

KARŞILAŞTIRMALI BİR PARLAMENTO HUKUKU ANALİZİ: “TORBA KANUN” NEDİR, NE DEĞİLDİR?

A Comparative Parliamentary Law Analysis: What is and What Is Not an "Omnibus Bill"?

Doç. Dr. Şeref İBA*

Öz: Torba kanun, özel bir yasama yöntemi olarak çok yüksek hızda kanunlaştırmayı amaçlamaktadır. Kolayca işletilebilen ve çabuk sonuçlanan kanunlaştırma şeklindeki özel yasama yöntemleri, parlamento gücünün zaafa uğratılması ve hukuk devleti ilkesinin temel bileşenlerinin zedelemesi gibi istenmeyen sonuçların doğması anlamına gelebilmektedir. Torba kanun uygulamalarının köklerini ve hukuk sistemlerinde doğurduğu olumsuz etkilerini karşılaştırmalı yaklaşımla incelerken Türkiye'ye mahsus yönlerini de dikkate almak gerekmektedir.

Karşılaştırmalı parlamento hukukunda bazı ülke örneklerinde de yüksek hızda yasa yapmak üzere uygulanan torba kanun yöntemi, daha çok iktidar, muhalefet ve yürütme arasındaki uzlaşma arayışlarının sonuç vermesi halinde gündeme gelmektedir. İncelenen başka bazı ülke örneklerinde ise, hukuk devletini zedeleyen sonuçları göz önüne alınarak torba kanun yolunu engellemek üzere Anayasa ve parlamento içtüzüklerinde hükümler getirilmektedir. Başka bazı örneklerde ise, bu şekilde açık bir hüküm bulunmadığı halde, Anayasa yargısının karar ve yorumları aracılığıyla sınırlandırmalara gidildiği görülmektedir.

Türkiye'de torba kanunların neredeyse tamamının aynı zamanda temel kanun olarak müzakere edilmesi katlamalı hızlandırma anlamına gelmektedir. Torba kanun uygulaması, kanunlaştırma faaliyetlerinin neredeyse yarısına karşılık gelecek derecede yaygınlık kazandığından daha ciddi sorun haline gelmiştir. Kalıcı çözüm yöntemi olarak “kanun yapma kanunu” şeklinde ya da TBMM İçtüzüğü hükmü olarak hukuki bir engel getirilmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: torba kanun, temel kanun, özel yasama yöntemi, kanun tekniği, torbalştırma.

Abstract: The omnibus bill, as a special legislative method, aims to enact at very high speed. Special legislative methods, such as easily operated and quickly finalized legislation may lead to undesirable consequences such as weakening the parliamentary power and damaging the basic components of the rule of law. In comparative parliamentary law, the omnibus law method, which is also used in some countries to make laws at high speed, comes to the agenda mostly when the search for a compromise between the government, the opposition and the executive yields results. In some other country examples examined, there are regulations in the Constitution and Legislative Rules of Procedure to prevent omnibus legislation, considering the consequences that damage the rule of law. In some examples, although there is no such clear provision, limitations are imposed through the decisions and interpretations of the Constitutional judiciary. In Turkey, almost all omnibus laws are negotiated as basic laws at the same time, which means exponential acceleration. The practice of omnibus legislation has become a serious problem as it has become so widespread that it accounts for almost half of all legislative activities. A lasting solution requires a legal barrier in the form of a "law-making law" or a provision in the Rules of Procedure of the Parliament.

Keywords: omnibus law, basic law, special legislative method, law-making technique, omnibusization.

* TBMM Başkan Müşaviri, Ufuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi (k.z) Öğretim Üyesi, serefiba@hotmail.com, ORCID: 000 003 3803 5770

Makale Geliş Tarihi: 11.02.2024, Makale Kabul Tarihi: 26.04.2024

DOI : 10.57083/adaletdergisi.1483962

GİRİŞ

Türk parlamento hukukunun güncel sorun olarak 2000'li yıllarda yeniden gündeme gelen torba kanun yolunun ülkemizdeki uygulaması, dünya örneklerinin ötesine aşmış ve tehlikeli bir seviyeye gelmiş durumdadır. Yasama trafiğinde yüksek hızdan kaynaklı sorun alanlarına yol açan torba kanunlar, başlangıçta torba şeklinde sunulan kanun teklifine dayanabileceği gibi, normal bir kanun teklifine yasama sürecinde eklenen değişiklik önereleriyle de ortaya çıkabilmektedir. Torba kanun uygulamasının aşırı yaygınlaşması, özellikle yasama çoğunluğu yönünden yeni içtüzük ihtiyacının rafa kalkması ve içtüzük reformu çalışmalarının aciliğinin gölgelenmesi sonucunu doğurmuş görünmektedir.

Torba kanunlar hakkında başka ülke örneklerindeki uygulamalarla ilgili çözüm arayışlarını inceleyip karşılaştırmalı bir yaklaşımla değerlendirmek, yeni yapılacak hukuki çalışmalara ışık tutacak öneriler geliştirilmesine önemli katkılar sunabilir. Bu amaçla, öncelikle Türkiye'de torba kanun yolunun gerek tarihi kaynakları gerekse yeniden uyanış sebeplerini irdelemek gerekmektedir. Bu doğrultuda, yasama dili ve kavramlarıyla ilgili gelişigüzel kullanımlardan kaçınmaya yönelik öneriler geliştirilmesi de gerekmektedir.

Kavram, terim ve ibare kargaşasının giderilmesine destek olacak kimi aydınlatıcı tespitler, torba kanunun ne olup olmadığını daha net gün yüzüne çıkarabilir. Bu anlamda, torba kanun sorununun giderek yaygınlık kazanmasının sebepleri ve olası etkileri bağlamında yapılacak tartışmalar, gelinen noktada, en başta İçtüzük reformu olmak üzere etkili ve kalıcı çözüm arayışlarına ivme kazandırabilir.

I. KAVRAM VE TANIM SORUNU

Demokratik hukuk devletinde, “yasama” ve “kanun” kalitesi bağlamında yüksek standartlara ulaşılması genel bir hedeftir. Yasama kalitesi, dar anlamda, yasa yapım usulü ve kanunlaştırma faaliyetlerini kapsamaktadır. Geniş anlamda ise, en başta “karar” ve “bildirici (bilgiye sunma) işlemler”¹ olmak üzere bütün yasama işlemlerinde izlenen usul ve esasları anlatmaktadır. Daha çok yabancı literatürde geçen “yasama amaçlı olmayan önergeler (non-legislative proposals)” şeklindeki kavramlaştırma, bildirici işlemlere kaynaklık eden önergelere karşılık gelmektedir.² Kanun, kısaca, yasama organı tarafından, bu ad altında ve usulüne uygun olarak çıkarılan genel, soyut ve süreklilikli hukuk kuralları içeren yazılı metinler şeklindeki yasama işlemleridir.³ Ayrıca, yargı içtihatlarında kanunun içerdiği

¹ Şeref İba, “Türk Parlamento Hukukunda “Yasama İşlemi ve “Karar” Kavramları”, Prof. Dr. Ergun ÖZBUDUN Armağanı, Anayasa Hukuku, Cilt-2, Yetkin Yayınları, 2008, Ankara.

² <https://academic.oup.com/book/41599/chapter-abstract/353325477?redirectedFrom=fulltext> (Erişim tarihi:12.02.2024).

³ Kemal Gözler, Hukuka Giriş, 14. baskı, Ekin Yayınevi, Bursa 2017, s.158; Ömer Anayurt, Anayasa Hukuku-Genel Kısım, 6. Baskı, 2023, Ankara, Seçkin Kitabevi, s.453; Şeref İba, Parlamento Hukuku, 8. baskı, Seçkin Yayınevi, 2022, Ankara, s.109;

hukuk kurallarının bu niteliklerinin yanı sıra, toplum ve bireylerce uyulması zorunluluğuna vurgu yapılırken, bunların objektif hukuk alanında yeni bir durum yaratan veya mevcut bir durumu yeniden düzenleyen veya ortadan kaldıran kural-işlem olduğunun altı çizilmektedir.⁴ Öte yandan, yasama yetkisi ucu açık sınırsız bir yetki değildir. Yasa koyucu organın yargı kararı şeklinde kanun yapması ya da belirli bir şahsa yönelik adrese teslim nimet vermesi veya külfet yüklemesi söz konusu olamaz.⁵

Kanunlar şekli ve maddi ölçütlere göre ikiye ayrılabilceği gibi gerek hukuki kapsam ve içeriğinin belirleniş şekli, gerekse kanun yapma ve norm yazma teknikleri bakımından sınıflandırılabilir. Kanun metinleri ve diğer normatif düzenlemelerde istenilen standartlara ulaşılabilmesi yasama kalitesinin temel göstergesi ve sonucudur. Anayasa ve TBMM İçtüzüğü en başta olmak üzere, yasama ve kanun kalitesiyle ilgili biçimsel ve maddi kuralların ve niteliklerin uygulama boyutunda tam anlamıyla hayata geçirilmesi ve giderek geliştirilmesi, hukuk devletinin güncel sorun alanlarından birisidir. Bu çerçevede, yasama organının kuruluş ve işleyişini düzenleyen hukuk kaynaklarının yanı sıra, uygulama alışkanlıkları, emsaller, teamüller ve ritüeller yasama kalitesini belirleyen temel bileşenler olarak sayılabilir. Söz konusu tanımlayıcı unsurlar ışığında kanun teklifinin hazırlanmasından kanunlaşmasına kadar geçen süreçte geçerli olan kurallar ve usuller bütünü, “kanun tekniği” kavramı ile ifade edilebilir.⁶ Özellikle de organik bakımdan Yasama Organının kanun yapma dışında kalan diğer yasama işlemlerini de kapsayan “yasama tekniği”, “yasa (kanun) tekniği” ile aynı anlama gelmemekte ve daha geniş bir kavramsal çerçeveye karşılık gelmektedir.

