

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE KANUN YAPIM SÜRECİ VE TORBA KANUN UYGULAMALARI

Yüksek Lisans Tezi

CENNET SÜMEYYA IŞIK

İstanbul, 2016

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE KANUN YAPIM SÜRECİ VE TORBA KANUN UYGULAMALARI

Yüksek Lisans Tezi

CENNET SÜMEYYA IŞIK

Danışman: PROF. DR. İBRAHİM ÖZDEN KABOĞLU

İstanbul, 2016



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

HUKUK Anabilim Dalı KAMU HUKUKU Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi CENNET SÜMEYYA IŞIK'ın TÜRKİYE'DE KANUN YAPIM SÜRECİ VE TORBA KANUN UYGULAMALARI adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 29.02.2016 tarih ve 2016-7/31 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 08.03.2016

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

1.	Tez Danışmanı	Prof. Dr. İBRAHİM KABOĞLU	
2.	Jüri Üyesi	Yrd. Doç. Dr. ABDULLAH SEZER	
3.	Jüri Üyesi	Doç. Dr. MURAT TOPUZ	

GENEL BİLGİLER

İsim ve Soyadı	: Cennet Sümeyya Işık
Anabilim Dalı	: Kamu Hukuku
Programı	: Kamu Hukuku
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. İbrahim Özden Kaboğlu
Tez Türü ve Tarihi	: Yüksek Lisans – Şubat 2016
Anahtar Kelimeler	: Kanun, Torba Kanun, Kanun Yapım Süreci

ÖZET

TÜRKİYE’DE KANUN YAPIM SÜRECİ VE TORBA KANUN UYGULAMALARI

Hukuk; bireylerin, toplumun ve devletin eylemlerini, birbirleriyle olan ilişkilerini konu edinen normatif bir bilimdir. Hukuk üstlendiği bu faaliyetleri çoğu zaman kanunlar yoluyla gerçekleştirir. İçerik ve biçimsel anlamıyla kanun ise, anayasada belirtilen usul ve kurallara uygun olarak, öngörülen yetkili organ tarafından çıkarılan yazılı hukuk kurallarıdır. Kanunların bu tür önemli işlevleri karşılayabilmesi ise nitelikli bir yasama faaliyeti ile mümkün olabilir. Torba kanunlar ülkemizde Avrupa Birliği görüşmeleri kapsamında 2000’li yılların başından itibaren görülmeye başlanmıştır. Torba kanun uygulaması ile tek bir kanun ile birden fazla kanunda değişiklik yapılmaktadır. Geleneksel kanun yapım sürecinden sapma sayılabilecek torba kanun uygulaması Anayasaya, İç tüzüğe ve diğer alt hukuk normlarına aykırıdır.

GENERAL KNOWLEDGE

Name and Surname : Cennet Sümeyya Işık
Field : Public Law
Programme : Public Law
Supervisor : Professor İbrahim Özden Kaboğlu
Degree Awarded and Date : Master – February 2016
Keywords : Code, Omnibus code, Code making process

SUMMARY

CODE MAKING PROCESS AND THE PRACTICE OF OMNIBUS CODE IN TURKEY

Law is a normative branch of science which studies actions and interrelations of the individual, the society and the state. Law, most commonly, performs these functions undertaken by means of codes. The code, in its contextual and formal meanings, is a written legal norm which is legislated by the constitutionally authorised organ in accordance with the constitutional procedures and principles. Codes require a qualified legislative activity in order to meet these functions. Omnibus codes have appeared in our country by early 2000's within negotiations with the European Union. Using an omnibüs code, plenty of legal amendments are made through just one single code. The practice of omnibüs code which can be accepted as a deviance from the traditional legislative process does not comply with the Constitution, the parliament's bylaws and other sub-level legal norms.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

KISALTMALAR.....	viii
------------------	------

GİRİŞ.....	1
------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM GENEL OLARAK KANUN YAPIM SÜRECİ

I. KANUN KAVRAMI ve İKİ ANLAMI	4
A) Maddi Anlamda Kanun.....	5
1) Kanunun Genelliği	5
2) Kanunun Bir Hukuk Kaidesi Olması	6
B) Şekli Anlamda Kanun	6
C) Türkiye’de Kanun Hakkında Hangi Tanım Geçerlidir?.....	7
II. HUKUK DEVLETİNİN GEREĞİ OLARAK HUKUK GÜVENLİĞİ İLKESİ ve BU ÇERÇEVEDE OLMASI GEREKEN KANUN	14
A) Genel Olarak Hukuki Güvenlik İlkesi	14
B) Kanun Bakımından Hukuki Güvenlik İlkesini Sağlamaya Yönelik İlkeler	15
1) Hukuki Belirlilik ve Öngörülebilirlik.....	16
a) Hukuki Belirlilik İlkesi.....	16
b) Hukuki Öngörülebilirlik İlkesi	18
2) Ulaşılabilirlik.....	19
3) Etkililik.....	20
III. KANUN YAPIM SÜRECİNİN GENEL AŞAMALARI ve TÜRKİYE UYGULAMASI.....	22
A) Genel Olarak Aşamalar	22
1) Kanuna Duyulan İhtiyaç (Toplumsal Aşama).....	22
2) Hukuksal Aşama	24
a) Girişim (İnisiyatif)	24
aa) Teklif ve Tasarı	25
aaa) Teklif ve Tasarılarla Aranacak Şartlar	26

aaaa) TBMM Başkanlığına Hitaben İmzalı Takdim Yazısı	26
bbbb) Gerekçe Koşulu	26
cccc) Tasarı veya Teklif Metni	26
aaaaa) Madde.....	27
bbbbb) Fıkra	28
ccccc) Bent ve Alt Bent.....	28
ddddd) Cümle ve İbare	28
bbb) Tasarı ve Teklifler Hazırlanırken Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar	29
aaaa) Genel Olarak Ön Hazırlık ve Katılım Aşaması	29
bbbb) Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Çerçevesinde Uyulması Gereken İlkeler	30
bb) Halkın Yasama Girişimi	34
cc) İstisnai Bir Yol: TBMM Dilekçe Komisyonu Aracılığıyla.....	34
b) Görüşme ve Kabul	35
aa) Başkanlığa Geliş ve İşleme Alınma	35
bb) Komisyon Aşaması	36
aaa) TBMM’de Komisyon ve Türleri.....	37
bbb) Komisyonların Oluşumu	37
ccc) Komisyon Üye Sayısı ve Başkanlık Divanı.....	39
ddd) Komisyon Üyeliğinin Süresi ve Sona Ermesi	40
eee) Komisyonlara Havale.....	40
fff) Komisyon Toplantılarının Yönetimi	41
ggg) Komisyonda Görüşme Şeması	43
cc) Genel Kurul Aşaması	44
aaa) Kanun Tasarı veya Tekliflerinin Tümü Üzerinde Yapılan Görüşmeler	45
aaaa) Konuşmalar	45
bbbb) Soru ve Cevap İşlemi.....	46
cccc) Kanun Tasarı veya Teklifinin Maddelerine Geçilmesinin Oylanması	46
bbb) Kanun Tasarı veya Teklifi Maddelerinin Görüşülmesi.....	46
aaaa) Konuşmalar	46
bbbb) Soru ve Cevap İşlemi.....	46

cccc) Önerge İşlemi	47
dddd) Tasarı veya Teklif Maddelerinin Oylanması	48
ccc) Kanun Tasarı veya Teklifinin Tümünün Oylanması	48
ddd) Oylama, Toplantı ve Karar Yeter Sayısı	48
aaaa) Oylama	48
bbbb) Toplantı Yeter Sayısı	49
cccc) Karar Yeter Sayısı	49
eee) Nitelikli Kanunlar İçin Bir Öneri: Çift Meclisli Yasama: Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu	49
c) Sonraki Aşamalar	51
aa) Kanunların Cumhurbaşkanınca Yayımlanması	51
bb) Kanunların Yürürlüğe Girmesi	52
cc) Kanunların Yürürlükten Kalkması	53
B) Anayasa Değişikliklerinde: Referandum	53
1) Konuları Bakımından	54
a) Kurucu Referandum	54
b) Yasama Referandumu	54
2) Başvuruluşu Bakımından	54
a) Mecburi Referandum	54
b) İhtiyari Referandum	54
3) Bağlayıcılığı Bakımından	54
a) İstişari Referandum	54
b) Karar Referandumu	55

İKİNCİ BÖLÜM

KANUNLARIN SINIFLANDIRILMASI ve TÜRKİYE'DE TORBA KANUN UYGULAMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

I. KANUN TÜRLERİ	56
A) Temel Kanun - Kod Kanun - Çerçeve Kanun	56
B) Süreli Kanun - Sürekli Kanun	58
C) Geçici Kanun	58

II. TORBA KANUN	58
A) Terim Tercihi	58
B) Hukuksal Niteliğine Yönelik Değerlendirme.....	60
C) Torba Kanun Uygulamasının Olumlu ve Olumsuz Yönleri.....	61
1) Olumlu Yönleri	61
a) Hızlı Yapım	61
b) Benzer İlişkili Konuları Aynı Süreçte Ele Alma	62
c) Kamuflaj (Siyasal Muvazaa)	62
d) Temel Kanun Görüşme Yöntemini Beraberinde Getirmesi	62
2) Olumsuz Yönleri	63
a) Farklı Konuların Aynı Pakette Düzenlenmesi	64
b) Hukuki Güvenlik İlkesini Zedeleme	64
c) Komisyon Aşamasını Devre Dışı Bırakma.....	64
d) Sivil Toplum Kuruluşlarının ve İlgili Kurum ve Kuruluşların Sürece Katılımını Engelleme.....	65
e) Halkın Bilgilendirme Hakkını Zedeleme.....	65
f) Yasama Hatalarının Artması	65
III. TÜRKİYE’DE TORBA KANUN UYGULAMASININ ANAYASA ve DİĞER MEVZUAT ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ.....	66
A) Anayasa.....	66
B) TBMM İçtüzüğü.....	67
1) İlgili Hükümler.....	67
2) “Temel Kanun”	68
C) Diğer Mevzuat.....	71
1) Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği.....	72
2) Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma ve Esas Yöntemleri Hakkında Kanun	72
IV. UYGULAMA.....	73
A) İstatistik ve Sonuçlar	73
1) 21. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar:	73
2) 22. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar:	74
3) 23. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar	74

4) 24. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar	75
5) 25. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar	75
6) 26. Yasama Döneminden Günümüze Değın Çıkan Torba Kanunlar	76
B) Uygulamanın Yoğunlaştığı Dönemler	76
C) İki Torba Kanun Örneğı Üzerinden Somut Değerlendirmeler.....	76
1) Anayasa'ya Aykırılık: 6495 sayılı Torba Kanun	77
a) İlgili Anayasa Hükümleri.....	77
b) 6495 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değışiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” nun İçeriğı	77
c) Değerlendirme	78
2) Yapım Sürecinde İç Tüzük İhlalleri: 6552 Sayılı Torba Kanun	80
a) 6552 Sayılı Kanunun İçeriğı	80
b) Meclis Komisyonlarında Eklenen Maddeler	81
aa) Alt Komisyon	82
bb) Plan ve Bütçe Komisyonu(Üst Komisyon).....	83
c) Genel Kurul Aşaması.....	84
d) Değerlendirme: Kanun Yapım Sürecindeki İç tüzük Aykırılıkları	84
D) Anayasa Mahkemesi Denetimi	86
V. TORBA KANUN UYGULAMASINA YÖNELİK ÖNERİLERİN TARTIŞILMASI	89
A) Torba Kanunların Referanduma Sunulması Öngörülebilir mi?	89
B) İç Tüzük Hükümlerinde Torba Kanun Uygulamasının Yasaklanması	91
SONUÇ	92
EK	95
KAYNAKÇA	109

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	adı geçen eser
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
AÜSBFD	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AÜEHFD	Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi
AY	Anayasa
AYM	Anayasa Mahkemesi
AYMKD	Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
b.	bent
bkz.	bakınız
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
çev.	çeviren
DİSK	Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
E.	Esas
Ed.	Editör
f.	fıkra
İÇT	İçtüzük
İÜHFD	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
K	Karar
m.	madde
RG	Resmi Gazete
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
s.	sayfa
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TBBD	Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	Türk Dil Kurumu
v.b.	ve benzeri

GİRİŞ

Hukuk en kısa şekliyle; bireylerin, toplumun ve devletin eylemlerini, birbirleriyle olan ilişkilerini konu edinen normatif bir bilimdir. Hukuk üstlendiği bu faaliyetleri büyük oranda kanunlar yoluyla gerçekleştirir. İçerik ve biçimsel anlamıyla kanun ise, anayasada belirtilen usul ve kurallara uygun olarak, öngörülen yetkili organ tarafından çıkarılan yazılı hukuk kurallarıdır.

