbara L., *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the US Congress*, 5th ed, Washington DC: CQ Press, 2016.
- Şahin, Mehmet Ali, *Kanun Yapım Süreci Sempozyumu*, Ed. İrfan Neziroğlu ve Fahri Bakırcı, (Ankara: TBMM Basımevi, 2011): 21-26.
- Şirin, Tolga, *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı*. İstanbul: Oniki Levha, 2019.
- Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*. 19’uncu Bası, İstanbul; Beta Basım Yayım, 2015.
- Teziç, Erdoğan, “Torba Kanun”, *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, s. 1, (2015): 3-9.
- Van der Sloot, Bart, “The Quality of Law: How the European Court of Human Rights gradually became a European Constitutional Court for privacy cases”, *JIPITEC*, vol. 11 no.2, (2020): 160-185.

Waldron, Jeremy, "Principles of Legislation", *The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State*, Ed. Richard W. Bauman, Tsvi Kahana, (Cambridge University Press, 2006):15-32.

Zieske, William F., "Demystifying the USA Patriot Act", *Illinois Bar Journal*, (2004): 82.

II. YÜKSEK MAHKEME KARARLARI

AYM, E. 1964/38, K. 1965/59, Kt. 16.11.1965, RG, 12.01.1966, S. 12200.

AYM, E. 1967/32, K. 1968/57, 03.12.1968, RG, 08.11.1969, S. 13346.

AYM, E. 1975/145, K. 1975/198, Kt. 14.10.1975, RG, 11.03.1976, S. 15525.

AYM, E. 1983/9, K. 1984/1, Kt. 26.01.1984, RG, 13.12.1984, S. 18604.

AYM, E. 1987/9, K.1987/15, Kt. 18.06.1987, RG, 04.09.1987, S. 19564.

AYM, E. 1990/6, K. 1990/17, Kt. 28.06.1990, RG, 05.09.1990, S. 20626.

AYM, E. 1991/27, K. 1991/50, Kt. 12.12.1991, RG, 29.01.1992, S. 21126.

AYM, E. 1992/26, K. 1992/48, Kt. 17.09.1992, RG, 29.11.1992, S. 21420.

AYM, E. 1996/31, K. 1996/28, Kt. 26.06.1996, RG, 28.12.1996, S. 22861.

AYM, E. 2001/129, K. 2002/24, Kt. 31.01.2002, RG, 18.06.2002, S. 24789.

AYM, E. 2002/52, K. 2002/84, Kt. 17.09.2002, RG, 01.11.2002, S. 24923.

AYM, E. 2003/24, K. 2003/35, Kt. 16.04.2003, RG, 21.05.2003, S. 25114.

AYM, E. 2003/31, K. 2003/87, Kt. 08.10.2003, RG, 24.02.2004, S. 25383.

AYM, E. 2003/67, K. 2003/88, Kt. 08.10.2003, RG, 28.02.2004, S. 25387.

AYM, E. 2005/5, K. 2008/93, Kt. 17.04.2008, RG, 05.11.2008, S. 27045.

AYM, E. 2005/15, K. 2008/2, Kt. 03.01.2008, RG, 05.07.2008, S. 26927.

AYM, E. 2005/125, K. 2005/74, Kt. 10.11.2005, RG, 07.02.2006, S. 26073.

AYM, E. 2006/35, K. 2007/48, Kt. 11.04.2007, RG, 16.01.2008, S. 26758.

AYM, E. 2007/45, K. 2007/54, Kt. 01.05.2007, RG, 27.06.2007, S. 26565.

AYM, E. 2007/62, K. 2007/66, Kt. 05.07.2007, RG, 04.01.2008, S. 26746.

AYM, E. 2008/71, K. 2008/183, Kt. 25.12.2008, RG, 09.04.2009, S. 27195.

AYM, E. 2009/29, K. 2010/66, Kt. 13.05.2010, RG, 22.10.2010, S. 27737.