Kanun yapımıyla ilgili usul ve esaslara denk gelen “kanun tekniği” ise, kanunlaşan metinlerin arka planını oluşturan mutfak çalışmalarının tamamını kapsamaktadır. Bu noktada, normal veya olağan kanun yapma yolları bağlamında izlenen “genel yasama yöntemi” veya daha doğru niteliklemeyle “kanunlaştırma genel yöntemi” ile “torba kanun” ya da “temel kanun” gibi hızlandırma amaçlı olağan-dışı kanun yapma yolları olarak tercih edilen “özel yasama yöntemi” ya da “kanunlaştırma özel yöntemi” ayrımı gündeme gelmektedir. Kanun tekniği yönünden genel ve özel kanunlaştırma yöntemleri arasında benzerlikler olduğu kadar, birbirine hiç benzemeyen kardeşler gibi çok derin farklılıklar da vardır.

Yasalaştırmanın özel yöntemi esasen zor işletilebilen istisnai bir durum olarak görülmelidir. “Temel kanun”, “Torba kanun” gibi istisnai özel yöntemlerin alabildiğine yaygınlık kazanan genel tercih haline dönüşmesi yasama kalitesizliğine yönelik tehlike sinyalleri olarak karşımıza

Fahri Bakırcı/Ömer Faruk Gençkaya/Ozan Ergül/Abbas Kılıç/Gündüz Alp Aslan/İsmail Yüksel, Parlamento Hukukuna Giriş, 2. baskı, Lykeion Yayınevi, 2022, Ankara, s.254.

⁴ AYM, 24.9.1990, E.1990/31, K.1990/24, AYMKD, S.26, s.403.

⁵ Hasan Tahsin Fendoğlu, Parlamento Hukuku, Yetkin Yayınevi, 2023, Ankara, s.170-177.

⁶ Şeref İba, “Türkiye’de Yasa Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”, A.Ü. S.B.F Dergisi, 2003, Cilt:58, Sayı:3, s. 35-60.

çıkılmaktadır. Çünkü kanun metinlerine ilişkin içerikle ilgili değerlendirmeler bir yana, sadece şekil bakımından bile kanun tekniğinin olmazsa olmaz kurallarının dışına taşan yabancılaşmış uygulamaların sıklıkla görüldüğü sorunlu alanların başında temel ve torba kanun usulleri gelmektedir. Gerçekten de son dönemlerde ülkemizde torba kanun, yasama organlarının klasik yetkilerinden yasa yapma ve norm koyma işlemlerinin kolaylaştırılması ve yüksek vitesli hızlarda sonuçlandırılması için gerekli ve taktik bir “yasama şeytanlığı”⁷ görünümü kazanmaya başlamıştır. Torba kanunun tanımlanmasına kalkışmadan önce, bazı tanıtıcı özelliklerin sıralamak gerekir:

-Anayasa ve İçtüzük dahil resmi yazışmalarda ve kanunun kendi metninde “torba” nitelemesi yer almamaktadır. Dolayısıyla, hangi kanunun “torba kanun” olduğunu tespit etmek uzmanlık gerektirir ve her zaman kolay değildir. Kaldı ki, yasama sürecine normal kanun teklifi olarak sunulduğu halde Komisyon veya Genel Kurulda eklenen maddelerle torba kanuna dönüşen kanun örneklerine de rastlanılmaktadır.⁸ Yasama dilinde, daha çok fiili bir niteleme şeklinde günlük konuşmalarda kullanılmaktadır.

-Başlık kısmında, “Çeşitli (Bazı) Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” geçen kanunların, “torba” olma olasılığı yüksektir. Ancak tek başına yeterli bir gösterge değildir.

-Torba kanun metinleri, gerek madde, gerekse sayfa sayısı yönünden uzun metinlerdir. Ancak bu kriter de tek başına yeterli değildir.

-Karşılaştırmalı parlamento hukukunda ve uluslararası kullanımda farklı nitelermeler ve anlamlandırmalar vardır. Uluslararası kullanımlarda ve farklı dillerde “torba yasama (omnibus legislation) tercih edilmek suretiyle, “hız” ve “taşımaya” özelliklerine vurgu yapılmaktadır. Torba” nitelemesi bize mahsustur. Türk Dil Kurumu Sözlüğünde, “torba, ...taşımaya gerci” olarak açıklanmıştır.⁹ Dolayısıyla, ülkemizdeki kullanımda “taşımaya” ve içerisindeki çeşitliliğe çağrışım yapan “öteberi” öne çıkmaktadır. Başka bir ifadeyle, “torba” nitelemesi, torba yasamanın asıl amacı olan “hız” unsurunu içermemektedir. Bununla birlikte, yerleşmiş bir kullanım olduğu ortadadır.

-Torba kanun, bir kanun türü değil¹⁰, kanun çeşitlerini içinde toparlayan bir ambalajdır. Şekil bakımından karnında çok sayıda kanun taşıyan (taşıyıcı) kargo aracıdır.

⁷ Louis Massicotte, “Omnibus Bills in Theory and Practice”, Commonwealth Parliamentary Association - Canadian Region, 2013 (www.revparlcan.ca/en/home/) (s.e.t. 01.05.2024)

⁸ Örneğin, 23. Yasama Döneminde kanunlaştırılan 14/07/2010 tarihli ve 6005 sayılı YÖK Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasında Dair Kanun bkz. TBMM Tutanak Dergisi, Yasama Dönemi: 23, Cit: 74, B.130, 07.07.2010, s.817-823.

⁹ TDK Sözlüğü “torba, genellikle plastikten veya kâğıttan yapılmış, içine öteberi koymaya yarayan çeşitli büyüklükte olabilen taşıma gerci; poşet” şeklinde tanım verilmektedir. <https://sozluk.gov.tr/>, s.e.t. 01.05.2024)

¹⁰ Selin Esen / Bahadır Yeşilirmak, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Torba Kanun” Ankara Üniv. Hukuk Fak. Dergisi, 2023, 72/(2), s.643-685.

-Torba kanun, “tek konu, tek kanun” şeklindeki genel hukuk ilkesini göz ardı ederek yüksek hızla yasalaştırma hedefini önceleyen bir çıkış yoludur. Geniş anlamda parlamento reformu, dar anlamda içtüzük reformu gerçekleştirilmediği takdirde nicelik yönünden az veya çok örneklerle ve kaçınılmaz şekilde gündemde olmaya devam edecektir.

-Torba kanun, amaç bakımından ortak temalı “paket kanun¹¹” uygulamalarının süreç içerisinde dönüşüm ve başkalaşım geçirmiş halidir. Torba kanunda, parlamento zamanını kısaltmak için, amaçsız ve temasız bir şekilde toplulaştırılmış olan çok sayıda kanun ve/veya KHK değişikliğini sonuçlandırma hedefi öne çıkmaktadır. Öte yandan, istenilen değişikliklerin en kısa zamanda parlamentodan geçirilmesi hedefine ulaşmak üzere “yeni madde ihdası” şeklinde Komisyon ve Genel Kurulda kabul edilen değişiklik önermeleri, yasama stratejisi ve taktik anlamda kronik tartışmaların yeniden alevlenmesine zemin oluşturmaktadır.¹²

-Torba kanunların heterojen niteliği sebebiyle getirdiği hükümlerin gövde kanun metinlerine salimen taşınması ve işlenmesi da dahil olmak üzere mevzuat sistemini güncellenmesi ve belirli aralıklarla ayıklanması ihtiyacı artmaktadır. Parlamento tarihimizde iki defa olmak üzere 1988 ve 2007 yıllarında “*Uygulama İmkânı Kalmamış Kanunların Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun*” başlığıyla çıkarılan “süpürge kanunlar” ile, toplam 1845 kanun ya da eşdeğer düzenleme yasa mezarlığına gönderilmiştir.¹³ Son dönemlerde yaygınlaşan torba kanun uygulaması yüzünden bu anlamda yeni bir çalışmaya acil ihtiyaç doğmuş durumdadır.