Kanunların en eski çağlardan günümüze değin gelinen süreçte genel olarak çok önemli işlevleri vardır. Modern devletlerin kurulmasına beşiklik eden Yunan Site devletlerinde kişilerin özgürlükleri kanunla belirlenmiştir; kişiler kanunların izin verdiği ölçüde özgürdürler. Aydınlanma çağı düşünürlerine baktığımızda Rousseau'ya göre kanun, “genel irade”nin ürünüdür. Kanunlar insana bağımlılığa son verip, insanın özgürleşmesini sağlarlar. Adalet, özgürlük ondan doğar, geleceklerini o tayin eder.

Günümüz demokratik hukuk devletlerinde ise kanunlar yoluyla kişilerin hak ve özgürlükleri ortaya konur, düzenlenip, güvence altına alınır, toplumda yaşayan insanlar hak ihlaline uğradıklarında kanunlar çerçevesinde hak ihlalleri giderilip toplumun düzeni sağlanmaya çalışılır, yine toplumun siyasi, sosyal, ekonomik ve benzeri alanlarda gereksinimlerine kanunlar yoluyla çözüm getirilip toplumun ihtiyaçları karşılanır...

Kanunların bu tür önemli işlevleri karşılayabilmesi ise hiç kuşkusuz nitelikli bir yasama faaliyeti ile mümkün olabilir. Kanun yapmak, basit bir hukuk işi olmayıp geniş araştırma isteyen, birçok çalışmayı içinde barındıran teknik bir işlemdir. Kanunların hazırlanıp yürürlüğe girmesi belirli bir süreç sonunda gerçekleşmektedir. Bu süreçte, meclis toplumdaki eğilimleri, görüşleri, sosyal ihtiyaçları göz önünde bulundurarak kanun önerisi hazırlamaktadır. Hazırlanan öneriler öncelikle kanun yapım sürecinin mutfağı sayılabilecek komisyonlarda olgunlaştırılmakta daha sonra ise mecliste görüşülerek kabul edildikten sonra hayatımıza girmektedir. Bir kanunun yürürlüğe girmesinden önceki hazırlık aşaması ne kadar ayrıntılı, intizamlı ve katılımcı bir çalışmaya dayanırsa, kanun da o kadar kusursuz, kalıcı, öngörülebilir ve toplum tarafından da anlaşılabilir bir metin olarak ortaya çıkar. Bu çerçevede kanun yapım tekniği ve sürecine anayasa tarafından kanun koyucu olarak belirlenen yasama organının azami önem göstermesi elzemdir.

Tez hazırlama amacımızı teşkil eden “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” adı ile yürürlüğe giren torba kanunlar ülkemizde Avrupa Birliği görüşmeleri kapsamında 2000’li yılların başından itibaren görölmeye başlanmıştır. Torba kanun uygulaması ile tek bir kanun ile birden fazla kanunda değişiklik yapılmaktadır. Hak, özgürlük ve eşitlik kısmında insan için; görev, yetki ve sorumluluk kısmında ise devlet için önemli işlevlere sahip kanunların geleneksel kanun yapım sürecinden sapma sayılacak torba kanun uygulaması¹ ile kanunlaşması konu seçiminde itici güç olmuştur.

Çalışmamızda amaçlanan, yukarıda belirtildiği şekilde çok önemli işlevlere sahip olan kanunlar için uygulamada kanun yapım sürecinin nasıl işlediği ve 2000’li yılların başından itibaren uygulamada sıklıkla gördüğümüz torba kanun uygulamasının Türk Hukuk sistemine uygun olup olmadığı sorununu incelemektir.

İki bölüm halinde tasarladığımız çalışmanın ilk bölümünde, öncelikle kanun kavramından ne anlaşılması gerektiği bu çerçevede maddi kanun anlayışı ve şekli kanun anlayışına; Türk hukuk sisteminde, doktrin görüşlerinde ve mahkeme kararlarında hangi anlayışın kabul gördüğü durumları üzerinde durulacaktır. Sonrasında hukuk devletinin sacayağını oluşturan hukuki güvenlik ilkesine ve nitelikli kanunların üretimi için bu ilke gereği kanunlarda bulunması gereken özelliklere değinilecek. Nihayetinde kanun yapım sürecinin aşamaları incelenecek ve nitelikli kanunlar için Senato önerisi üzerinde durulacaktır.

İkinci bölüm altında ise uygulamada sıklıkla karşılaşılan çeşitli kanun ayrımları verilecek ve çalışmamızı yazmamıza neden olan Torba kanun uygulamasına giriş yapılacaktır. Bu çerçeve de ilk olarak torba kanun terimi ve hukuksal niteliğine yönelik değerlendirme yapılacak daha sonra ise torba kanun uygulamasını savunan ve eleştirenlerin gerekçelerine yer verilecek ve nihayetinde avantaj ve dezavantajları üzerinde durulacaktır.

Araştırmanın özünü oluşturan Türkiye’de torba kanun uygulamasının

¹ “Torba kanun tekniği” yerine “torba kanun uygulaması” ifadesinin tercih edilmesinin nedeni, torba kanun uygulaması yasama faaliyeti içinde de facto bir durumdur. Teknik kelimesi ise de jure olan bir durumun sistemleşmesi durumunda kullanılır. Dolayısıyla de facto bir durumu yansıtan torba kanunlar için uygulama kelimesi tercih edilmiştir.

değerlendirilmesi kısmında ise ilk olarak Anayasa ve diğer mevzuatta kanun yapımı ile ilgili ve torba kanun uygulamasına ilişkin maddelere yer verilecektir. Daha sonra önce uygulamada torba kanun istatistiklerine değinilecek sonra ise somut iki torba kanun örneği üzerinden bu kanunların kanun yapım tekniği bakımından Anayasa'ya ve İçtüzük hükümlerine aykırılıkları incelenecektir. Nihayetinde ise torba kanun uygulamasına yönelik önerilere yer verilecektir.

Birinci Bölüm

GENEL OLARAK KANUN YAPIM SÜRECİ

I. KANUN KAVRAMI ve İKİ ANLAMI

Kanun kavramı genel olarak iki farklı anlamda tanımlanmaktadır:

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “yasama yetkisi” başlığını taşıyan 7’inci maddesinde yasama yetkisinin Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği belirtilmiştir.

Yasama yetkisinin ne olduğuna dair ise Anayasada bir açıklama bulunmamaktadır. Danışma Komisyonu Anayasanın 7’nci maddesine ilişkin ortaya koyduğu gerekçesinde konuyla ilgili olarak “*Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir.*” demiştir².

Gerekçe metninin lafzından asli kurucu iktidar tarafından kanun koymak veya Anayasanın 87’nci maddesinde daha kapsamlı bir şekilde ifade edildiği üzere “*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak*” bir yasama yetkisi olarak kabul edilmiştir. Kanun koyucunun, kanun deyiminden maddi manada kanunu mu, yoksa şekli manada kanunu mu kastettiğine dair ise bir açıklık bulunmamaktadır³.

² Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 15. Basım, Ankara: Yetkin Basımevi, 2014, s.209.

³ Özbudun, s.209.

Kanun kavramı genel olarak iki farklı anlamda tanımlanmaktadır:

A) Maddi Anlamda Kanun

Doktrinde hâkim olan görüşe göre, maddi anlamda kanun anlayışın da kanunun içeriğinin ne olduğu araştırılır. Eğer yapılan hukuki işlem muhtevası itibariyle genel, soyut, kişilik dışı, objektif kurallar içeriyorsa bu işlem maddi anlamda kanun sayılmaktadır⁴. Maddi kanun anlayışını savunanların temelde dayandıkları iki görüş bulunmaktadır⁵.

1) Kanunun Genelliği

Kanunun genel olması için objektif, sürekli uygulanabilen, soyut, gayrişahsi hükümlerin olması gerekir. Bu hükümler belli bir kişiyi hedef almamalı aynı durumda veya statüde bulunan uygulanabilecek bütün kişiler için uygulanabilmelidir. Öte yandan, kanunun genel olması bütün vatandaşların statüsünü düzenleyeceği anlamına gelmemektedir⁶. Örneğin, devlet başkanının statüsünü düzenleyen bir kanun da belli bir kişiyi dikkate almaksızın genel bir kural koyduğu, soyut olarak bir statüyü düzenlediği için

⁴ Yapılan hukuki bir işlemin maddi anlamda kanun kabul edilmesi için ne gibi özellikler taşıması gerektiğine ilişkin doktrinde ki tanım görüşler:

Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu'na göre, "maddi anlamda kanun" içeriğinde genel, soyut, objektif, kişisel olmayan sürekli kurallar koyar. Yani somut, belirli kişi ya da olayları değil; herkes için geçerli, soyut olayları, statüleri ya da kurumları düzenler. Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 13. Basım, İstanbul: Beta Yayın, 2013, s.292.

Ergun Özbudun'a göre yapılan bir hukuki işlemin maddi anlamda kanun kabul edilmesi için hukuki işlemin maddi içeriğine bakılır ve bu hukuki işlem kural-işlem niteliğinde ise maddi anlamda kanun kabul edilir. Özbudun, s. 223.

Kemal Gözler'e göre bir işlemin maddi anlamda kanun niteliğinde olup olmadığına onun içeriğine bakılarak karar verilir. Hukuki işlemin maddi kanun olması için, işlemin kaynağı, yani o işlemi yapan organ önemli değildir. Önemli olan işlemin objektif hukuk kuralı niteliğinde olması, yani, genel, soyut, sürekli, objektif kurallar içermesidir. Buna göre bir hukukî işlem, genel, soyut, sürekli, objektif, kişilik-dışı nitelikte ise bu işlem bir "kanun"dur; bu özellikleri taşımıyorsa o işlem bir idarî işlemdir. Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi I**, 1. Basım, Bursa: Ekin Basım, 2011, s.830.

Zafer Gören'e göre "maddi anlamda kanun" anlayışında, işlemi yapan organ önemli değildir önemli olan yapılan hukuki işlemin içeriğinin soyut, genel, objektif, geçmişe yürümeyen, sürekli, olmasıdır. Zafer Gören, **Anayasa Hukuku**, 1. Basım, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006, s.160.

⁵ Erdoğan Teziç, **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, 1. Basım, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1972, s.34.

⁶ Teziç, Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, s.34.

geneldir⁷. Kanunun sürekliliği ise, genelliğinin yalnızca bir tarafını oluşturur ve zaman içinde genelliği ifade eder; uygulanma sayısı ile ilgili değildir⁸. Kanun ileride aynı şartlar oluştuğunda uygulanabiliyorsa, “mükerrer” uygulamalara elverişli ise bu onun sürekliliğini gösterir⁹.

2) *Kanunun Bir Hukuk Kaidesi Olması*

Maddi kanun anlayışını savunan bu görüşe göre kanun bir hukuk kaidesidir. Hukuk kaidesinden anlaşılan ise, hukuki düzlemde kişilere bir takım haklar getiren, yükümlülükler yükleyen işlemlerdir¹⁰. Bu çerçevede hukuk kaidesi görüşünü savunmalarına dayanak gösterenlerce maddi kanun, kişilere bir takım haklar ve yükümlülükler yükleyen işlemler olarak nitelenir.