- AYM, E. 2013/84, K. 2014/183, Kt. 04.12.2014, RG, 13.3.2015, S. 29294.
- AYM, E. 2014/87, K. 2015/112, Kt. 08.12.2015, RG, 28.01.2016, S. 29607.
- AYM, E. 2014/177, K. 2015/49, Kt. 14.05.2015, RG, 11.06.2015, S. 29383.
- AYM, E. 2015/41, K. 2017/98, Kt. 04.05.2017, RG, 03.08.2017, S. 30143.
- AYM, E. 2016/180, K. 2018/4, Kt. 18.01.2018, RG, 07.02.2018, S. 30325.
- AYM, E. 2016/198, K. 2017/144, Kt. 28.09.2017, RG, 18.10.2017, S. 30214.
- AYM, E. 2018/7, K. 2018/80, Kt. 05.07.2018, RG, 06.10.2018, S. 30557.
- AYM, E. 2020/60, K. 2020/54, Kt. 01.10.2020, RG, 10.12.2020, S. 31330.
- AYM, E. 2021/43, K. 2021/74, Kt. 13.10.2021, RG, 03.12.2021, S. 31678.
- AYM, E. 2021/84, K. 2022/117, Kt. 13.10.2022, RG, 06.12.2022, S. 32035.
- Ali Karatay*, başvuru no. 2012/990, Kt. 10.12.2014, RG, 04.04.2015, S. 29316.
- Bubo Çelik*, başvuru no. 2013/3954, Kt. 26.02.2015, RG, 16.04.2015, S. 29328.
- Necmiye Çiftçi*, başvuru no. 2013/1301, Kt. 30.12.2014.
- Türkiye Emekliler Derneği*, başvuru no. 2012/1035, Kt. 17.07.2014.
- Youtube LLC Corporation Service Company ve diğerleri*, başvuru no. 2014/4705, Kt. 29.05.2014.
- Alajos Kiss v. Hungary*, ECHR, no. 38832/06, 20.05.2010.
- De Geoffre de la Pradelle v. France*, ECHR, no. 12964/87, 16.12.1992.
- Evans v. UK*, ECHR, no. 6339/05, 10.04.2007.
- Hirst v. UK*, ECHR, no. 74025/01, 06.10.2005.
- Kokkinakis v. Greece*, ECHR, no. 14307/88, 25.05.1993.
- Kruslin v. France*, ECHR, no. 11801/85, 24.04.1990.
- Maurice v. France*, ECHR, no. 11810/03, 06.10.2005
- Murphy v. Ireland*, ECHR, no. 44179/98, 10.07.2003.
- Rekvényi v. Hungary*, ECHR, no. 25390/94, 20.05.1999.
- Sukhovetsky v. Ukraine*, ECHR, no. 13716/02, 28.03.2006.
- Sunday Times v. the United Kingdom*, ECHR, no. 6538/74, 26.04.1979.
- Vogt v. Germany*, ECHR, no. 17851/91, 02.09.1996.
- Tolstoy Miloslavsky v. the United Kingdom*, ECHR, no. 18139/91, 13.07.1995.

X. Ltd. and Y. v. the United Kingdom, ECHR no. 8710/79, 07.05.1982.

ATC, 105/2022, 19.12.2022.

STC, 96/2002, 25.04.2002.

STC, 136/2011, 13.09.2011.

STC, 176/2011, 08.11.2011.

STC, 102/2012, 08.05.2012.

STC, 120/2012, 04.06.2012.

STC, 209/2012, 14.11.2012.

STC, 93/2013, 23.04.2013.

STC, 132/2013, 05.06.2013.

STC, 120/2014, 17.07.2014.

STC, 59/2015, 18.03.2015.

STC, 199/2015, 24.09.2015.

STC, 161/2019, 12.12.2019.

STC, 172/2020, 19.11.2020.

III. VENEDİK KOMİSYONU KARARLARI

Venice Commission, Report on Legislative Initiative, CDL-AD(2008)035.

Venice Commission, Opinion on the Draft Law on Prohibition of Discrimination of Montenegro CDL-AD(2009)045.

Venice Commission, Opinion on the draft law on normative acts of Bulgaria, CDL-AD(2009)053.

Venice Commission, Turkey - Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017, CDL-AD(2017)005.

Venice Commission, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, CDL-AD(2019)015.