Anayasa ve TBMM İçtüzüğünde “torba kanun” kavramı hiç geçmediği için engelleyici bir düzenleme de yoktur. Bu bakımdan, Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılan 2023 tarihli “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” bir istisna oluşturmaktadır. Söz konusu Yönetmeliğin 18/1. maddesine¹⁴ göre Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanlığı kararı taslakları için torba düzenleme yapılmasını engelleyici niteliktedir. Ancak bu düzenleme, Yürütme bünyesinde yürütülecek “kanun taslağı” hazırlıkları için bağlayıcı olmakla birlikte “kanun teklifi” olarak Meclise sunulduğu etaptan sonra bağlayıcı nitelik taşımamaktadır. Çünkü Yönetmelik sadece kanun taslağı çalışmalarını için

¹¹ Paket kanun, ortak bir hedefin gerçekleştirilmesine yönelik tema bakımından uyum ve bütünlük sergileyen birden fazla kanunda değişiklik yapılmasıdır. Bkz. Fahri Bakırcı / Abbas Kılıç (Ed.), Parlamento Hukuku (Karşılaştırmalı ve Uygulamalı), Lyketon Yayınları, İstanbul, 2023, s.480.

¹² Bu bağlamda örneğin, “giyotin” nitelemesi için bkz. Ed. Bakırcı / Kılıç, s.484.

¹³ Şeref İba, “Hukuk Tarihimizde Mevzuat Ayıklama ve Süpürge Kanunlar Geleneği Oluşturmak”, Terazi- hukuk dergisi, Yıl: 4, Sayı: 29, Ocak 2009, s.185-190.

¹⁴ “Birden Fazla Düzenleme ve Maddede Değişiklik” başlıklı 18. Madde hükmü şöyledir: “Konu itibariyle aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi veya Cumhurbaşkanlığı kararında düzenleme yapılmasını gerektiren haller dışında, bir çerçeve taslak ile birden fazla düzenlemenin hükümlerinde değişiklik yapılamaz. Yapılacak değişiklikler her düzenleme için ayrı ayrı çerçeve taslak ile yapılır.” Söz konusu Yönetmelik metni için bkz. (<https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatNo=5210&MevzuatTur=21&MevzuatTertip=5>), (s.e.t. 01.05.2024).

kural getirmekte, yasama sürecinin etaplarında sonradan “torbalaştırma” hamleleri hakkında suskun kalmaktadır. Kaldı ki, 2017 Yılındaki Anayasa değişikliğinden sonra yeni hükümet sistemine geçilmesiyle, “kanun tasarısı” yolu kaldırılmıştır. Böylece, en azından resmi anlamda, kanun önerme inisiyatifi de tamamen Yasama Organı üyelerine geçmiş ve yasama girişimi bağlamında “kanun teklifi” tek yol haline gelmiştir. 2017 Yılındaki hükümet sistemi değişikliği sonrası, Bütçe ve Kesinhesap kanun teklifleri dışında Yürütme tarafından Yasama Organına doğrudan doğruya sunulabilecek bir kanun teklifi bulunmamaktadır. Bu anlamda, “kanun taslağı”, Yürütmenin veya İdarenin kanuni düzenleme ihtiyaçlarıyla ilgili olarak Yasama Organını siyaseten etkileyebilmesinin hukuki kanalı haline gelmiş durumdadır. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte düzenlenen kanun taslağı hazırlık sürecine ilişkin daha ziyade hukuk birimleri ve ilgili idari makamlarca yürütülen çalışmalar ise yasama işlemi değil, idari işlem niteliği sergilemektedir. Anılan Yönetmeliğin 4.maddesinde kanun taslağı hazırlık sürecinde uyulması gereken ilkeler düzenlenmiştir.¹⁵

II. KARŞILAŞTIRMALI PARLAMENTO HUKUKUNDA TEMEL NİTELİKLER

Demokratik hukuk devletinde, kanunların kaliteli ve nitelikli olması gereği güncel bir konudur. Avrupa Konseyi bünyesinde yer alan Venedik Komisyonunun raporları, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihatlarında belirtilen standartlar ve kıstaslar, Avrupa Konseyi üyesi olan Türkiye için de bağlayıcı niteliktedir.¹⁶

Venedik Komisyonu, yasama sürecinin etkililiği ve milletvekillerinin haklarının korunması arasında bir denge kurulmasını, yasama organındaki çoğunlukla muhalefet arasında müzakere imkanına güvence sağlayan usul kurallarının gerekliliğine vurgu yapmıştır. Kanun tekliflerine erişilebilmesini ve yasama süreçlerine sivil toplum katılımının ve katkı kanallarının açık olmasını gerekli görmektedir.¹⁷ Ayrıca, komisyon etapları da dahil olmak üzere bütün yasalaştırma süreci saydam ve kamuya açık olmalıdır. Bu doğrultuda, Venedik Komisyonu, Türkiye’de hükümet sistemi değişikliği gerçekleştiren 2017 Anayasa değişiklikleri hakkında, Genel Kurul görüşmelerinin kamuoyu tarafından izlenmesini sağlayacak biçimde canlı yayımlanmasını önermiştir.¹⁸ Öte yandan, parlamento çoğunluğunun,

¹⁵ bkz.(<https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatNo=5210&MevzuatTur=21&MevzuatTertip=5>), (s.e.t. 01.05.2024).

¹⁶ Esen / Yeşilirmak, s.647.

¹⁷ Venice Commission, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, CDL-AD, 2019, 15, para.77,78 ve 79.

¹⁸ Venice Commission, Turkey-Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017, CDL-AD, 2017, 005, para.25.

kanun tekliflerinin anlamlı müzakeresinden kaçmak amacıyla hızlandırılmış yöntemi kullanmaması yönündeki görüşün dile getirmiştir.¹⁹

AİHM, 1980’li yıllardan itibaren verdiği kararlarda, genel olarak kanunların açık, öngörülebilir, kesin ve erişilebilir olmasını “nitelikli kanun” terimiyle ifade etmektedir. Yasama sürecinde çıkarların tartılması ve parlamenterler tarafından yeterince müzakere yapılmamasını ölçülülük ilkesine aykırı bulmuştur. Kanun tekliflerinin, yeterli ölçüde parlamento incelemesine konu olmamasını, kanunlaşmadan önce ciddi ve ayrıntılı müzakere ve tartışmaya konu edilmemesini eleştirmiştir. Anayasa Mahkemesi, Venedik Komisyonu ve AİHM ile benzer görüşleri benimsemekle birlikte kanunlaştırma süreciyle ilgili açıklık ve katılımçılık gibi şekli konularda sessizliğini sürdürmektedir.²⁰

III. TÜRKİYE’DE TORBA KANUNUN TARİHÇESİ

Türkiye’de torba kanun, birdenbire ortaya çıkan bir uygulama değildir. Hukuk tarihimizde belirli dönemlerde benzer nitelikte uygulama örnekleri görülmüştür. 2000’li yılların başlangıcından itibaren tematik bakımdan amaç veya konu bütünlüğü olan “paket kanun” uygulamalarının giderek konu bütünlüğünün kaybolduğu, hızlandırma dışında ortak amaç taşımayan çok çeşitli nitelikte değişiklikler içeren torba kanun yolunun yerleşik bir uygulamaya dönüşme eğilimi ortaya çıkmıştır. Başka bir ifadeyle, torba kanun usulünün sürekli ve sıklıkla başvurulan bir özel yasama usulü olarak ciddi düzeyde sorunlu bir alan niteliğine bürünmesi son dönemlere özgüdür.

A. HUKUK TARİHİMİZDEKİ KÖKLERİ

Türk hukuk tarihinde, “hukuk reformu” dönemi olarak bilinen batı kaynaklı kanunların benimsendiği süreçte, 937 maddeden oluşan 743 sayılı Türk Medenî Kanunu, “*külliyyen (toptan) usulü*” adı verilen hızlandırılmış özel yasama yöntemiyle kabul edilmişti. İkinci Meclis Döneminde, ayrıca, İtalyan kanunu esas alınarak hazırlanan ve 592 maddeden oluşan Türk Ceza Kanunu bir bütün halinde (külliyyen) oylanarak kabul edilmiştir. İsviçre kanunu esas alınarak hazırlanan ve 544 maddeden ibaret 818 sayılı Borçlar Kanunu da aynı yöntemle hızlıca kabul edilmiştir. Fransa’dan alınan ve 1000 maddeden oluşan 865 sayılı Ticaret Kanunu ve 866 sayılı Tatbikat Kanunu aynı usulle kabul edilmiştir. 582 madde olarak düzenlenen 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu 18.06.1927 tarihinde bir bütün olarak (külliyyen) oylanarak kabul edilmiştir. Kararlaştırılan özel yasama usulü Meclis zabıtlarına şöyle yansımıştır²¹:

¹⁹ Venice Commission, Romania-Opinion on draft amendments to the Criminal Code, CDL-AD, 2018, 021, para.35-39.

²⁰ Esen / Yeşilirmak, s. 649.

²¹ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt: 22, Birleşim: 54, 11.2.1926, s. 152-153.

Takrirler

1. — Afyonkarahisar Mebusu Ali Bey'in, Kanunu medenî, Vecibe Ticaret ve ceza kanunlarının müzakeresi sırasında bir madde ile kabul veya red suretiyle küll halinde kararı katıye iktiran ettirilmelerine dair takriri.