B) Şekli Anlamda Kanun

Şekli anlamda kanun Fransız hukukçu Carré de Malberg tarafından savunulmuştur. Şekli anlamda kanun anlayışında kanunun içeriği önemli değildir. Kanunun genel, soyut, kişilik dışı, objektif olma gibi özelliklere sahip olmasına da gerek yoktur. Şekli kanun anlayışında önemli olan kanunu yapan organ ve onun yapılış usulüdür. Bu anlayış da kanun, yasama organı tarafından kanun yapma usullerine göre yapılan hukuki işlemlerdir. Diğer bir deyişle şekli anlamda kanunlar, maddi kanunlar gibi kural-işlem niteliği taşımadığı, objektif hukuk kuralı koymadığı halde, kanun adını taşıyan, maddi kanunlarla aynı usuller içinde yapılan, aynı hukuki güce ve yargısal denetim rejimine tabi olan yasama işlemleridir¹¹. Bu sebeple örneğin:

Sübjektif niteliğe sahip olan belli bir kişiye maaş bağlanmasına ilişkin kanun

⁷ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 15. Basım, İstanbul: Beta Basım, 2012, s. 16.

⁸ Teziç, Anayasa Hukuku, s. 16.

⁹ Teziç, Anayasa Hukuku, s. 16.

¹⁰ Teziç, Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, s.37.

¹¹ Özbudun, s.210.

Bireylere belirli bir statü veren vatandaşlık ve kadro kanunları yasama organı tarafından yapıldıkları için kanun niteliğini taşırlar¹².

C) Türkiye’de Hangi Tanım Geçerlidir?

Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen 1961 anayasasının 64’ncü maddesinin birinci fıkrası şu şekildedir:

*“Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, genel ve özel af ilânına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerindendir.”*¹³

Kanun koyucunun kanun kavramıyla ne anlatmak istediğine ilişkin olarak ilgili maddenin gerekçesinde, *“kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak tan anlaşılması gereken kaide tasarruflar¹⁴ koyma yetkisidir”*. Kanun koyucunun gerekçesinde kanunu bir kaideyi tasarruf yetkisi olarak tanımlaması bizi kanunu maddi anlamıyla anlamamız gerektiğine ilişkin bir sonuca ulaştırmaktadır. Ama aynı maddenin gerekçesinin devamında kanun koyucu *“Kanun iki değişik anlamı içermektedir. Gerçekten kanun koymak ibaresinden maddi manada kanun kastedilmekte, diğerlerinde ise şekli manada kanun bahis konusu olmaktadır”*¹⁵ demek suretiyle kanun kavramını sadece maddi anlamıyla değil aynı zamanda şekli anlamıyla da anlamamız gerektiğini ortaya koymuştur. Sonuç olarak 1961 anayasası döneminde maddi anlamda kanunların yanında şekli anlamda kanunlarda kabul edilmiştir.

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasını incelediğimizde ise “yasama yetkisi”

¹² Teziç, Anayasa Hukuku, s. 16.

¹³ 1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının İlk ve Son Hali, <http://goo.gl/3ZRKTH> (e.t: 11 Şubat 2016).

¹⁴ Kural İşlem (Kaideyi tasarruf) : Genel, soyut, sürekli, nesnel durumlar yaratan işlemlerdir. Kural-işlemler, hukuk düzenine yeni kurallar getiren var olan kuralları değiştiren ya da ortadan kaldıran işlemlerdir. Kural İşlemler, bir kez uygulanmakla tükenmezler, kişisel değildirler, kapsamına giren her kişi, nesne ve olaylara sürekli biçimde uygulanırlar. A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt: 2, İdari Yargılama Hukuku*, 2. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2006, s890.

¹⁵ <https://goo.gl/e4xmd9> (e.t.: 11 Şubat 2016).

başlığını taşıyan 7'inci maddesinde yasama yetkisinin Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği belirtilmiştir. Yasama yetkisinin ne olduğuna dair ise anayasada bir açıklama bulunmamaktadır.

Danışma Komisyonu Anayasanın 7'inci maddesine ilişkin ortaya koyduğu gerekçesinde konuyla ilgili olarak “*Millet adına kanun koyma yetkisini yasama meclisi yerine getirir.*” ifadeleri yer alır¹⁶. Gerekçe metninin lafzından asli kurucu iktidar tarafından kanun koymak veya anayasanın 87'nci maddesinde daha kapsamlı bir şekilde ifade edildiği üzere “*kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak*” bir yasama yetkisi olarak kabul edilmiştir. Kanun koyucunun, kanun deyiminden maddi manada kanunu mu, yoksa şekli manada kanunu mu kastettiğine dair ise bir açıklık bulunmamaktadır¹⁷.

Doktrinde konu tartışmalı olmakla birlikte hâkim görüş, kanunun şekli anlamıyla anlaşılması gerektiği üzerinedir¹⁸. Kanunu şekli anlamıyla kabul eden bu hâkim görüşe göre, yasama yetkisi anayasadan kaynaklanan genel ve sınırsız bir yetkidir. Yani yasama organı anayasal sınırlar çerçevesinde kalmak suretiyle her konuyu ilk el olarak, istediği çerçevede düzenleyebilir. Yasama organının düzenleme yaptığı bu alanın mutlaka bir kural-işlem niteliği şeklinde yapılmış olması şart değildir.

1982 anayasasının Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini düzenlediği 87'nci maddesindeki açık hükmünden de yasama işlemlerinin maddi

¹⁶ Özbudun, s.209.

¹⁷ Özbudun, s.209.

¹⁸ Teziç'e göre Türk pozitif hukukunda kanunun maddi anlamda tanımı yapılmış değildir. Yasama organının kanun yapma usullerine uyarak kanun adı altında yaptığı her işlem kanun kabul edilir. Anayasa da belirtilen yasama yetkisi asli-ilk el bir yetkidir. Yani yasama organı anayasal sınırlar içinde kalmak suretiyle her konuyu düzenleyebilir. Yapacağı bu düzenleme birel de olabilecektir. Dolayısıyla kanunun şekli anlamıyla anlaşılması gerekir. Teziç, Anayasa Hukuku, s. 17.

Ergun Özbudun'a göre de, yasama yetkisi asli, sınırsız bir yetki olup yasama organı dilediği her konuyu anayasal çerçevede düzenleyebilecektir. Dolayısıyla kanunun Türk pozitif hukukunda maddi anlamda değil şekli anlamda anlaşılması gerekir. Özbudun, s.223.

Kemal Gözlere göre de kanun maddi anlamda değil, şekli anlamda tanımlanır. 1982 Anayasasında kanunların soyut, kişilik dışı, objektif olması gerektiğine ilişkin bir hüküm yoktur. Anayasa idarenin tüzük ve yönetmelik yapma yetkisini belirtmek suretiyle idarenin soyut, sürekli, objektif kurallar yapacağını ortaya koymuştur. Ama bu durum anayasadan yasaların da bu özellikleri taşıması gereken işlemler olduğu sonucunu çıkarmamıza izin vermez. Zira mevzuat da tek kişiyi ilgilendiren kanunlar mevcuttur. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s.830.

Mustafa Erdoğan'a göre, kanunların genel, objektif nitelikte işlemler olduğu hususunda varsayımsal bir kabul vardır. Ancak her kanun genel olmayabileceği gibi, kişiler için de genel kural koyan her işlem de kanun olmayabilir. Örneğin idare de düzenleyici işlemlerle genel kurallar koyabilir. Bu nedenle Türk pozitif hukukun da bir genel düzenlemenin kanun olup olmadığını asıl belirleyen onun yapıcısıdır; yani TBMM tarafından usulüne uygun olarak yapılan işlemler kanun dur. Mustafa Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 7. Basım, Ankara: Orion Kitabevi, 2011, s.273.

içeriklerine bakılmaksızın şekli anlamıyla kanun koyucu tarafından kabul edildiği görülür. Şöyle ki 87'nci maddede sayılan “*bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; genel ve özel af ilanına karar vermek*” gibi bireysel ve sübjektif nitelik taşıyan yasama işlemleri de bir kural işlem olmadıkları halde kanun koyucu tarafından şekli anlamda kanun mahiyetinde sayılmışlardır. Şu halde yasama organı objektif, kural-işlem niteliğinde olmayan bireysel ve sübjektif işlemlerde tesis etmektedir. Yasama organının bu nitelikteki işlemleriyle kanun dışında yaptığı diğer idari işlemleri birbirinden ayıran bunların maddi içerikleri değil aralarında ki hiyerarşi farkıdır¹⁹.

Şekli anlamda kanun anlayışını kabul eden yazarlar, yasama organının her türlü hukuki işlemi kanun biçiminde yapamayacağını kabul etmekte, bu görüşlerine bazı istisnalar getirmektedirler²⁰:

Üzerinde herkesin birleştiği istisnalardan biri yasama organı maddi bakımdan yargı niteliği şeklindeki işlemleri kanun biçiminde düzenleyemez. CHP'nin haksız iktisapların iadesi hakkındaki 14.12.1953 günlü ve 6195 sayılı Kanunun Anayasa'ya aykırılığını ileri sürülerek açtığı iptal davasında Anayasa Mahkemesi de ilgili istisnayı vurgulamış ve gerekçesinde anayasanın bağımsız mahkemelere verdiği yargı yetkisinin yasama organınca kullanılamayacağını bu yetkinin yasama organı tarafından kullanılmasının anayasaya aykırılık teşkil ettiğini belirtmiştir²¹. Anayasa Mahkemesi diğer bazı kararlarında da yasama organının yargı kararı şeklinde işlem tesis edemeyeceğini belirtmiştir²².

Yasama organı belli bir kişiye mükellefiyet yükleyen bir kanun çıkaramaz. Yine belli bir kişiye kanunla yükümlülük yüklenemeyeceği gibi, belli bir kişiyi kanuni yükümlülüklerden kurtaran bir kanunda tesis edilmemelidir²³. Şekli kriter görüş sahiplerinin kabul ettiği sınırlamalar, kanunların mutlaka kural-işlem niteliğinde olması

¹⁹ Özbudun, s.212.

²⁰ Özbudun, s.223.

²¹ Anayasa Mahkemesi 11.10.1963. E.1963/124, K.1963/243 (RG, 4.12.1963), s.3, <http://goo.gl/xMJVQ7> (e.t: 11 Şubat 2016).

²² E. 1965/19, K.1965/42, kt.12.7.1965, **Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (AYMKD)**, s.3, s.169.

²³ Özbudun, s.224-225.

gerektiği görüşüne değil, hukuk devleti ve kanun önünde eşitlik ilkelerine dayandırılmıştır²⁴.

Sadece yürürlükteki kanunların uygulanmasını sağlayan işlemler kanun yoluyla yapılamaz. Anayasamıza göre yürütme organının asli görevi kanunların uygulanmasıdır. Dolayısıyla kanunların uygulanmasını sağlayacak işlemlerin kanun şeklinde yasama organı tarafından yapılması yasama organının yürütme organının yetki alanına tecavüz oluşturur ve anayasaya aykırılık teşkil eder. Diğer bir deyişle yürütme organının mahfuz bir düzenleme yetkisi yoktur ama mahfuz bir yetki alanı var olup bu alan da yürürlükteki kanunların uygulanmasından ibarettir²⁵. Yasama organı bu alana müdahale edemez.

Yukarıdaki bilgiler doğrultusunda şekli kanun anlayışı kabul edilse bile, kanun alanının sınırsız olmadığını ve birtakım işlemlerin kanun şeklinde yapılamayacağı sonucuna ulaşırız.

Anayasa Mahkemesinin şekli kanun-maddi kanun anlayışına nasıl yaklaştığını inceleyecek olursak; Anayasa Mahkemesi 1982 Anayasası döneminde ortaya koyduğu içtihatlarında kanunu kural-işlem olarak nitelendirilen maddi kanun anlayışı çerçevesinde tanımlamıştır. Anayasa Mahkemesi bir kararında kanun ile ilgili olarak şu ifadelere yer vermiştir²⁶:

“Yasalar ya da yasalarla eşdeğerdeki pozitif hukuk metinleri nesnel, soyut, genel ve sürekli nitelikteki hukuk kurallarını içeren, etkileri yönünden de objektif hukuk alanında yeni bir durum yaratan ya da var olan bir durumu düzenleyen veya ortadan kaldıran kural-işlemler bölümüne girerler.”