Venice Commission, Opinion on the draft law on legal acts of Kosovo, CDL-AD(2019)025.

Venice Commission, Bulgaria - Urgent Interim Opinion on the draft new Constitution, CDL-AD(2020)035.

Venice Commission and the OSCE/ODIHR, Albania - Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the amendments to the Constitution of 30 July 2020 and to the Electoral Code of 5 October 2020, CDL-AD(2020)036.

Venice Commission, Romania - Opinion on draft amendments to the Criminal Code and the Criminal Procedure Code, CDL-AD(2018)021.

Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on Law-Making Procedures and the Quality of the Law, Endorsed by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19-20 March 2021) CDL-PI(2021)003.
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)003-e)
Erişim: 23.02.2023.

IV. TUTANAKLAR VE İNTERNET KAYNAKLARI

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 7, B. 120, 04.08.1982, S. Sayısı 166'ya 1'inci Ek.

Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, C. 7, B. 118, 18.10.1982, Sıra sayısı 450.

TBMM Tutanak Dergisi (TBMMTD), D. 23, C. 74, B. 130, 07.07.2010.

TBMMTD, D. 23, C. 74, B. 131, 08.07.2010.

TBMMTD, D. 23, C. 75, B. 132, 09.07.2010.

TBMMTD, D. 23, C. 75, B. 133, 13.07.2010.

TBMMTD, D. 23, C. 90, B. 53, 26.01.2011, Sıra sayısı 606.

TBMMTD, D. 26, C. 26, B. 22, 17.11.2016.

TBMMTD, D. 26, C. 26, B. 24, 22.11.2016.

TBMMTD, D. 26, C. 26, B. 26, 24.11.2016, Sıra sayısı 438'e 1'inci Ek.

TBMMTD, D. 27, C. 43, B. 101, 17.06.2020.

TBMMTD, D. 27, C. 43, B. 102, 18.06.2020.

TBMMTD, D. 27, C. 61, B. 43, 28.01.2021.

Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, B. 34, 30.03.1961, Sıra sayısı 35.

TBMM Genel Kurul tutanakları, 27'nci Yasama Dönemi, 6'ncı Yasama Yılı, B. 16, 03.11.2022 <https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/Tutanak/23794> Erişim: 21.02.2023.

<https://www.venice.coe.int> Erişim: 23.02.2023.

23'üncü Yasama Dönemi 2/901 esas numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü Teklifi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/2/2-0901.pdf> Erişim: 22.02.2023.

24'üncü Yasama Dönemi 2/3 esas numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü Teklifi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/2/2-0003.pdf> Erişim: 22.02.2023.

27'nci Yasama Dönemi 7/18488 esas numaralı yazılı soru önergesi <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y2/T7/WebOnergeMetni/92a251b0-5d3e-4436-a265-0199d43ec3a0.pdf> Erişim: 28.03.2023

27'nci Yasama Dönemi 7/76725 esas numaralı yazılı soru önergesi <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y6/T7/WebOnergeMetni/3fa7a8fd-0a04-4fe8-b305-417b3def646d.pdf> Erişim: 28.03.2023.

27'nci Yasama Dönemi 375 sıra sayılı Dışişleri Komisyonu raporu, <https://cdn.tbmm.gov.tr/KKBSPublicFile/D27/Y4/T2/DosyaKomisyonRaporunuVerdi/d13f43c0-0a34-4957-a674-bc1338d0cc14.pdf> Erişim: 29.03.2023.

Yeni Zelanda Parlamentosu Temsilciler Meclisi İçtüzüğü, <https://www.parliament.nz/media/2669/standing-orders-of-the-house-of-representatives-new-zealand-2014.pdf> Erişim: 24.02.2023.

<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/meclisi-karistiran-duzenleme-40281088>;
Erişim: 13.03.2023

<https://sputniknews.com.tr/20161118/tbmm-tecavuz-evlilik-akparti-onerge-1025868967.html>; Erişim: 13.03.2023

<https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/skandal-onerge-mecliste-cinsel-istismara-ugrayan-magdur-tecavuzcusuyle-evlendirilsin-632216> Erişim: 13.03.2023