Kanunu Medeni, vecibe (ukudat), ticaret ve ceza kanunlarının Mecliste müzakeresi esnasında bir madde ile kabul veya red suretiyle küll halinde kararı katıye iktiran ettirilmesinin usul itihazını teklif ederim.

Afyon
Ali

(Kabul sesleri).

HALİS TURGUT BEY (Sivas) — Efendim, Nizamnamei Dahili sarıhtır. Kanunun madde madde müzakeresi lâzımdır. (Reye sesleri).

REİS — Efendim; evvelâ gelecek hafta çarşamba günü müstaceliyetle müzakeresini reye vaz edeceğim. Önümüzdeki çarşamba günü teklif edilen kanunların tercihan ve müstacelen müzakeresini kabul edenler lütfen el kaldırsın... Kabul etmeyenler lütfen el kaldırsın... Tercihan ve müstacelen müzakeresi kabul edilmiştir efendim.

Şimdi ikinci teklif geliyor : Kanunu Medeni, ticaret ve ceza kanunlarının bir madde ile yani küll halinde kabule iktiran etmesi hakkındadır. Bunu şimdiden kabul buyurursanız söz söyleyecek olan arkadaşlar bir hafta zarfında hazırlanurlar. Bu takriri kabul edenler lütfen el kaldırsın... Kabul etmeyenler lütfen el kaldırsın... Kabul edilmiştir efendim.

Efendim, biraz evvel tayini esami ile reye vaz ettiğimiz muahedeye henüz rey vermeyenler var ise lütfen reylerini istima lbuyursunlar...

Efendim, Memurin muhakemat encümeni intihabı hakkındaki neticeî ârayı arz edeceğim : 147 zat reye iştirak buyurmuştur. Binaenaleyh muamele tamamdır. Yirmi zat isim yazmamış ve beyaz kâğıt vererek müstenkif kalmıştır. Rey alanlar şunlardır : Ali Nazmi Bey (Kastamonu) yüz yirmi iki rey ve İsmail Hakkı Bey (Şarkikarahisar) yüz yirmi iki rey, Rıza Bey (Kütahya) yüz on altı ve Sefa Bey (Adana) dört, Şeref Bey (Diyarbakir) üç, Mustafa Bey (Tokat) üç, Abdullah Azmi Bey (Eskişehir) iki, Faik Bey (Kütahya) iki, Tefvik Bey (Konya) iki, Mustafa Feyzi Bey (Konya) iki, Hacı Bedir Bey (Malatya) iki, Reşit Bey (Malatya) bir rey almışlardır. Şu halde memurin muhakemat encümenine intihab edilen zevat; Ali Nazmi Bey (Kastamonu), İsmail Hakkı Bey (Şarkikarahisar) ve Rıza Bey (Kütahya) dir. Âra istihsalî hitam bulmuştur.

— 152 —

Bu kanunların bütün halinde (küll halinde) oylanması, Afyonkarahisar mebusu Ali Bey'in, 11 Şubat 1926 tarihli birleşimde Medenî Kanun'un, Ticaret ve Ceza Kanunu'nun bir madde ile kabul veya ret suretiyle toplu halde (kesin karara bağlanması şeklinde) oylanması hakkındaki takririnin kabul edilmesi üzerine alınan karara dayandırılmıştır. Sadece bu dönemde uygulanan *küll halinde* görüşme ve oylama yönteminin, yürürlükteki İçtüzüğün olağan kanun teklifi görüşmeleri ve oylamaları için çizdiği genel çerçevenin dışında özel olarak geliştirilmiş sıra dışı bir yasama yöntemi olduğu kuşkusuzdur. İçtüzüğün öngördüğü olağan yasama sistemini askıya alarak külliye (toptan) oylama, dönemin şartlarında devreye alınan bir özel yasama mantığıdır.²² Genel olarak, kanunlaştırma faaliyetlerinde, bir teklif içine sıkıştırılmış tekliflerle, aralarında konu bütünlüğü bulunmayan birden fazla kanunda düzenleme yapan kanunlar, "torba kanun" şeklinde nitelendirilebilir. Meclis İçtüzüğüne dayanan bir özel yasama yöntemi olarak Temel kanun ise madde bazlı müzakere yerine en fazla 30 maddeden ibaret bölüm bazlı görüşme ikame eden şekli bir hız kazanma usulüdür.

II. Meclis dönemindeki emsalden uzun süre sonra, parlamento hukukumuzda "torba kanun", "temel kanun" 2000'li yılların başlarında

²² Şeref İba, "Türk Parlamento Tarihimizde II. Meclis", Yüzüncü Yılında TBMM, 1.Cilt, TBMM Basımevi, Ankara, 2020, s.123-154.

yeniden gündeme gelmiştir. 1990'lı yıllarda başlangıçta tematik bütünlüğü bozmamak adına biraz da zorunluluktan kaynaklanan vergi kanunlarıyla ilgili “paket kanun” uygulaması daha sonra Avrupa Birliği uyum paketleri olarak Kopenhag Kriterleri'nin gerektirdiği insan hakları alanındaki kanunlaştırma faaliyetlerinde devam ettirilmiştir. 2000'li yılların başlarından itibaren genele yayılmış ve hemen her konuda tek amacı yüksek vitesle yasa yapma olan torba kanunlar çıkarma yolu sıradan hale gelmiştir. Kanunlaşma süresinin yüksek hızlı tren (YHT) şeklinde gerçekleştiği torba kanun uygulaması, çıkarılan ya da değişiklik yapılan kanunlarda kısa sürede yeniden değişiklik yapılma ihtiyacının sıklıkla görülmesine sebep olmaktadır. 1961 Anayasasıyla TBMM'nin “yasama tefsiri”²³ yetkisi kaldırıldığında, kanunlara eş değer nitelikteki yasama yorumlarına ikame olarak Türk Ceza Kanunu, Türk Medeni Kanunu, Türk Borçlar Kanunu gibi ana (temel) kanunları hakkında, uygulamada yaşanacak tahmini tereddütleri gidermeye dönük ayrıntılı düzenlemeler içeren “uygulama kanunları” çıkarma geleneğinin ortaya çıkmıştır. Benzer şekilde, torba kanunlar da KHK'ye alternatif şeklinde yerleşen bir çıkış yolu haline gelmiştir.

Hukuk devleti ilkesinin önündeki torba kanun uygulaması, özellikle Meclisin tatile girmesine ya da ara vermesine yakın dönemlerinde artış göstermektedir. Bu bakımdan TBMM kulislerinde popüler söylemde, tatile yakın haziran ayı “torba mevsimi” olarak bilinmektedir.²⁴ Torba kanun teklifi, bakanlıklarda tasarı şeklinde hazırlanıp hızlandırma amaçlı olarak bir milletvekilinin imzasıyla “doğan görünümlü şahin” gibi kanun teklifi olarak sunulduğu takdirde, önemli yasama hatalarına da yol açabilmektedir. Roma Hukukunda Lex Caecilia et Didia (M.Ö-98) ilkesi, “insanları tek bir karmaşık yasadaki toplanmış farklı konular hakkında bir sonucu varmaya zorlamamayı” öngörmüştü. Erdoğan Teziç'in belirttiği gibi torba kanun, Roma hukuku ilkesi olan “tek konu tek kanun” ilkesini tepetaklak eden ve karmakarışık kanun metinlerini bir araya getiren, iktidar çoğunluğunun düzenlemek istediği konuları çok kısa sürede kanunlaştırma ve bunun için de İçtüzükte yer alan kuralların ihmal edildiği tuhaf ve zorlama bir kanun yapma yoludur.²⁵

ABD başkanlık sisteminde örneği görülen torba kanun uygulaması, Türkiye özelinde, yasama organının katkı sunmadığı yürütmeye endeksli yasa-yapma ve gündem kontrolü imkânı anlamına geldiğinden, fiili hükümet sistemini de etkilemekte; parlamenter sistem içinde “başkanlık sistemi” şartlarının yaşanması sonucunu doğurmaktaydı.²⁶ Önceki hükümet sisteminden kalma torba kanun alışkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet

²³ Şeref İba, “Türk Parlamento Hukukunda “Yasama Tefsiri”, Ombudsman Akademik, 2022, Yıl: 9, S.17, s.42-62.

²⁴ Şeref İba, “Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulamaları”, Ankara Barosu Dergisi, S.2011/1, s. 197-202.

²⁵ Abbas Kılıç, “Torba Yasaların Etkileri”, Ankara Barosu- IX. Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ankara, 2016, Cilt:2, s.531-537.

²⁶ Şeref İba / Yasuhi Hazama, “Legislative Agenda Setting by a Delegative Democracy: Omnibus bills in the Turkish Parliamentary System”, Turkish Studies, p.1-21. (www.tandfonline.com) (s.e.t. 01.05.2024).

Sistemi'ne geçildikten sonra günümüzde de devam etmektedir. İçtüzük reformu yapılamadığından dolayı hükümetlerin yasa yapma ihtiyaçlarına “zorunlu çıkış yolu” rolü üstlenen torba kanun uygulamasının gündemden düşebilmesi için “yeni içtüzük” çalışmalarının bir an evvel sonuçlandırılması gerekmektedir.