Anayasa Mahkemesinin diğer bir kararında ise²⁷:

²⁴ Turan Güneş, “C.H.P.’nin Haksız İktisaplarının İadesi Hakkında”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (AÜSBFD)**, Cilt. 18, Sayı.3-4, s. 356 vd.; Teziç, Türkiye’de 1961 Anayasasına göre Kanun Kavramı, s. 47. ; Özbudun, s.224.

²⁵ Özbudun, s.224.

²⁶ Anayasa Mahkemesi K.T. 24.9.1990. E. 1990/31, K. 1990/24, (RG, 22.01.1991), s.25, <http://goo.gl/5tHKj9> (e.t: 11 Şubat 2016).

²⁷ Anayasa Mahkemesi 6.4.2006. E. 2003/112, K. 2006/49, (RG, 29.11.2006), <http://goo.gl/yFSmMN> (e.t: 11 Şubat 2016).

“Hukuk devletinde yasaların ilke olarak genel, soyut ve nesnel olmaları gerektiğinden bir statüye atanmış olan kişilerin bu hukuki statüde bir değişiklik olmaksızın hukuk güvenliklerini ihlal edecek biçimde yasama tasarrufunda bulunulması Anayasa’ya aykırılık oluşturur. Bu nedenle genel, soyut ve nesnel olma özellikleri taşımayan itiraz konusu kural hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır.”

Son olarak Anayasa Mahkemesi yakın zamanda “Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen geçici maddenin anayasaya aykırı olduğuna ilişkin itiraz başvurusu üzerine verdiği kararında da “kanunun soyut, genel, sürekli, düzenleyici ve nesnel olması” gerektiğini vurgulamıştır²⁸.

Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlarda maddi kanun anlayışına ağırlık verdiğini görmekteyiz. Buna rağmen yukarıda da açıklandığı üzere pozitif anayasa hukuku çerçevesinde soruna yaklaştığımız da (hâkim olan doktrin görüşün açıkladığı gibi) kanunun maddi anlamıyla anlaşılması gerektiğine ilişkin gerek anayasa metnin de gerekse gerekçesinde bir kural bulunmamaktadır. Yine Anayasanın 87’nci maddesinde sayıldığı üzere maddi anlamda kanun konusu olmayan şekli anlamda kanun diyebileceğimiz bir takım işlemler kanun koyucu tarafından yasama organının görev ve yetkileri olarak belirtilmiştir. Sonuç olarak 1982 Anayasasında kanun, şekli ve organik anlamıyla kabul edilmiştir.

Türk pozitif hukuku çerçevesinde kanun şekli anlamıyla düzenlenmiş olmasına rağmen tarafımızca kanunu sadece şekli kritere göre değerlendirmek isabetli bir durum değildir. Anayasamızın 2’nci maddesinde belirtildiği üzere Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devletidir²⁹. Hukuk devleti ise biçim ve içerik birlikte ele alınarak oluşturulabilir³⁰. Biçimsel yaklaşım bize hukuk devletinin iki ana unsuru olan hukuk ve devlet yapılanmasını düzenleyen çerçeveyi ortaya koyar³¹. Bu yapılanmayı Prof. Kaboğlu şu

²⁸ Anayasa Mahkemesi 4.2.2010. E. 2007/97, K. 2010/32, (RG, 10.12.2011), <http://goo.gl/Rd5klk> (e.t: 11 Şubat 2016).

²⁹ 1982 Anayasası Madde 2.– “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir”.

³⁰ İbrahim Özden Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 10.Baskı, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2015, s.11.

³¹ Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, s.11.

şekilde sistematize etmiştir³²:

“Hukuka saygı yönünden Devlet ve bireyi eşitleme çabaları, yöneticilerin kendilerinin de hukukça yönetilmeye elverişli oldukları anlayışını benimsetmiştir... Hukuk devleti, hukuk ve devleti birleştiren sıkı, yapısal ve kurucu bağı ortaya koyar: Bir kez, öngörülen kurum ve aygıtların işleyişi, bunların kendi aralarındaki ilişkileri, belli bir düzeneği(sistemi) oluşturur. Devlet organ ve işlevlerinde geçerli erkler ayrılığı ilkesi, aşamalı sıralı kurallar dizisine dayanır. Bu düzen, kaynakların çoğulculuğu ve alttaki kuralın bir üstte yer alan kurala uygunluğu ilkelerinde somutlaşan normlar hiyerarşisidir. Uygun olmayan normun sistemden ayıklanması, bağımsız yargıyla gerçekleşir. Değişik devlet güçlerinin hukuka bağlılığı böyle bir düzende sağlanır”.

Bu özete göre hukuk devleti, “bir hukuki rejimine tabi olan devlettir; faaliyet alanı, tamamen hukukça çerçevelenmiş olan ve o şekilde düzenlenen devlet: devletin farklı organları, ancak hukukun öngördüğü alanlarda (ve ölçüde) hareket edebilirler ve hukukun izin verdiği araçları kullanabilirler.”³³

Diğer bir görüşe göre ise söz konusu biçimsel unsurlar, sadece yürürlükteki hukukun egemenliğini sağlarlar. O yüzden uygulanacak hukukun içeriği de çok önemlidir. Bu çerçevede hukuk devletinin içeriksel kısmında izlenen amaç, “hukukun içeriği nasıl olursa olsun uygulanması değil, iyi olan hukukun uygulanmasıdır”³⁴.

Bu açıklamalar ışığında hukuk devleti içerik ve biçimsel anlamıyla en kısa şekilde; kişilerin hukuki güvenlik içinde bulundukları, devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu bir sistemdir³⁵.

Anayasa Mahkemesi 1982 Anayasası döneminde verdiği birçok kararda hukuk devletini tanımlamak için şu esası kullanmaktadır³⁶:

³² İbrahim Özden Kaboğlu, **Anayasa ve Toplum**, 1.Baskı, İstanbul: İmge Kitabevi, 2014, s.31.

³³ Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, s.12.

³⁴ Abdullah Sezer, Emrah Kırıt, Oya Boyar, **Hukuk Devleti**, 1.Baskı, İstanbul: Mısırlı-Atra Matbaacılık, 2003, s.41.

³⁵ Özbudun, s.125.

³⁶ Anayasa Mahkemesi, 27.3.1986. E.1985/31, K.1986/11, (RG, 9.5.1986), s.42, <http://goo.gl/Hty3xp> (e.t: 11 Şubat 2016). Anayasa Mahkemesi bu tanımlı değişik kararlarında tekrarlamıştır. Örneğin bkz.: Anayasa Mahkemesi, 2 Mayıs

“Hukuk devleti, her eylem ve işlemi hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlarından kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlettir.”

Anayasa Mahkemesi daha yakın bir kararında hukuk devletini yine yukardaki tanımına benzer şekilde ama daha ayrıntılı olarak şu şekilde tanımlamıştır³⁷:

“Anayasa’nın 2’nci maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuk güvenliğini sağlayan, bütün etkinliklerinde hukuka ve Anayasa’ya uyan, işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine bağlı olan devlettir. Kanunların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle, kanun koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir”.

Anayasa Mahkemesi ve doktrinde genel kabul gören tanım çerçevesinde görüldüğü üzere bireyin hukuki güvenliği ilkesi hukuk devleti olmanın ön koşulu ve temel taşlarındandır. Birey hukuki güvenliğin gereği olarak kendisine uygulanacak şeffaf, açık, genel kuralları önceden bilebiliyor ve ona göre hareket alanını düzenliyorsa hukuk devletinin içi dolmuş olacak ve hukuk devleti büyük ölçüde gerçekleşmiş olacaktır.

1989 Tarih ve E.1988/36, K.1989/24 Sayılı Karar, **AYMKD**, Sayı 25, s.262; Anayasa Mahkemesi, 12 Aralık 1989 Tarih ve E.1989/11, K.1989/48 Sayılı Karar, **AYMKD**, Sayı 25, s.433-434.

³⁷ Anayasa Mahkemesi, 6.6.2013. E.2011/145, K. 2013/70, (RG 23.11.2013), s.98, <http://goo.gl/N0cGiF> (e.t: 11 Şubat 2016).

II. HUKUK DEVLETİNİN GEREĞİ OLARAK HUKUK GÜVENLİĞİ İLKESİ ve BU ÇERÇEVEDE OLMASI GEREKEN KANUN

Bu kısımda ilk olarak hukuki güvenlik ilkesinin ne olduğundan daha sonra ise kanun bakımından hukuki güvenlik ilkesini sağlamaya yönelik ilkeler açıklanacaktır.

A) Genel Olarak Hukuki Güvenlik İlkesi

Hukuk devletinin gereği olan hukuk güvenliği ilkesi ile kişilerin hukuki güvenliğinin sağlanması amaçlanmıştır. İlk kez Roma’da 12 Levha kanunları ile ortaya konan hukuki güvenlik ilkesi ile amaçlanan hukuk devleti çatısı altında yaşayan bireyler kendilerine uygulanacak olan hukuk kurallarının neler olduğunu önceden bilmeli, davranışlarını buna göre düzenleme imkânına sahip olmalıdırlar. Aksi durumda bireyler kendilerini hukuki güven içinde hissetmezler; şöyle ki bugün hukuka uygun olarak yapılan bir davranış, yarın kabul edilecek bir kanun ile hukuka aykırı hale geliyorsa, bireylerin hukuki güvenliği tehlikeye girer ve o toplumda yaşayan bireyler sürekli bir telaş, şüphe içinde olup davranışlarını kontrol edemeyebilirler³⁸.

İşte bu noktada hukuk güvenliği ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, kişilerin, tüm fiil ve işlemlerinde, devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici metotlardan kaçınmasını gerekli kılar. Hukuki güvenlik ilkesi, devletin eylem ve işlemlerini yani görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen kurallar ile kişilere uygulanacak olan kuralların genel, objektif, kesin, açık, anlaşılabilir olması, bireyin de bu çerçevede devlete güven duymasındır³⁹.

Bu çerçevede hukuki güvenlik kişilere iki yönlü güvence sağlayacaktır. Hukuki güvenlik ilkesi sayesinde kişiler bir taraftan geleceği daha iyi görüp, kendilerine uygulanacak kuralları bilecekleri ya da tahmin edecekleri için iş ve faaliyetlerini ona göre ayarlayabilecekler; diğer taraftan da devlet yetkisi kullananların keyfilikleri karşısında

³⁸ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 17. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2014, s.87.

³⁹ Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s.14.

hukuki himayeye kavuşacaklardır⁴⁰. Yani kamusal veya özel, resmi ya da sivil herkesin hukuka uygun şekilde davranış sergilemesi, hukukun bilinmesine ve anlaşılmasına bağlıdır⁴¹.

Hukuki güvenliği sağlanması için gerekli olan birden çok ilke vardır. Devletlerin bu ilkeleri tanıyıp, düzenleyip yaşama geçirmeleri, bu gereklilikleri karşılayacak şekilde yasa yapmaları ve uygulamaları gerekir. Hukuki güvenliğin sağlanmasına yönelik belli başlı ilkeleri sıralayalım:

- Hukuki Belirlilik ve Öngörülebilirlik
- Ulaşılabilirlik
- Etkililik
- Hukuki İstikrar
- Kazanılmış Haklara Saygı
- Tabiî (Doğal) Hâkim İlkesi
- Ceza Sorumluluğu İlkeleri

Biz bu çalışmada hukuki güvenliği sağlamaya yönelik burada sayılan tüm ilkeleri değil kanun kavramı ile doğrudan bağlantılı olan hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik, ulaşılabilirlik, etkililik ilkeleri üzerinde açıklamalar yapacağız.