Güçlü parlamento genel hedefi doğrultusunda, TBMM İçtüzüğü'nün sil baştan ele alınarak yeni bir TBMM İçtüzüğü yapılması ihtiyacı güncelliğini korumaktadır. İçtüzük reformu bağlamında yapılacak çalışmalar, hükümet sistemi değişikliğine uyum sağlanması hedefi doğrultusunda karşılaştırmalı parlamento hukuku alanındaki yeni gelişmeleri de dikkate alan bütüncül bir anlayışa dayanmalıdır.

Bu çerçevede, kanun tekniği yönünden konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması nedeniyle birden fazla kanunda değişiklik yapılmasını gerektiren zorunlu haller dışında bir kanun teklifi ile birden fazla kanunun hükümlerinde değişiklik yapılamayacağı yönünde bir İçtüzük engeli getirilmeli ve Meclis Başkanı'na, torba kanun niteliğindeki teklifleri, iade edilebilme yetkisi tanınmalıdır.

B. TORBA KANUNLARIN YAYGINLAŞMASI VE YENİ UYGULAMALAR

Torba kanun uygulaması, ABD'de başlamıştır. Günümüzde ABD, Kanada, Belçika, Almanya, İsrail, İtalya, Polonya, İrlanda, Endonezya, Slovakya, Macaristan gibi çok sayıda ülkede- kimi farklı niteliklere sahip olsa da- uygulaması vardır.²⁷

Türkiye'de Anayasa'nın 88. Maddesindeki “*kanun tekliflerinin görüşülme usul ve esasları İçtüzükle düzenlenir.*” şeklindeki hüküm dışında başka bir düzenleme olmadığı için yasama organına geniş bir takdir yetkisi bırakılmakta, torba kanunla ilgili yasaklayıcı bir kural bulunmamaktadır.

Anayasanın 90/1 maddesi uyarınca milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu dair “onay kanunları” ile 2017 Anayasa değişikliğiyle getirilen yeni hükümet sistemi sonrası yürütmenin bütçe teklifi üzerine kabul edilen bütçe ve kesinhesap kanunlarını ayrı tutmak ve yasama inisiyatifiyle başlayan ve şekillenen torba kanun şeklini birbiriyle karıştırmamak gerekmektedir.²⁸

²⁷ İttai Bar-Simon-Tov, “An Introduction to the Comparative and Multidisciplinary Study of Omnibus Legislation” Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation, Ed.İttai Bar-Simon-Tov (Springer, 2021):3

²⁸ Anayasa'nın 161/2. Maddesindeki Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağına ilişkin düzenleme, ilk bakışta Anayasa koyucunun bütçe kanununu “torba kanun” şeklinde kabul etmesine yasak getirdiği izlenimi uyandırsa da bu hükmün getiriliş amacı farklıdır. Kaldı ki, Bütçe Kanunlarına ilişkin geçmiş uygulamalarda, özellikle resmi adıyla “kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler” başlıklı “süzgeç madde” örneklerinin ülkemizdeki “torba madde” ve “torba kanun” yoluna öncülük ettiği bile ileri sürülebilir. Dolayısıyla, Anayasamızdaki parlamentonun bütçe hakkının kullanımıyla ilgili özel düzenlemeyi “torba kanun” şeklinin bir istisnası gibi görmek fiili durumu yansıtmayan aşırı iyimser bir değerlendirme olacaktır. Bkz.

Torba kanun, TBMM İçtüzüğünde düzenlenen temel kanundan farklı olarak resmî olmayan bir kullanım olmakla birlikte, son dönemlerde yaygın bir alışkanlık haline gelen zorunlu çıkış yolu olarak görülmektedir. Yasama Organının kendi içtüzük reformunu yapamamasından kaynaklanan yasama hantallığına karşı bir çözüm bulma arayışıyla geliştirilen çarpık bir yasama usulüdür.²⁹ Öte yandan, torba kanun uygulamasına benzer şekilde son dönemlerde yaygınlık kazanan “torba madde” yöntemi de kanun koyma ve norm yazma bağlamındaki yasamanın temel ilkeleriyle bağdaşmayan bir usuldür. Kanun yapma ve kanunlaştırma süreçlerinde karşılaştığımız “torba kanun” hastalığının, giderek kanun metinlerinin iç organlarına sirayet etmesinin üzücü göstergelerinden birisi olan “torba madde” metodu, hukuk normu oluşturmada “açıklık” ilkesini de hızla aşındırmaktadır.³⁰ Üstelik “torba madde” düzenlemelerinin “torba kanun” olmayan kanun metinlerinde de görülebilmesi kanun tekniği ve yasama ilkeleri yönünden hayli düşündürücüdür.

Anayasamızda ve TBMM İçtüzüğünde “torba kanun” yolunu yasaklayan bir hüküm bulunmamaktadır. 2000’li yıllarda Avrupa Birliği uyum amacıyla çıkarılan “paket kanun” uygulamalarıyla başlayan “torba kanun” usulü, 1970’li yıllardan itibaren sıklıkla kullanılan ve yürütmenin hızlı işlemesi mantığına dayandırılan kanun hükmünde kararname seçeneğinin yerine ikame edilmesiyle yeni bir “çıkış yolu” niteliğine bürünmüştür.³¹ İlk defa 1996 Yılında TBMM İçtüzüğüne “temel kanun” adıyla giren hızlandırılmış yasalastırmaya dönük “özel yasama yöntemi”, defalarca Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildikten sonra 30.06.2005 tarihli ve 855 numaralı TBMM İçtüzük Değışikliği Kararıyla Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçeleri kısmen dikkate alınarak bugünkü haliyle yeniden düzenlenmiştir. TBMM İçtüzüğünün 91. maddesindeki özel yöntemin temel amacı, uzun ve kapsamlı kanun tekliflerinin hızlandırılmış şekilde kanunlaştırılmasıyla parlamento çalışmalarında usul ekonomisi sağlamaktır.³² Parlamento zamanının etkili ve verimli kullanılması hedefi ile olağan kanunlaştırma faaliyeti ve/veya yasa-yapım süreci arasındaki dayanılmaz ve kıran kırana rekabet, çoğunluk ve muhalefet etkileşimi bakımından modern parlamentoların çetin taktik ve müsabaka alanına dönüşmüş durumdadır. Bir tarafta, verimlilik ve etkinlik söyleminin ikna kapasitesi öteki tarafta ise, içtüzük değışikliği politikalarında hakim eğilim

Şeref İba, “TBMM Bütçe Maratonu ve Rekorları Üzerine -10 Saniye/Karar Hızıyla (2 Saat 57 Dakikada 1006 Karar) Oylama, Birleşim ve Konuşma Uzunluğu Rekorları ve Süzgeç Madde Uygulaması”, A.Ü. S.B.F. Dergisi, 2007, C. 62, S.3, s.183-199.

²⁹ Şeref İba, Anayasa Dersleri, 4. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2022, s. 564-568.

³⁰ Jeremy Bentham, Yasamanın İlkeleri, XXII Levha Yayınları, İstanbul, 2012, s. Ayrıca bkz. Jeremy Waldron, Principles of Legislation. Cambridge University Press, 2006, s. 16.

³¹ Şeref İba, “Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulamaları”, Ankara Barosu Dergisi, Y. 69, S. 2011/1, s.197-202.

³² Şeref İba, Parlamento Hukuku, 8. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2022, s.107. ve Şeref İba, “TBMM İçtüzük Değışikliklerinin Anlamı:1996 Sonrasına Bakış”, Yasama Dergisi, 2007, S. 6, ss.69-90.

toptan yeni bir içtüzük yapmak yerine kısmen (perakende) değişiklikler yapma tercihi, bir bütün şeklinde yeni içtüzük yapılması ihtimalini zayıflatmaktadır.³³

Yasa-yapım sürecinin şekli anlamda hızlandırılmasını amaçlayan temel kanun yolu ile içerik yönünden ya da maddi anlamda hızlandırılmasını öngören torba kanun uygulaması birlikte devreye alındığında ortaya çıkan tablo, çok vahimdir. Başka bir ifadeyle, torba kanun tekliflerinin aynı zamanda “temel kanun” şeklinde görüşüldüğü “duble-yol”, yasa yapım sürecinde hız limitinin neredeyse kaldırıldığı, aşırı hızlanmaya izin veren yasama otobanı niteliğine bürünmektedir. Gerçekten de son dönemlerde, torba kanun tekliflerinin neredeyse tamamı aynı zamanda “temel kanun” olarak görüşülmektedir. Örneğin, 27. Yasama Döneminde çıkarılan 57 torba kanunun 55’i aynı zamanda temel kanun biçiminde yasalaştırılmıştır. Söz konusu 2 adet kanunun, kanun tekniğinden kaynaklanan sebeplere bağlı olarak temel kanun kapsamında görüşülmediği bilinmektedir. Az sayıda maddeden oluşan tekliflerin bile, muhalefetin önünü tıkayıp hızla yasalaştırılması için temel kanun kapsamında müzakeresini, yöntemin sıklıkla kötüye kullanılması olarak değerlendirmek gerekir.³⁴