B) Kanun Bakımından Hukuki Güvenlik İlkesini Sağlamaya Yönelik İlkeler

Kanun bakımından hukuki güvenliği sağlamaya yönelik ilkeler, hukuki belirlilik ve öngörülebilirlik, ulaşılabilirlik ve etkililik ilkeleridir.

“Hukuk kurallarının bireylerce bilinebilmesi, öngörülebilirlik ölçüsüdür. Binlerce yasanın yürürlükte bulunduğu, kanun hükmünde kararnameler karmaşasının yaşandığı bir

⁴⁰ Erdoğan, s.70.

⁴¹ Selda Çağlar, **Hukuk Devleti Açısından Hukuki Belirlilik-Hukuk Güvenliği İlişkisi**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 277, 2015,s.29.

toplumda, yasayı bilmemek mazeret sayılmaz ilkesi de tartışma götürür... Hukukun anlaşılabilirlik derecesi de bu çerçevede anlam kazanır. Ulaşılabilirlik, hukuk kurallarına toplum üyelerinin girebilmeleri, onlardan yararlanabilmeleridir. ... Hukukun etkililiği ise, kişilerin normlara uyma ölçüsüdür, Herkes için geçerli ve bağlayıcı olan hukuk kurallarını hiç kimsenin ihlal edememesi, hukuk toplumunun gereğidir.”⁴²

Şimdi, söz konusu unsurları ve belirttiğimiz ilkeleri kısaca açıklamaya çalışalım.

1) Hukuki Belirlilik ve Öngörülebilirlik

a) Hukuki Belirlilik İlkesi

Hukuki belirlilik ilkesi, “hukuk düzeniyle ilişki içindeki kişilere devlet gücü tarafından yapılacak uygulamaları önceden görme imkânı sunacak düzeyde açık, anlaşılabilir, erişilebilir, sürekli, düzenli, tutarlı ve geleceğe yönelik yasal düzenlemelerin yürürlükte olduğu bir hukuk sistemini önceleyen, kamusal gücün kullanımını hukuk kurallarına bağlayarak öngörülebilirliği sağlayan bir hukuk devleti ilkesidir.”⁴³

Hukuk kurallarının belirliği hem mevcut normların açık, ulaşılabilir ve anlaşılabilir olması hem de devletin eylem ve işlemlerinin önceden bilinebilir olmasını ifade eder.

Hukuki belirlilik ilkesi, ilişkiler bakımından hem yatay hem de dikey etki sağlamaktadır. Yani, vatandaşların devletleriyle ilişkilerinde (dikey) olduğu kadar kişilerin kendi aralarındaki ilişkilerde de (yatay) etkili olan bir ilkedir. Dikey etki kişiler lehine işleyen bir fonksiyondur; şöyle ki, kişiler devlet tarafından hangi davranış ya da eylemlere müdahale edilebileceğini, hangi davranış ve durumların suç teşkil edip cezalandırılacağını bilir ve buna göre davranışlarını düzenlerler. Toplumda yaşayan herkesin toplumsal hayatı

⁴² Kaboğlu, Anayasa ve Toplum, s.32.

⁴³ Çağlar, s.53.

düzenleyen, yasaklamaları ya da sınırlamaları ortaya koyan kuralları bilmesi, bunların nasıl bir düzen içerdiğini ve hangi durumlarda kendisine uygulanacağını önceden bilmesi, siyasi iktidarın keyfî uygulamalarına karşı hukukun zamansal güvenilirliğini, yani yasaların mevcut zaman diliminde yürürlükte ve uygulanabilir olduğu hususunda farkındalığın geliştirilmesine katkıda bulunur⁴⁴.

Yasaların açık, belirgin, müphem olmaması yasalara uymak zorunda olan kişilerin yanında yasaları uygulamakla yükümlü olan resmi görevlilerinde hukuka uygun davranmalarını sağlar. Yatay etki açısından ise kişi diğer kişilerle veya toplumla ilişkisinde hangi durumların ihtilaf yaratacağını ve ihtilaf halinde bu sorunun nasıl çözümleneceğini önceden bilebilir durumda olur⁴⁵.

Bu bağlamda “*Kanunu bilmemek mazeret sayılmaz*” ilkesini vurgulamak gerekir⁴⁶. Burada bilmeme durumunun mazeret sayılmaması için kişilerin kendilerine uygulanacak olan ilgili norma ulaşabildikleri böylece bu normu biliyor olduklarının varsayılması gerekir. Bu varsayımın olabilmesi için ise kuralların çeşitli şekillerde duyurulmuş olması, alenileştirilmesi gerekir. Ülkemizde kanunların ve diğer düzenleyici işlemlerin yayınlanması bu amacı sağlamaya yöneliktir⁴⁷.

Ülkemizde kanunlar ve diğer düzenleyici işlemler Resmi Gazete’de yayınlanmakla umumileştirilmektedir. Dolayısıyla kişilerin hukuk kurallarını bilmesi, bu hukuk kuralı genel düzenleyici bir işlemse, yukarıda belirtildiği gibi Resmi Gazete’ de yayınlanmasıyla sağlanacaktır. Ama mevcut norm ya da işlem şahsı ilgilendiren subjektif bir işlemse, bu işlemin ilgili kimseye, özel bir şekilde bildirilmesi (tebligat) gerekmektedir⁴⁸.

Ancak, özellikle ülkemiz açısından norm enflasyonu şeklinde niteleyebileceğimiz hukuk normlarının çokluğu dikkate alındığında, bireylerin tüm normları bilmesi

⁴⁴ Çağlar, s.53.

⁴⁵ Çağlar, s.53.

⁴⁶ Sezer, Kırıntı, Boyar, s.59.

⁴⁷ Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Konya: Mimoza Yayınevi, 2002, s. 98.

⁴⁸ İsmail Köküarı, Hukuk Devletinde Bireyin Hukuki Güvenliği ve Önemi, **Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi**, sayı. 51-52, s.12.

imkânsızdır. Söz konusu ilkenin bu açıdan dar yorumlanması gerekir. Çünkü geniş yorum yapıldığında çok ayrıntılı ve anlaşılması bile teknik uzmanlık gerektiren normlara uyulması zorunluluğunu ortaya çıkarır ki, bu tür bir yorum ölçülü olmaktan uzaktır⁴⁹. Hukuk normlarının sayısındaki artış ve çeşitliliğin takip edilemeyecek düzeye ulaşması, norma ulaşabilme olasılığını azaltmakta, normun etkililiğini zayıflatmakta ve hukuki güvenliği belirsiz hale getirmektedir⁵⁰:

“Her alanda düzenleme yapılması ve kuralların çoğalması ölçüsünde hukuksal güvenliğin belirsizleştiği öne sürülür. Bu şöyle açıklanır: Her şeyden önce, hukuk kurallarının ulaşılabilirlik özelliği ve dolayısıyla etkililiği zedelenir. Günümüz olgularından biri olan ‘normlar enflasyonu’, hukuksal güvenlik ilkesini olumsuz yönde etkiler; yurttaşlar kendilerine uygulanacak hukuk kurallarını bilme güçlüğü ile karşılaşır; normların kendilerinin de değeri azalır. Yasa ve yasa-altı kurallardaki aşırı artış, Hukuk Devleti’nde aşınma yol açar. Hukuk toplumunun yaratılması güçleşir.”

b) Hukuki Öngörülebilirlik İlkesi

Hukuki öngörülebilirlik; hukuk devletinde devletin eylem ve işlemlerinin bireylerce önceden bilinebilir olması ya da tahmin edilebilmesidir. Bireylerin hukukun gerektirdiklerini önceden bilmeleri ya da tahmin edebilmeleri ve davranışlarını buna göre düzenlemelerini sağlayan hukuki öngörülebilirlik ilkesi, hukuki belirlilik ilkesi ile çok yakın ilişkilidir. Şöyle ki hukuk kurallarının belirsiz olduğu kabul edildiğinde, hukuki öngörülebilirlikten de söz edilemeyecektir.

Çağlar’ın çalışmasında da bahsettiği Ken Kress’in hukuk devletiyle ilgili çalışmalarında hukukun belirsizliği için yaptığı metafizik ve epistemolojik belirsizlik ayrımı, bu ilişkiyi çok iyi şekilde ortaya koymaktadır. Kress, metafizik belirsizliği hukukun var olup olmadığıyla, epistemolojik belirsizliği ise hukukun bilinip bilinemeyeceğiyle ilişkilendirmiştir. Hukuk devleti değerlendirmeleri açısından, hukukun

⁴⁹ Sezer, Kırıntı, Boyar, s.59.

⁵⁰ İbrahim Özden Kaboğlu, **Özgürlükler Hukuku** 1, 6. Baskı, İstanbul: İmge Kitabevi, 2002, s.24-25.

bilinebilirliğine vurgu yapan epistemolojik belirlilik önemlidir ve bu durum hukukun öngörülebilirliğiyle de yakından bağlantılıdır. Zira hukuk bilinmediği sürece hukuki sonuçların öngörülmesi mümkün değildir⁵¹.

2) *Ulaşılabilirlik*

Birey sergilediği davranışı sonucunda hukuksal bir sorunla karşı karşıya kaldığında, kendisine bu davranışı sonucunda uygulanacak olan kurala ulaşp, normun içeriğini öğrenebilmelidir. Kişinin normu öğrenebilmesi ise normun ne dediğini anlayabilmesine bağlıdır. Bunun sağlanabilmesi için de, “normun dili ve anlatım tekniğinin ortalama eğitim almış ve ortalama zekâyâ sahip bir yurttaşın anlayabileceği ölçüde açık olması” lazımdır. Buna rağmen kişiye uygulanacak norm teknik, detaylı uzmanlık bilgisi ve yorumu gerektirebilir. İşte bu durumlarda da kişi yaşadığı sorunla ilgili normlar hakkında ayrıntılı bilgi ve yorumu kendisine sunacak hukuk uzmanlarına ve diğer ilgililere ulaşabilmelidir⁵².

Kanunların anlam ve içeriğini anlama bunlara erişme teknik ve karmaşık bir konudur. Kanunları anlaşılabilir kılmamanın değişik yolları vardır. Öncelikle kanun koyucu yasama dil bilgisi teknik ve yöntemlerini etkili bir şekilde kullanmalıdır. Bunun için kanun yapım sürecini de kapsayacak şekilde yürütülen yasal faaliyetlerde birden fazla anlamı olan, muğlak olan belirsiz kavramlara yer vermemeli, kanun metinleri açık, anlaşılır, yalın bir dille kaleme alınmalı ve kurumlarında bu amacı gerçekleştirecek şekilde yapılandırılması önem taşır⁵³.

Ancak şu da bir gerçektir ki, kuralların anlam ve kapsam bakımından farklı yorumlara yer bırakmayacak şekilde açık, anlaşılabilir olmasını sağlayacak mutlak bir ölçüt yoktur. Çünkü *Çağlar*’ın belirttiği gibi kanunun yapılacağı toplumdaki siyasal ve toplumsal koşullar, ahlaki değerler, siyasal yapı ve siyasi konjonktür pozitif hukukla farklı

⁵¹ Çağlar, s.50.

⁵² Sezer, Kırt, Boyar, s.60.