TBMM İçtüzüğü’nün 91. maddesinde düzenlenen resmi bir özel yasama yöntemi olarak temel kanun şeklinde müzakere edilen bir teklifte, maddeler üzerinde yapılması gereken görüşmeler bölümler üzerinde yapılmakta, sadece varsa, maddeler üzerindeki değişiklik önerileri görüşülmektedir. Bölümde yer alan maddeler hakkında milletvekillerce verilebilecek değişiklik önergesi (değiştirge) sayısı 2’ye düşürülmekte, buna karşılık bölüm üzerindeki soru-cevap işlemi süresi 15 dakikaya çıkarılmaktadır. Hangi kanun tekliflerinin temel kanun kapsamında görüşüleceği Danışma Kurulu veya siyasi parti grup önerisi üzerine kararlaştırılırken bölümler ve her bölümde en fazla 30 madde olmak şartıyla yer alacak maddeler de belirlenmektedir. İçtüzük koyucu, temel kanunların bölümlendirilmesiyle ilgili -en çok 30 madde sınırı hariç- belirsizlik içerdiğinden ve yeterli kıstaslar öngörmediğinden sadece birkaç maddeden oluşan ve aslında temel kanun mantığına ters olan örneğin, toplam 8

³³ Halen yürürlükte bulunan 1973 tarihli TBMM İçtüzüğü’nün omurgası üzerinde güncel beklentileri karşılayacak küçük çaplı değişikliklerle yetinme anlayışı devam etmektedir. Gücü sınırlayan, Meclis içi dengeleri gözeten görüşme ve oylamaların çoğunlukçu değil, çoğulcu bir anlayışla cereyan etmesini güvence altına alan yeni içtüzük projeleri sonuçsuz (kadük) kalmaya devam etmektedir. Bkz. Şeref İba, “TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış”, Ankara, Yasama Dergisi, 2007, S. 6, ss.69-84.

³⁴ Cumhurbaşkanınca bir defa daha görüşülmek üzere iade edilen bir kanun olup Cumhurbaşkanınca geri gönderme gerekçesinde bahsi geçen madde Komisyonca metinden çıkarılınca Kanunun tümü oylanarak yeniden kabul edilmiştir. Bkz. Esen / Yeşilyaprak, s.655.

maddeden ibaret kanun teklifinin bile tek bölüm halinde görüşülmesi tercih edilebilmektedir.³⁵

Temel kanun yolu, “naylon ve kapama önerge” uygulamalarını tetiklemektedir. Temel kanun kapsamında görüşülen işlerde madde üzerinde görüşme açılmadığı için İçtüzüğün 91. maddesi uyarınca bir önerge hakkı saklı tutulan her siyasi parti grubu, sadece 5 dakikalık konuşma süresi kazanmak için özensiz bir şekilde usulen hazırlanmış göstermelik değişiklik önergeleri (kapama önerge)³⁶ vermektedir. Kabul edilmesi halinde işin esasını değiştirmeyen şekli ibare veya yazım değişikliklerinden ibaret kapama önergeleri, “yasama kazası” na da elverişli zemin oluşturmaktadır. Çünkü hem temel hem torba kanun şeklinde double-yolla gerçekleştirilen görüşmeler, çoğunlukla geç saatlere uzamakta, “gece baskını” şeklinde, kamuoyunun ve muhalefetin gözünden kaçırılmak istenilen yeni madde ihdası gibi kritik değişiklik önergeleri geç saatlerde yeterince incelenmeden kabul edilebilmektedir. Başkanlık sistemlerinin klasik örneği olan ABD uygulamasında torba kanun, yürütmenin tek başlılığı esasına göre seçilen Başkan, katı kuvvetler ayrılığı ilkesine göre oluşan yasama organı çoğunluğu ve Kongre’deki muhalefet partileri ve milletvekilleri arasında uzlaşma arayışlarında devreye giren bir özel yasama yöntemidir. Başkan ile kongre arasındaki pazarlık aracı rolü üstlenen torba kanun teklifinin bir kısmını destekleyen ya da kendi istediği hususları teklife ekleyen Başkan, kanun metninde istemediği maddeleri de içeren bütünü imzalamak zorunda kalmaktadır. ABD Başkanının kısmi veto yetkisinin olmaması ve veto ettiği bir kanunun ancak Kongrenin 2/3 nitelikli çoğunluk oyuyla kabul şartının olması dikkate alındığında, torba kanun yolunun Başkanın olası vetolarını aşmak için çok kullanışlı bir araç olduğu ortadadır. Aynı kapsamda torba kanun, Kanada’da iktidar ve muhalefet partilerinin uzlaşma zemini niteliğinin yanı sıra, kanunun demokratik meşruiyetini yükseltme yönünde sonuçlar da doğurmaktadır. Türkiye’de de muhalefet partilerinin torba kanunun bazı maddelerini destekledikleri için kanunun tümüne genel destek verdikleri ender örnekler bulunmaktadır. Ancak, Türkiye’de uzlaşma örneklerinin sınırlı kaldığı, torba kanun yolunun daha çok muhalefetin yasama sürecine katkı ve katılım kanallarını tıkamaya dönük (giyotin mantığı) olduğu için ABD’deki işlevini görmediği meydandadır.³⁷ Bu kapsamda örneğin, 3.11.2022 tarihli ve 7420 sayılı torba kanun hakkında söz alan muhalefet, kanun içerisinde öğrenci kredilerinin faizleri ile vatandaşların 2000 TL’nin altındaki abonelik sözleşmelerinden doğan

³⁵ 14.10.2010 tarihli ve 6005 sayılı “Yükseköğretim Kurulu Teşkilatı Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” sadece 8 maddeden oluştuğu halde, temel kanun kapsamında görüşülmüştür.

³⁶ Yasama dilinde, daha çok iktidarın (parlamento çoğunluğunun), muhalefetin önerge verme haklarının önünü kesmek (giyotin) amacıyla madde üzerindeki önerge sayısını doldurmak için verdiği değişiklik önergeleri için kullanılan “kapama önerge” söylemi, muhalefetin İçtüzüğün tanıdığı imkanı sonuna kadar kullanma ve sayıyı tamamlamak üzere verdiği önergeleri (obstrüksiyon) de kapsar biçimde kullanılmıştır.

³⁷ Esen / Yeşilyaprak, s. 661.

borçlarının silinmesi sebebiyle kanunun bütününe destek olacaklarını ve olumlu oy vereceklerini açıklamışlardır.³⁸

Torba kanun teklifleri konu bütünlüğü olmayan çok sayıda maddeyi içermesi yüzünden komisyonlara havale sistemini felce uğratmakta, işin esas komisyonda olgunlaştırılması mantığını sakatladığı için teklifin yeterli düzeyde incelenmesini ve tartışılmasını da güçleştirmektedir. Torba kanun yolunun fiili işleyişi bağlamında ortaya çıkan en büyük açmaz, başta sivil toplum kuruluşları olmak üzere ilgili toplum kesimlerinin süreçleri izleme ve katılım imkanlarını ortadan kaldırmasıdır. Sivil toplum kuruluşu temsilcileri klasik genel yasa-yapım maratonunu izlemeye ve takibe alışık olduklarından dolayı kısa mesafeli olimpiyat koşusuna dönüşen torba yasa yapımında hazırlıksız ve çaresiz durumda kalmaktadırlar. Uzmanların dahi yeterince inceleyemediği ve takip edemediği, torba yasalaştırmalar, yasama hatalarına elverişli bir tablo ortaya çıkarmaktadır.

Torba kanun, TBMM İçtüzüğünde geçmeyen bir kullanım olmakla birlikte son dönemlerde geniş bir uygulama alanı bulmuş görünmektedir. İçtüzük reformu yapılamamasından kaynaklanan yasama hantallığına karşı geliştirilen fiili bir “yasama şeytanlığı”dır.³⁹ ABD örneğinde torba kanun *omnibus bill* (yolcu minibüsü teklifi) şeklinde nitelendirilmektedir. Genel yasama yönteminin kanun tekniği, iyi uygulama kodlarının ve kurallarının zorlanarak içerik yönünden hızlandırılmasını amaçlamaktadır. Genel yasama yöntemine göre, her birisi ayrı bir kanun teklifi yolunu izlemesi gereken, konu yönünden bütünlük sergilemediği halde tek bir teklif veya tasarı şeklinde yasalaştırılan kanunlar, “torba” şeklinde adlandırılmaktadır. Torba kanunla, yasama süreçleri hızla geçilmekte, havale sistemi zedelenmekte ve ihtisas komisyonları devre dışı bırakılmaktadır. Ayrıca ortak paydası ve konusu olmadığı için gerek komisyon gerekse Genel Kurul aşamalarında “önerge işlemi” yoluyla yeni madde eklenmesi kolayca söz konusu olabilmektedir. Kanun tekniği yönünden olumlu hiçbir yanı olmayan torba kanun yöntemi, sivil toplumun yasamaya katkı ve katılım sürecini de neredeyse imkânsız hale getirmektedir. Dolayısıyla da, ilgili toplum kesimleri için sürpriz hükümlere elverişli düzenlemeler içerebilmektedir.

Torba kanun uygulamaları, kanun teklifleri ile kabul edilen değişiklik önermeleri ve redaksiyon anlamındaki katkıların gereği gibi anlaşılması ve hukuk alemine aktarılması bağlamında hukuki kaos oluşmasına sebep olabilmektedir. Öte yandan, çerçeve madde hükümlerinin ana kanun gövde metnine işlenmesi⁴⁰, genel ve madde gerekçeleri ve diğer yasama

³⁸ TBMM Tutanak Dergisi, Yasama Dönemi 27, Yasama Yılı 6, B.16, 03.11.2022 (<https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/Tutanak/23794>), (s.e.t. 21.01.2024).

³⁹ Şeref İba, “Torba Yasaların Hukukumuzda Etkileri”, Ankara Barosu- IX. Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ankara, 2007, C. 2, ss.521-531.

⁴⁰ Yasama dilinde “işleme”, çerçeve hükümlerle getirilen değişikliklerin ilgili öteki kanunlara yerleştirilmesidir. Mevzuat bilgi sistemi ve diğer yayınlarda, yasa koyucunun iradesini saptırmadan tam ve doğru şekilde yerleştirme ve okuyucu bakımından kullanım kolaylığı hedeflenir. İşleme işinin, ustalık gerektiren kendine mahsus özellikleri vardır. Örneğin, işlenecek (gövde) kanun, çerçeve kanunun yürürlüğe girmeden ilga edilmiş olması halinde, çerçeve düzenleme ya da atf

belgelerinin derlenmesi ve yayımlanması yönünden de içinden çıkılması güç durumlar meydana getirebilmektedir.

OECD ve AB standartlarına uyum amacıyla son dönemlerde Türkiye’de başlangıç etabında bekletilen yasaların etki analizi (DEA) ve “yasa izleme” yönünden de torba kanun yüzünden geriye gidiş söz konusudur.

22. YASAMA DÖENİNDE İTİBAREN TORBA KANUN SAYILARI KARŞILAŞTIRMA TABLOSU. ⁴¹			
Yasama Dönemi	Kanun Sayısı ☺	Torba Kanun Sayısı	Yüzde Oranı
22	570	22	3,85
23	204	18	8,82
24	136	27	19,85
25*	0	0	0
26	95	22	23,15
27	140	61	43,57
28	8	4	50

Cumhurbaşkanınca parlamento seçimleri yenilediğinden dolayı çok kısa süren bu dönemde kanunlaştırma faaliyeti olmamıştır. Kanun sayılarına, milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu dair kanunlar dahil edilmemiştir.

Tablo’ nun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere 22.Yasama Döneminden itibaren torba kanun kapsamında müzakere edilen kanun sayısında devamlı bir artış olmuştur. Diğer taraftan madde sayısı ve birbirine benzemez konu çeşnisi bakımından mozaği andran şişkin ve hacimli torba kanun uygulamaları da artış göstermiştir. Son yıllarda ortaya çıkan yeni bir eğilim ise, günlük yasama dilinde “bakanlık torbası”⁴² olarak ifade edilen paket tekliflerdir. Bu çerçevede, belirli bir bakanlık bürokrasisi ile iktidar partisi TBMM Grup yönetimi ve ilgili Cumhurbaşkanlığı politika kurulu ya da ofisi tarafından yürütmenin genel siyaseti doğrultusunda birlikte hazırlanan ancak TBMM Başkanlığına milletvekilinin imzasıyla sunulan, bakanlığın görev alanını çağrıştırmakla beraber çok sayıda farklı kanunda bir çırpıda değişiklik getiren torba kanun uygulamalarını bu kapsamda değerlendirmek gerekmektedir. Kısaca, yasama kalitesi ile yasalaşma süresi arasındaki ilişki, ters orantılı bir denklem şeklinde cereyan etmektedir. Kanun tekliflerinin taslak hazırlama çalışmalarının seri cereyan

normu (kanun ve/veya madde) ortadan kalkar ve geçersiz hale gelir. Bkz. Şeref İba, Kanun Yapma Süreci Sempozyumu, Ed. F. Bakırcı, İ. Nezirođlu, TBMM Basımevi, Ankara, 2011, s.57.

⁴¹ 23.01.2024 tarihi itibarıyla.

⁴² “Bakanlık torbası”, bir bakanlık bürokrasisi tarafından hazırlanan paket kanunlardır. Örneğın, Adalet Bakanlığı’nın koordine ettiği yargı paketleri de torba kanun niteliği taşımaktadır.

etmesi, katkı ve katılım kanallarının işlerliğini zayıflatmakta ve olası yasama kazalarına, kanun tekniği hatalarına davetiye çıkarmaktadır. Bu durum, yapılmış kanunları kısa sürede yeninden yapma gereksinimi anlamına gelmektedir. Başka bir ifadeyle, parlamentonun daha fazla çalışması, özel yasama yöntemleriyle sağlanan usul ekonomisi sayesinde tasarruf edilen parlamento zamanını belki de aşmaktadır.

C. TÜRKİYE VE BAŞKA ÜLKELERDE TORBA KANUNU YASAKLAMA BAĞLAMINDA SON GELİŞMELER

Bazı ülkelerde, “tek konu tek kanun” ilkesine aykırılık oluşturan torba kanun yolunu yasaklayan hukuki düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin, Yunanistan Anayasasının 74. maddesinin 5. fıkrasıyla, kanun teklif ve tasarısının ana konusuyla ilgisi olmayan hükümlerin görüşülmesi yasaklanmış ve teklifin konusuyla ilgisi olmayan ek ve değişiklik önermelerinin verilemeyeceği öngörülmüştür. Şili Anayasasının 69. maddesi ile Kolombiya Anayasasının 158. maddesi bu yönde düzenlemeler içermektedir. ABD’de 42 eyaletin Anayasası da torba kanunu engelleyici hükümler içermektedir.⁴³

Yeni Zelanda Parlamentosu İçtüzüğü’nün 263. maddesine⁴⁴ göre, birden fazla kanunda değişiklik yapan torba teklifin sunulabilmesi için belirli bir geniş politikanın uygulanmasına dönük birbiriyle ilişkili konuda olması ve İş Komisyonunun bunu kabul etmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Kanada Avam Kamarası İçtüzüğü ise, Meclis Başkanına, torba kanun tekliflerini gerektiğinde maddelerini konu bütünlüğüne göre birleştirme ya da parçalayarak oylatabilme yetkisi tanımıştır. İspanya örneğinde ise, Anayasa ve İçtüzüklerde açık bir düzenleme olmadığı halde, İspanyol Anayasa Mahkemesinin parlamentoda verilen değişiklik önermelerini incelemeyi ve değişiklik önergesiyle ana metin arasında türdeşlik ve açık maddi bağlantı bulunması ilkesine saygı gösterilmesi gerektiği yönünde kararlar verdiği görülmektedir.⁴⁵ Türkiye’de Anayasa ve TBMM İçtüzüğü’nde bu hususta hüküm bulunmadığı için torba kanun uygulamalarının engellenmesi bağlamında hukuki çözüm üretilememektedir. Kaldı ki, Anayasanın 148/2 maddesi uyarınca, kanunların anayasallık denetimi şekil yönünden son derecede daraltılmış biçimde sınırlandırıldığı için anayasa yargısının yorum yolu da tamamen kapalı bulunmaktadır.

1982 Anayasasının, kanunların şekil bakımından denetlenmesinin son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı, anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve kabul çoğunluğu ve ivedilikle görüşme yasağına uyulup uyulmadığı noktalarıyla sınırlayan yaklaşımı karşısında, başkaca bir yorum da mümkün bulunmamaktadır.

⁴³ Michael D. Gilbert, “Single Subject Rules and the Legislative Process”, University of Pittsburg Law Review, 2006, Vol:67, s.81, s2.

⁴⁴ Yeni Zelanda Temsilciler Meclisi İçtüzüğü için bkz. (<https://www.parlament.nz/media/2669/stanfing-orders-of-the-house-of-representatives-new-zealand-2014.pdf>), (s.e.t. 02.02.2024).

⁴⁵ Esen / Yeşilyaprak, s.873).