⁵³ Çağlar, s.50.

boyutlarda etkileşim içindedir ve yapılacak olan kuralları etkilemektedir. Bu nedenlerle kanunun açık olması bakımından mutlak bir formül oluşturmamız. Ama kanun koyucu bu süreçte yapacağı yasal düzenlemelerin hukuki belirsizliğini en aza indirmek için belirsizliğe neden etkenleri saptayarak yapacağı kanunu bundan etkilenecek tüm ilgililer için konunun elverdiği ölçüde anlam açısından açık bir şekilde, muğlak olmayan kelimelerle yoruma en az ihtiyaç duyulacak şekilde kaleme almalıdır⁵⁴. Federal Almanya Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda yol gösterici bir içtihadı bulunmaktadır. Mahkemeye göre, kanun koyucu “*pratik olarak genel, soyut düzenlemeye elverişli olanı* gerçekleştirir.”⁵⁵

3) Etkililik

Etkililik ilkesi, kamu makamlarının ve toplum üyelerinin tümünün hukuk kurallarına uyması ile gerçekleştirilebilir. Uyulması zorunlu kurallar olan hukuk kurallarının anlam ve etkisi her iki taraf için de aynı olmalı ve hukuk önünde eşitliği sağlamalıdır. Yöneticiler açısından konuya baktığımız da ülkemiz de yöneticiler olarak siyasiler bakımından hukuk etkili olamamaktadır. Milletvekillerine tanınan yasama dokunulmazlığı hukuka uyma bilincini zedelemektedir. Yasama dokunulmazlığına sahip milletvekilleri suç işlemiş olsalar dahi, siyasi nitelikteki araştırma ve soruşturmalar sonuç vermediğinden, yargı yolu yasama meclisi üyelerine karşı büyük ölçüde kapalıdır⁵⁶. Yöneticilerin tam tersine yönetilenler yani toplum üyeleri açısından uygulamaya baktığımızda ise hak arama yolları büyük ölçüde kapalı tutulduğundan bireyler haklarını aramaktan yoksun kalmaktadırlar⁵⁷.

Hukuka uyma bilincini sağlamak için öyle bir mekanizma oluşturulmalı ki bir yandan yöneticiler bakımından; yetki, görev ve sorumluluklar iç içe geçmiş olmalı ve hiç kimse bulunduğu makamdan aldığı güçle “ben falanım, bunu yaparım” ya da “neden

⁵⁴ Çağlar, s.50.

⁵⁵ Osman Can, “Belirlilik İlkesine Anayasal Bakış”, *Atatürk Üniversitesi Erzurum Hukuk Fakültesi Dergisi (AÜEHFD)*, Cilt.9, Sayı.1-2, 2005, s.96-97.

⁵⁶ Devlet, Hukuk ve Toplum, <http://ibrahimkaboglu.org/tr/BilimselDetay.aspx?ID=68> (e.t.: 11 Şubat 2016).

⁵⁷ Devlet, Hukuk ve Toplum, <http://ibrahimkaboglu.org/tr/BilimselDetay.aspx?ID=68> (e.t.: 11 Şubat 2016).

olmuyormuş, bakın ben yaptım oldu” gibi cümleler kuramamalıdır⁵⁸.

Çünkü hukuk devletinde makam yükseldikçe buna paralel olarak yetkiler de artar ama bu keyfi bir yetki değildir dolayısıyla artan yetkiler karşısında sorumluluklarda artar. Yani hukuk devletinde görev, yetki ve sorumluluk sahibi olanlar, görevlerini kurallar çerçevesinde icra etmeli bu görevlerini icra etmeleri için yetkilerini ölçülü bir şekilde kullanmalı ve yetkilerini suiistimal etmeleri durumunda ise bunun sorumluluğunu taşımalıdır. Hukuk toplumu açısından olaya baktığımızda ise bireyler hukuk kurallarına yaptırım korkusundan ziyade ahlaki sebeplerle uymalıdır. Uygar topluluklarda ahlaki yön, göz ardı edilemeyecek bir paya sahiptir⁵⁹. Hukuk bilincinin ne olduğunu şu olay çok iyi bir şekilde somutlaştırmaktadır. İlgili olay havaalanında çalışan bir temizlik işçisinin yakınlarında yaşamış olduğu bir durumdur:

“Göreve başladığımda polislere yemek almaya gitmiştim. Döndükten sonra WC’yi kontrol etmeye gittim. Parayı bırakan adamı çıkarken görmedim. Parayı unutanın kim olduğunu bilmiyorum. Bu arada tuvalete bir kişi daha girdi. Adam bana bakıyordu ama orada o parayı o da gördü. Para şeffaf bir dosya içindeydi. Adama 'Niçin bana bakıyorsun?' dedim. Bana cevap vermedi ve yan kabine girdi. İçinde para olan dosyayı tuvalet kâğıtlarının bulunduğu yerin üstüne atmışlardı. Şeffaf bir dosyanın içine koymuşlardı. Para olarak gözüküyordu. Bu arada düşündüm, 'Ne yapsam' diye, düşünmedim değil. O arada her şey kafada dönebilir. Ama ben hemen iyilik düşündüm. Orada görevli bir abi vardı, Yusuf Abi. Gittim söyledim, 'Abi bunu ne yapalım sen daha iyi bilirsin' dedim. Orada iki haftadır görev yapıyordum. Onunla beraber gidip DHMI görevlisine teslim ettik.”⁶⁰

Olayda görüldüğü gibi buradaki temizlik işçisi beni şu anda kimse görmüyor, asgari ücretle çalışıyorum, parayı alıp ihtiyaçlarım için kullanayım dememiş aksine beni şu anda hiç kimse görmüyor ama ancak yasanın yasaklamadığı şeyi yapabilirim düşüncesiyle hareket etmiş ve parayı alıp ilgililere teslim etmiştir. Sonuç olarak, etkili hukuk devlet ve toplumun ortak paydası olarak kabul edilmeli ve hukuk toplumunda hiçbir kişi, kurum ya

⁵⁸ Sezer, Kırıntı, Boyar, s.61.

⁵⁹ <http://ibrahimkaboglu.org/tr/BilimselDetay.aspx?ID=68> (e.t: 11 Şubat 2016).

⁶⁰ **Hürriyet gazetesi**, “Temizlik işçisi havalimanında bulduğu 75 bin lirayı sahibine iade etti”, 6 Kasım 2015, s. 7.

da makam hukuk kurallarının kendisine uygulanmasından kaçınmamalıdır⁶¹.

III. KANUN YAPIM SÜRECİNİN GENEL AŞAMALARI ve TÜRKİYE UYGULAMASI

Kanun yapım süreci ile ilgili bu kısımda genel çerçevede bilgiler verilecek; ama asıl olarak Türk Hukuk sisteminde kanun yapım süreci işlenecektir.

A) Genel Olarak Aşamalar

Kanun yapım süreci ile ilgili olarak sırasıyla toplumsal (1) ve hukuksal (2) aşamadan söz edilebilir.

1) Kanuna Duyulan İhtiyaç (Toplumsal Aşama)

Kanunlara en eski çağlardan günümüze değin geline süreçte genel olarak çok önemli işlevler verilmiştir.

Modern devletlerin kurulmasına beşiklik eden Yunan site devletlerine baktığımızda kanunun üstünlüğü ve egemenliği bütün Site’ de geçerlidir. Yunan Site devletlerinde kişilerin özgürlükleri kanunla belirlenmiştir; kişiler kanunların belirlediği bu alanda onun izin verdiği ölçüde özgürdürler.

Orta Çağ siyasal iktidarında kanuna verilen değere bakacak olursak zamanın bilim insanı Aguino Thomas kanunla ilgili olarak, “*kanun ortak yararı sağlamaya yöneliktir, toplumun ortak iyiliği yaptırıma bağlanan kanunlar yoluyla gerçekleştirilebilir*” şeklindeki düşüncesiyle hukuk düzeni ile kanunlar arasındaki bağı kurmuştur⁶².

⁶¹ <http://ibrahimkaboglu.org/tr/BilimselDetay.aspx?ID=68> (e.t: 11 Şubat 2016).

⁶² Mehmet Ali Ağaoğulları, Levent Köker, **İmparatorluktan Tanrı Devletine**, 1.Basım, Ankara: İmge Kitabevi,

Modern devletlerin doğmasının ilk adımı olan monarşiler dönemine baktığımızda ise kanunla ilgili olarak Niccola Machiavelli, Thomas Hobbes ve Jean Bodin yasayı sosyal bozuklukların, anarşinin önüne geçilmesinde bir araç olarak görmüştür⁶³. Kanun yolu ile yönetimin sağlanabileceğini, bireylerin bu yolla hem kendi aralarında hem de Devletin etrafında birlik içinde yaşayabileceklerini ifade etmişlerdir⁶⁴.

Aydınlanma çağı düşünürlerine baktığımızda ise Montesquieu, “*Kanunların Ruhı*” adlı eserinde kanun koyucunun toplumsal düzeni kanunlarla sağlayabileceğini, doğal hukukun korunmasına dayanarak, “medeni kanunlara” bağımlı olduğumuz için özgür olduğumuzu ileri sürmüştür. Rousseau’nun bakış açısıyla kanunu anlamaya çalıştığımız da ise Rousseau’ya göre kanun, “*genel irade*”nin ürünüdür. Rousseau bireyin özgür olabilmesi için siyasette çözülmesi gerekli olan sorun, “*geometride bir çemberi dört köşe yapmaya benzettiğim kanunu insanın üstüne yerleştirmektir*”⁶⁵. Bu sorun Rousseau için önemliydi; çünkü insan insana değil kanunlara boyun eğdiği zaman ancak özgür olabilirdi⁶⁶. Genel iradenin ürünü olan kanun, tarafsızlığı, genel olması ve bükülmezliği ile insana bağımlılığa son verir ve bu da insanın özgürleşmesini sağlardı⁶⁷. Sonuç olarak, Rousseau toplum sözleşmesiyle bir araya gelen toplumun yaşamasını kanuna bağlamıştır. Kanun, “genel irade”nin, insanların gerçek iradelerinin ürünüdür ve adalet, özgürlük ondan doğar, geleceklerini o tayin eder⁶⁸.

Günümüz demokratik hukuk devletlerinde ise anayasaya saygı çerçevesinde kanunlar yoluyla kişilerin hak ve özgürlükleri ortaya konur, düzenlenip, güvence altına alınır; toplumda yaşayan insanlar hak ihlaline uğradıklarında kanunlar çerçevesinde hak

1991,s.227.

⁶³ Monarşiler dönemi düşünürleri için bkz. Mehmed Akad, “Machiavel-Bodin ve Hobbes’da Monarşi Anlayışı”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (İÜHFD)**, Cilt. 40, Sayı.1-4, s.1 vd.

⁶⁴ Mehmet Akad, Bihterin Vural Dinçkol, Nihat Bulut, **Genel Kamu Hukuku**, 10.Basım, İstanbul: Der Yayınları, 2014, s.115.

⁶⁵ Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Tuncer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan (çev.), 2.Basım, İstanbul: Sentez Yayınları, 2014, s.379.

⁶⁶ Bu görüş Rousseau’nun bütün yazılarında yer bulur. Rousseau, Discours sur l’Economie Politique’de şöyle diyor: “Yasa insanoğlunun özgürlüğünü elde ettiği ve adaleti sağladığı tek şeydir.” Second Discours adlı esere yazdığı ithafta şunları söylüyor: “Hepiniz o denli az bilgi sahibisiniz ki, yasanın gücü ve onu koruyanların iktidarı sona erdiğinde, kimse için güvenlik ve özgürlük kalmayacaktır.” Contrat Social’in ilk baskısında yasa, “insanın yarattığı kurumların en yücresi” olarak tanımlanmıştır. Rousseau, Contrat Social’in özetinde ise “İnsanlar yasaların üstüne çıktıklarında... geriye yalnız köleler ve efendiler kalacaklardır”. Akad, Dinçkol, Bulut, s.148.

⁶⁷ Akad, Dinçkol, Bulut, s.148.

⁶⁸ Akad, Dinçkol, Bulut, s.150.

ihlalleri giderilip toplumun düzeni sağlanmaya çalışılır; toplumun siyasi, sosyal, ekonomik ve benzeri alanlarda gereksinimlerine kanunlar yoluyla çözüm getirilip toplumun ihtiyaçları karşılanır...

Sonuç olarak site devletlerinden günümüz küreselleşen hukuk devletlerine kadar gelen süreçte kanunlar yolu ile toplum ve devlet için önemli işlevler yerine getirilmiştir. Kanunların bu tür önemli işlevleri kusursuz yerine getirebilmesi ise hiç kuşkusuz nitelikli bir yasama faaliyeti ile mümkün olabilir. Bu çerçevede kanun yapım tekniği ve sürecine anayasa tarafından kanun koyucu olarak belirlenen yasama organının azami önem göstermesi elzemdir.