1982 Anayasasının “*Kanunların Teklif Edilmesi ve Görüşülmesi*” başlıklı 88. maddesine, “bir konu bir kanun” ilkesine aykırılık oluşturan torba kanun yolunu yasaklayan bir hüküm eklenmesi önerilebilir. Böylelikle, sadece yasama organı değil, yürütme ve yargı erkleri yönünden de tereddütsüz bağlayıcı bir düzenleme ortaya çıkmış olur. Ancak gerek anayasa değişikliği yapmanın güçlüğü gerekse, kanunla ya da İçtüzükle düzenleme yapmanın daha kolay ve isabetli olacağı ortadadır. TBMM İçtüzüğünde torba kanunu kısmen veya tamamen yasaklayacak yeni bir hüküm ihdası düşünülmelidir. Son dönemlerde gerçekleştirilen içtüzük çalışmalarında ele alınan hususlardan birisi olan torba kanun yolunun engellenmesine yönelik düzenlemelerde, torba tekliflerin iadesi şeklinde TBMM Başkanı’na yeni bir yetki verilmesinin önerildiği görülmektedir. Yeni İçtüzük Karar Teklif Taslağı hazırlık çalışmalarında ortak payda olarak sunulan önerilerde, “*konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması nedeniyle birden fazla kanunda değişiklik yapılmasını gerektiren hallerin*” “torba” kapsamından isabetli biçimde, istisna tutulduğu görülmektedir.⁴⁶ Ülkemizde, yasama, yürütme ve yargı için tartışmasız aynı derecede bağlayıcı niteliğe sahip bir Kanun Yapma Kanunu’na ihtiyaç vardır. Torba kanunu yasaklayan düzenlemenin de bu kanun içeriğinde yer alması en doğru yol olabilir. Yasama organı içtüzüğüne konulacak hüküm de bir çözüm olabilir. Ancak, katı güçler ayrılığı ilkesine dayanan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildiği için parlamentonun daha da güçlendirilmesi için kanun düzeyinde bir hukuki kaynağın oluşturulması gerekir. Bu anlamda, Cumhurbaşkanlığına yayımlanan mevzuat hazırlama usul ve esasları hakkındaki genelgeçer sadece Yürütmeyi bağlayacağından yetersiz kalmaktadır.

SONUÇ

Kanun tekniğinin gerektirdiği kendine mahsus durumlar dışında birden fazla kanunun bir kanunda düzenlenmesine “torba kanun” adı verilir. Başka bir ifadeyle, torba kanun, “tek konu tek kanun” kuralını göz ardı eden yüksek hızda kanunlaştırma faaliyetidir. Kanun tekliflerinin konu yönünden homojen niteliğini kaybedecek düzeyde çeşitlilik özelliği sergilemesiyle “heterojen kanun” olarak yasalastırılması, yasama inisiyatifi olarak başlangıç aşamasından Genel Kuruldaki kabulüne kadar geçen yasama süreçlerinde her aşamada ortaya çıkabilmektedir.

Türkiye’de torba kanun uygulaması, yasama organının yetkilerinde aşınma ve yasa koyma gücünde gerileme anlamına gelmektedir. Torba kanun uygulamaları yüzünden yasama sürecine, STK’ların ve diğer paydaşların katılımı güçleşmekte, yasama ve norm kalitesi başta olmak üzere

⁴⁶ “Konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması nedeniyle birden fazla kanunda değişiklik yapılmasını gerektiren haller dışında bir kanun teklifi ile birden fazla kanunun hükümlerinde değişiklik yapılamaz.” Bu önerinin kabul görmesi halinde, halihazırda var olan TBMM Başkanına ait kanun tekliflerinin içerik ve şekil yönünden dar manada denetlenmesi yetkisi de bir hayli genişlemiş olacaktır. Bu durum, kritik ve siyaseten tartışmalara yol açabilecek yeni bir görev niteliğine bürünebilir.

hukuk devleti ilkesinin tüm bileşenlerini ve şeffaf yönetim anlayışlarını olumsuz yönde etkilemektedir.

Torba kanun, Türk Parlamento hukukunun vazgeçilmezi değildir.⁴⁷ Belirgin (sert) kuvvetler ayrılığına dayanan yeni hükümet sisteminin gerekli kıldığı, “güçlü parlamento” ideali yönünde atılacak adımlarla çözümler bulunabilir. Parlamentosunun güçlendirilmesi anlamında, TBMM İçtüzüğü’nün reformist bir anlayışla yeniden yapılması, idari teşkilat kanununun elden geçirilerek “parlamento akademisi” kurulması gibi adımlarla olumlu yönde bir gelişim çizgisi yakalanması mümkün görünmektedir. “Kanun yapma Kanunu” çıkarılarak, torba kanunu açıkça yasaklayan düzenlemeyle tartışmasız ve tereddütsüz herkes için geçerli ve bağlayıcı bir hukuki reformun yapılması elzemdir.

⁴⁷ Şeref İba, “Ülkemizde “Temel Kanun” ve “Torba Kanun” Uygulamaları”, Ankara Barosu Dergisi, 8.1, 2011, ss.197-202.

KAYNAKÇA

Anayurt Ö, Anayasa Hukuk Genel Kısım, 6. Baskı, Ankara, 2023, Seçkin Kitabevi.

Bar, İttai -Simon-Tov, “An Introduction to the Comparative and Multidisciplinary Study of Omnibus Legislation” Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation, Ed.İttai Bar-Simon-Tov, Springer, 2021, 3 .

Bakırcı F / Kılıç A, Parlamento Hukuku (Karşılaştırmalı ve Uygulamalı), Lyketon Yayınları, İstanbul, 2023.

Bentham J, Yasamanın İlkeleri, XXII Levha Yayınları, İstanbul, 2012.

İba Ş, “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine” A.Ü S.B.F Dergisi, 2003, C. 58, S.3, ss. 35-60.

İba Ş, “TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı: 1996 Sonrasına Bakış”, Yasama Dergisi, Ankara, 2007, Sayı:6, ss.69-84.

İba Ş, “TBMM Bütçe Maratonu ve Rekorları Üzerine -10 Saniye/Karar Hızıyla (2 Saat 57 Dakikada 1006 Karar) Oylama, Birleşim ve Konuşma Uzunluğu Rekorları ve Süzgeç Madde Uygulaması”, A.Ü. S.B.F. Dergisi, 2007, C. 62, S. 3, ss.183-199.

İba Ş, “Hukuk Tarihimizde Mevzuat Ayıklama ve Süpürge Kanunlar Geleneği Oluşturmak”, Terazi- hukuk dergisi, Y. 4, S. 29, Ocak 2009, ss.185-190.

İba Ş, “Türk Parlamento Tarihimizde II. Meclis”, Yüzüncü Yılında TBMM, 1.Cilt, Ankara, 2020, TBMM Basımevi, ss.123-154.

İba Ş, “Torba Yasaların Hukukumuza Etkileri”, Ankara Barosu- IX. Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ankara, 2016, C. 2, ss.521-531.

İba Ş, “Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulamaları”, Ankara Barosu Dergisi, Y. 69, S. 2011/1, ss.197-202.

İba Ş / Hazama H, “Legislative Agenda Setting by a Delegative Democracy: Omnibus bills in the Turkish Parliamentary System”, Turkish Studies, p.1-21. (www.tandfonline.com), (s.e.t. 01.05.2024)

İba Ş, “Türk Parlamento Hukukunda “Yasama İşlemi ve “Karar” Kavramları”, Prof. Dr. Ergun Özbudun Armağanı, Anayasa Hukuku, Cilt-2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2008.

İba Ş, Parlamento Hukuku, 8. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2022.

İba Ş, “TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı:1996 Sonrasına Bakış”, Yasama Dergisi, 2007, S. 6, ss.69-90.

İba Ş, Anayasa Dersleri, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2023.

İba Ş, “Türk Parlamento Hukukunda “Yasama Tefsiri”, Ombudsman Akademik, 2022, Y. 9, S. 17, ss.42-62.

Esen S / Yeşilirmak B, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Torba Kanun” Ankara Üniv. Hukuk Fak. Dergisi, 2023, 72/2, ss.643-685.

Fendoğlu H T, Parlamento Hukuku, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2022.

Gilbert M D, “Single Subject Rules and the Legislative Process”, University of Pittsburgh Law Review, 2006, Vol:67.

Gözler K, 14. baskı, Ekin Yayınevi, Hukuka Giriş, Bursa, 2017.

Kılıç A, “Torba Yasaların Etkileri”, Ankara Barosu- IX. Uluslararası Hukuk Kurultayı, Ankara, 2016, C. 2, ss.531-537.

Massicotte L, “Omnibus Bills in Theory and Practice”, Commonwealth Parliamentary Association - Canadian Region (www.revparlcan.ca/en/home/) (s.e.t. 01.05.2024).

Waldron J, Principles of Legislation. Cambridge University Press, 2006.

AYM, 24.9.1990, E.1990/31, K.1990/24, AYMKD, S.26.

TBMM Tutanak Dergisi, Yasama Dönemi:23, Cit:74, B.130, 07.07.2010, s.817-823.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 2, Cilt: 22, Birleşim: 54, 11.2.1926, s. 152-153.

TBMM Tutanak Dergisi, Yasama Dönemi:27, Yasama Yılı:6, B.16, 03.11.2022.

Venice Commission, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist, CDL-AD (2019) 15, para.77,78 ve 79.

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

Venice Commission, Romania-Opinion on draft amendments to the Criminal Code, CDL-AD (2018) 021, para.35-39.

<https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatNo=5210&MevzuatTur=21&MevzuatTertip=5> (s.e.t. 0105.2024).

<https://www.tbmm.gov.tr/Tutanaklar/Tutanak/23794> (s.e.t. 21.01.2024)

<https://www.parlament.nz/media/2669/stanfing-orders-of-the-house-of-representatives-new-zealand-2014.pdf> (s.e.t. 02.02.2024)