2) Hukuksal Aşama

a) Girişim (İnisiyatif)

Çağdaş demokrasilerde kanun yapım sürecinin başlatılması; yani inisiyatif yetkisi esas olarak iki aktördedir. İnisiyatif yetkisini elinde bulunduran bu aktörler: Hükümet ve Parlamento'dur. Bu aktörlere bazı ülkelerde bir başka aktör daha eklenir: Belirli sayıda yurttaşlar topluluğu⁶⁹. Parlamentoların geleneksel işlevi olan kanunların yapılması, farklı aşamaları kapsayan bir takım "zincirleme işlemler" sonucu gerçekleşir⁷⁰.

Kanun yapım sürecindeki bu zincirleme işlemler, ön hazırlık ve taslağın hazırlanması ile başlar, daha sonra bu tasarıların komisyonlarda ele alınması, genel kurula gelişi, genel kurulda görüşülmesi, devlet başkanına gönderilmesi, ısdarı ve Resmi gazetede yayınlanmak üzere kanun metninin Başbakanlığa gönderilmesi aşamalarını kapsar⁷¹. Geleneksel kanun yapım süreci parlamentoda başlamakta ve yine burada sona ermektedir.

Ancak bazı istisnalar vardır. Millet egemenliği ilkesine dayanan temsili hükümet

⁶⁹ Akın Çakın, "Yasa Yapım Süreci ve Sosyal Kontrol (Şeffaflık ve Katılım)", **Yasama Dergisi**, Sayı.9, (Mayıs-Ağustos 2008), s.59.

⁷⁰ Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, s.141.

⁷¹ Gülşen Terakye, "Yasama Süreci ve Yasa Yapımı", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hemşirelik Yüksekokulu Elektronik Dergisi (DEÜHYO ED)**, Sayı. 5 (2), 2012, s.72.

sisteminin, halk egemenliği anlayışının gelişmesiyle birlikte zamanla değışime uğradığı ve halkın çeşitli şekillerde yasama faaliyetine katıldığı yarı doğrudan hükümet sistemlerinin ortaya çıktığı görölmektedir⁷². Yarı doğrudan demokrasinin geçerli olduğu bu sitemde, kanun yine parlamento tarafından yapılmakta, ancak önemli konularda ki kararlar bizzat seçmenler aracılığı ile alınmaktadır⁷³. Bu yöntemlerden biri de referandumdur. Referandumda bir kanun ya da anayasa metninin kabul edilmesi için seçmenlerin oyuna başvurulmaktadır⁷⁴.

Kanun yapım süreci ile ilgili olarak Türk hukuk sistemine baktığımızda 1982 Anayasası m.87; “*kanun koymak, değıştirmek ve kaldırmak*” yetkisini TBMM’nin görev ve yetkileri arasında saymıştır. Devamı niteliğindeki 88.madde de ise anayasa, kanun teklif etme yetkisini bakanlar kuruluna ve milletvekillerine vermiştir.

Kanun tasarısı ve tekliflerinin TBMM’de görüşölme usul ve esasları ise TBMM içtüzüğünde düzenlemiştir.

Kanun yapma sürecini düzenleyen diğeri bir mevzuat ise Başbakanlık tarafından 17.02.2006 tarihinde çıkarılmış olan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”tir. Bu mevzuatla konunun teknik yönleri ve ayrıntılarını düzenlenmiştir.

aa) Teklif ve Tasarı

Bir veya daha fazla milletvekili tarafından verilen kanun önerilerine “kanun teklifi” denmektedir.

Bakanlar kurulu tarafından yapılan kanun önerilerine “kanun tasarısı” denmektedir.

⁷² Çakın, s.60.

⁷³ Çakın, s.60.

⁷⁴ Fazlı Pehlivan, *TBMM’nde Yasa Yapma Süreci ve Bazı Avrupa Birliği Parlamentolarından Örnekler*, 2007, s. 65.

aaa) Teklif ve Tasarılar da Aranacak Şartlar

İster kanun tasarısı ister kanun teklifi olsun kanun önerileri belirli usul ve esaslara uygun olarak hazırlanmalıdır. Kanun tasarısı ve tekliflerinde bulunması gereken koşullar Anayasa, TBMM İç Tüzüğü ve Başbakanlık tarafından hazırlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik de düzenlenmiştir. Buna göre kanun tasarısı ve tekliflerinde bulunması gereken temel koşullar şunlardır:

aaaa) TBMM Başkanlığına Hitaben İmzalı Takdim Yazısı

TBMM içtüzüğünün 73. ve 74. maddeleri gereğince, tasarılar da başbakan ve tüm bakanların; kanun tekliflerinde ise teklifi veren milletvekili ya da milletvekillerinin TBMM Başkanlığına hitaben yazılmış imzalı dilekçelerini içeren takdim sayfası bulunmalıdır.

bbbb) Gerekçe Koşulu

Kanun teklifinin genel amacını içeren genel gerekçe ve her maddenin gerekçesini ortaya koyan madde gerekçeleri de teklif ve tasarılar da bulunmalıdır. Ayrıca, kaldırılması veya eklenilmesi istenilen hükümlerin neler olduğu ve neden kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi gerektiği hususu da gerekçede açıkça gösterilmelidir.

cccc) Tasarı veya Teklif Metni

Tasarı ve teklifin kabul edilmesi halinde kanun metnini oluşturacak olan kanun başlığı ve maddeler önem taşır. Kanun başlığının adı büyük harflerle, koyu renkte, özlü bir şekilde altı çizilmeden yazılmalıdır. Eğer kanun önerisi bir kod kanun ise; yani öneri başlı başına bir alanı düzenler nitelikte ise bu durumda kanunun başlığı kanunun içeriğinin ne olduğunu ortaya koyacak şekilde olmalıdır. Örneğin; TÜRK CEZA KANUNU veya SİYASİ PARTİLER KANUNU. Yapılan kanun önerisi bir kod kanun değil de başka kanunlara gönderme yapan yani kanunlara ek ve değişiklik getiren bir çerçeve kanun

önerisi ise o takdirde kanun önerisinin adı gönderme yapılan kanunla ilgili olarak ne tür bir işlem yapıldığını gösterir bir şekilde yazılmalıdır. Örneğin hazırlanan yasa önerisi, yürürlükte bulunan başka bir kanunun⁷⁵;

- Bir maddesini değiştiriyorsa; “...KANUNUN BİR MADDESİNİN DEĞİŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN KANUN”,
- Birden fazla maddesini değiştiriyorsa; “...KANUNUN BAZI MADDELERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN KANUN”,
- Birden fazla maddesini yürürlükten kaldırıyorsa; “...KANUNUN BAZI MADDELERİNİN YÜRÜRLÜKTEN KALDIRILMASINA İLİŞKİN KANUN”,
- Ek madde ekliyorsa; “... KANUNUNA BİR EK MADDE EKLENMESİNE İLİŞKİN KANUN” şeklinde başlıklar oluşturulmalıdır.

Kanunlar kısımlara, kısımlar da bölümlere ayrılır. Her kısım ve bölüm için ayrı başlık konulur. Kısım ve bölüm ifadeleri koyu ve büyük harflerle, başlıkların ise sadece baş harfleri büyük harflerle ve koyu yazılır. Başlıkların altı çizilmez.

aaaaa) Madde

İlgili kanun bölümleri maddelerden oluşur. Bir kanun en az üç maddeden oluşan uyumlu bir bütündür⁷⁶. Madde başlıkları içeriğine uygun olarak, koyu ve altı çizilmeden, ilk harfi büyük olacak şekilde yazılmalıdır⁷⁷. Madde içeriğinin sonradan değiştirilmesi

⁷⁵ Şeref İba, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, 1.Baskı, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010, s.357.

⁷⁶ İba, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, s.359.

⁷⁷ Madde başlıklarının kanun metninden sayılıp sayılmaması gerektiği hususu ise tartışmalı bir konudur. Daver, madde başlıklarının önemini şu ifadeleriyle ortaya koymuştur:

“Modern kanun tedvin tekniğinin bir neticesi olan matlap sistemi, bir fantezi bir süs değil, kanunun bünyesine dâhil onu açıklayan, tamamlayan bir parçadır. Başlıksız, fasil ve unvansız, matlapsız bir kanun, kanun tekniği bakımından eksik sayılacağı gibi bunları kanun metnine saymamak da kanunun tatbiki ve anlaşılması bakımından büyük tereddütler ve güçlükler doğuracaktır.” Bülent Daver, (1961) s. 244’tan nakleden Şeref İba, age, s.359.

Bu görüşe karşın, TBMM’nin 26.1.1944 tarihli ve 1367 sayılı Yasama Yorumunda ve 1982 Anayasası’nın 176. maddesinde madde başlıklarının kanun metninden sayılmayacağı belirtilmiştir. Erdin Bayram, **Kanun Sistematğinde Madde**, **Yasama Dergisi**, Sayı.8, 2004, s.104.

sonrasında maddenin içeriği ile başlığı arasında uyumsuzluk oluşabilir; bu durumda madde başlığının da içeriğe uygun olacak şekilde değiştirilmesi gerekir⁷⁸.

Maddeler de kendi içinde sırasıyla fıkra, bent, alt bent, cümle ve ibarelerden oluşur.

bbbbbb) Fıkra

Yasa maddelerinde satırbaşı olarak başlayan kısımlara denir. Fıkra, kural olarak bent, alt bent, cümle ve ibarelerden oluşur. Ama maddeler bazen tek fıkra veya yalnız bentler şeklinde de yazılabilir⁷⁹.

ccccc) Bent ve Alt Bent

Kanun maddesi içindeki fıkraların harf ve rakamlarla ayrılmış kısımlarına denir; kanun maddelerinin fıkralarının alt bölümleridir⁸⁰. Bentler harfle, alt bentler ise numarayla gösterilir ve yarım ayraçla kapatılır. Bentlerin sıralanmasında Türk alfabesinde yer alan bütün harfler kullanılır.

ddddd) Cümle ve İbare

Yasama dilinde cümle, bir veya birden fazla ibarelerden oluşan, bir hüküm anlatan ve nokta(.) ile biten bölümdür. İbare ise bir veya daha fazla kelimedenden oluşan cümlelerin bölümlerine verilen isimdir.

Yukarıda kanun tasarı ve tekliflerinde bulunması gereken temel koşullara ve teklif

⁷⁸ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, md.14, <http://www.tmo.gov.tr/Upload/Document/mevzuat/ilgiliyonnetmelik/mevzhaziryon.pdf> (Erişim: 11 Şubat 2016)

⁷⁹ İba, Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler, s.362.

⁸⁰ Ejder Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, 5.Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları,1996, s.115.

metnini oluşturan kısımlara değinildi. Şimdi ise kanun tasarı ve teklifleri hazırlanırken dikkat edilmesi gereken hususlar üzerinde durulacaktır.

bbb) Tasarı ve Teklifler Hazırlanırken Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar

Bu başlık altında kanun tasarı ve teklifleri hazırlanırken genel olarak ön hazırlık aşamasında ve özel olarak da mevzuat hazırlama usul ve esasları yönetmeliği çerçevesinde dikkat edilmesi gereken hususlara yer verilecektir.

aaaa) Genel Olarak Ön Hazırlık ve Katılım Aşaması

Kanun yapım tekniği üzerinde durulması ve titiz çalışılmasını gerektiren önemli bir olaydır. Bir ülkede hukuka saygı duyulmasını sağlamak ve hukuku içselleştirmek için öncelikle hukukun yapı taşlarından biri olan kanunların geniş araştırmalı, disiplinli bir şekilde hazırlanması gerekir. Bu çerçevede kanunun yürürlüğe girmesinden önceki ön hazırlık aşaması önem taşır. Bir kanunun ön hazırlık aşaması ne kadar derin, intizamlı ve geniş bir çalışmaya dayanırsa kanun da o derecede kusursuz, kalıcı, kabul edilebilir ve toplum tarafından da anlaşılabilir, içselleştirilebilir bir metin olarak ortaya çıkar. Anayasaya, memleketin gerçeklerine, hukuk mantığına uygun başarılı bir kanun hazırlığı yapmak ve onun etkili bir biçimde uygulanmasını sağlamak için yasama uzmanlarının üzerinde titizlikle durması gereken asgari ilkeler vardır. Yasama uzmanı;

Bir ön hazırlık çalışması yapmalı ve toplumsal beklenti ve gereksinimi araştırmalı,

Kanuni düzenlemenin konusu olan sorunu kuşkuya yer bırakmayacak şekilde tespit etmeli,

Kanun yoluyla ulaşılmak istenen amacı belirlemeli,

Mevzuatlarda aynı konuda önceden yapılan bir düzenleme olup olmadığını araştırmalı,

Kamuoyunun, vatandaşların ve sivil toplumun katılımını sağlayarak taslağın katılımcı bir şekilde oluşturulmasını sağlamalı ve kanun tasarısının varlığına ihtiyaç duyulduğunu hissettirmek için kamu bilgilendirilmeli⁸¹,

Taslak metni yazarken iyi bir Türkçe kullanmalı ve metni herkesin anlayabileceği şekilde muğlaklığa yer vermeden açık ve anlaşılabilir bir dille yazmalıdır.

Yasanın katılımcı bir şekilde oluşturulması için sadece kamuoyunu genel çerçevede bilgilendirme ya da kamuoyunda tartışma açılması da yeterli olmamaktadır. Kanun tasarıları bakanlar kurulunun önüne gelmeden önce ilgili bakanlıklarda teknik ve hukuki çalışmalar yapılmalı ve konuyla ilgili gerekli komisyonlar oluşturulmalıdır. Kanun tasarıları üzerinde komisyonlarda teknik çalışma yapılması ve metni olgunlaştırmak adına hazırlık sürecinde, toplumun bilgisine ve tartışmasına sunmak çok önemlidir. Topluma bilgi vermeden, toplumun tasarının üzerinde tartışmasını sağlamadan tamamen teknik düzeyde bir çalışma yapılması katılımcı bir kanun tasarısı için yeterli değildir⁸².

Kanun tasarıları üzerinde ilgili bakanlıkça hazırlık yapılırken, üniversitelerin, ilgili oldukları ölçüde yüksek yargı organlarının, meslek kuruluşlarının ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların da, tasarının düzenlediği konu ile ilgili görüşleri alınmalı, değerlendirilmeli ve uygun görülenler, öneriler çerçevesinde tasarı üzerinde düzeltilmelidir⁸³.

bbbb) Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Çerçevesinde Uyulması Gereken İlkeler

Ülkemizde kanun tasarılarının hazırlanmasına ilişkin usul ve esaslar “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” te düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 4.maddesine göre; Taslaklar hazırlanırken uyulması gereken ilkeler şunlardır:

⁸¹ Ali Em, **Kanunların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği**, 4.Baskı, Ankara: Turhan Yayınevi, 2003, s.43-45. Aynı konuda, bkz, Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku 1, s.126; “İnsan haklarının güvencesi bakımından yasa yapım tarzının önemi açıktır. Bunların başında, saydamlık ilkesine saygı ve kamuoyunda tartışma olanağı gelir”.

⁸² Nihan Yancı Özalp, Türkiye’de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu, Nitelik Sorunu mu? , **AÜSBFD**, sayı: 61-1, s.275.

⁸³ Özalp, s.275.

“Taslak hazırlamada uyulacak ilkeler

MADDE 4 - (1) Taslaklar hazırlanırken aşağıdaki ilkelere uyulur:

- a) Taslaklar üst hukuk normlarına aykırı olamaz.*
- b) Taslaklar düzenleme amacına uygun olarak hazırlanır.*
- c) Taslaklar hazırlanırken yargı kararları göz önünde bulundurulur.*
- ç) Taslaklar hazırlanırken düzenlenen alanlara ilişkin mevzuatın tamamı gözden geçirilerek, gerekiyorsa mevcut hükümlerde gerekli değişiklikler yapılır veya anılan hükümlerden ihtiyaç duyulanlar taslağa alınarak ihtiyaç duyulmayan hükümler yürürlükten kaldırılır.*
- d) Çerçeve taslaklarda, ilgili mevzuata işlenemeyecek ve onun dışında kalarak tek metin olma özelliğini bozacak hükümlere yer verilmez.*
- e) Taslakların kapsam maddesi, herhangi bir tereddüde yol açmayacak açıklıkta düzenlenir; taslağın kapsamı konusunda herhangi bir tereddüt bulunmuyorsa, taslakta ayrıca kapsam hükmüne yer verilmez.*
- f) Taslağın madde metinleri kısa ve anlaşılır biçimde düzenlenir, ayrıca içinde açıklayıcı hükümlere yer verilmez.*

Kanun taslaklarını hazırlayacak birimler ve konuyla ilgili olarak hazırlık aşmasında görüş alınmasına ilişkin yönetmeliğin 5. ve 6. Maddelerinde şu hususlar yer almıştır:

Taslakları hazırlayacak birimler

MADDE 5 - (1) Taslaklar, konuyla ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından hazırlanır. Hukuk müşavirlikleri dışındaki birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşü alınır.

Görüş alma

MADDE 6 - (1) Başbakanlığa sunulmadan önce, taslaklar hakkında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınır. Bu çerçevede ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra;

a) Bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal politikalar ve tedbirlerle ilgili kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören taslaklar hakkında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının,

b) Kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan taslaklar hakkında Devlet Personel Başkanlığının,

c) Tüzük taslakları hakkında devlet bakanları dâhil bütün bakanlıkların,

ç) Kamu gelir ve giderlerini etkileyen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının; malî konuları düzenleyen kanunlar ile düzenleyici işlemlere ilişkin taslaklar hakkında Maliye Bakanlığının,

d) Kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Adalet Bakanlığının,

e) Bakanlıklar ile Sayıştay'ın denetimine tâbi diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca malî konularda düzenlenecek yönetmelik taslakları hakkında Sayıştay Başkanlığının,

f) Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin, görüşlerinin alınması zorunludur.

(2) Taslaklar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılır.

(3) Kamuoyunu ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilir. Bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulur.

(4) Başbakanlık, mutabakat sağlanamayan taslaklara ilişkin olarak ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından doğrudan görüş alabilir”.

İlgili maddeler uyarınca da görüldüğü üzere kanun yapma süreci disiplinler arası bir süreci yansıtır. Bu çerçevede, soyut, genel, sürekli nitelikte kanunlar yapabilmek için

geniş hukuk bilgisine; adaletli kanunlar için hukuk felsefesine; siyasi ve toplumsal menfaatleri hesaba katmak ve vatandaşların siyasi yaşama nasıl dâhil olabilecekleri bakımından siyaset bilimine; kanunların toplumsal etkilerini ölçmek için sosyolojiye; kanunlarla iktisadi olayların ilişkilerini tespit için iktisat bilgisine ve düzenlenecek konuyla ilgili teknik bilgiye ve bunların en başında amacını en iyi şekilde anlatabilmek için çok iyi bir Türkçe dilbilgisine ihtiyaç bulunmaktadır⁸⁴.

Ülkemizde uygulamaya baktığımızda ise bu hususlara riayet edilmeden tasarı ve tekliflerin oluştuğunu görmekteyiz.

“Günümüzde yasa, daha çok, iktidar partilerinin ve hükümetin iradesinin ifadesidir. Siyasal parti çoğunluğuna dayalı parlamentoculukta, yasama organı, hükümetler iradesinin ve İdare tarafından hazırlanmış metinlerin “kayıt bürosu”na dönüşebilmektedir”⁸⁵.

Örneğin ülkemizde *“insan haklarına ilişkin olarak ilgili devlet kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları arasında iletişim sağlamak ve insan haklarını kapsayan ulusal ve uluslararası konularda danışma organı olarak görev yapmak üzere... 4634 sayılı kanunla İnsan Hakları Danışma Kurulu”* oluşturulmuştur. Yasa yapım süreçlerinde bu kurulun görüşleri alınmadığı gibi bir insan hakkı sorunu olan azınlıklarla ilgili *“Kültürel Haklar ve Azınlık Hakları”* raporunu hazırladıkları için üyeleri yargılama geçirmiştir.

Yürürlükteki kanunlara baktığımızda kanunların çoğunun *“özgürlüğün ve hukuk devleti ilkesinin güvencesi olmaktan çok, bunları kısıt ve tehdit eden”* şekilde kaleme alındıklarını görürüz⁸⁶. Bu çerçevede insan hakkı ihlallerinin önemli bir bölümü doğrudan kanunlardan kaynaklanmakta ve bu kanunlar yürürlüklerinden kısa bir süre sonra hemen değişikliğe uğramaktadırlar. Siyasi Partiler Kanunu, Basın Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu en başta belirtilmesi gereken kanunlar arasındadırlar⁸⁷. Örneğin bunlardan 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu 1991 yılında

⁸⁴ Adem Keskin, “Kanun Tasarılarının Hazırlanma Süreci”, İrfan Neziroğlu, Fahri Bakırcı (Ed.), **Kanun Yapım Süreci Sempozyumu** içinde (30-103), 2011, Ankara: TBMM Basımevi, s. 41.

⁸⁵ Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku 1, s.123.

⁸⁶ Bülent Tanör, **Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, 3. Baskı, İstanbul: BDS Yayınları, 1994, s.292.

⁸⁷ Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku 1, s.124.

çıkırmış ve şu ana kadar 31 kez değişiklik geçirmiştir. Daha çarpıcı bir örnek verirsek 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu şu ana kadar tam 167 kez değişikliğe uğramıştır.

Bu aktarmalar ışığında şu sonuç çıkarılabilir:

Ülkemizde kanun tasarısı ve teklifleri için uyulması gerekli ilke ve kurallara uyulmamış; kanunlar nitelikli bir ön hazırlık aşaması geçirmeden, katılımcı bir ortam oluşturulmadan hızlı bir şekilde hazırlanmış ve oylanmıştır.

Katılımcı, demokratik, özgürlükçü, insan haklarının güvencesi olan kanunların üretimi için yukarıda geçen ilke ve kurallara uyulmalı ve bazı devletler de olduğu gibi yasa metinlerinin hazırlanmasında yasama organlarına yardımcı olacak bir takım teknik ve uzman kurumlar oluşturulmalıdır.

Örneğin Anglo-Amerikan dünyasında kanun tasarılarının modern yasama teknik ve usulüne göre oluşturulması, yazım ve dil bütünlüğünün sağlanması üzerinde önemle durulan konulardır⁸⁸. Anglo-Amerikan lkelerinde kanun tasarısı ve tekliflerinin modern yasama usul ve esaslarına uygun şekilde yazılmaları için Danışma Büroları kurulmuştur. Amerika’da çeşitli federe devletlerde kurulmuş olan Yasama Danışma Büroları bu kuruluşların en tanınmışlarındandır. Bu büroların amacı, yasama meclisi üyelerine kanun konusu yapacakları konularda bilgi vermek ve kanun tekliflerinin hazırlanmasında teknik ve bilimsel yardımlarda bulunmaktır⁸⁹. Bu bürolarda faaliyet gösteren uzmanlar, tarafsız ve partizan davranışlardan uzak olan kişilerden oluřmaktadır⁹⁰.

Yine Birleşik Krallık’ta insan hakları alanında yasama girişimlerini gözden geçirmek amacıyla kurulan bir insan hakları yasama komitesi olan İnsan Hakları Ortak Komitesi rnek verilebilir⁹¹.

⁸⁸ Hasan Erikli, “1982 Anayasasına Göre Yasa Yapım Süreci”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi SBE, 2004), s.61.

⁸⁹ Erikli, s.61.

⁹⁰ zalp, s.277.

⁹¹ Kaboğlu, zgrlkler Hukuku 1, s.123.

bb) Halkın Yasama Girişimi

Yarı doğrudan demokrasinin uygulandığı bazı ülkelerde yasama girişimi parlamento dışında belli sayıda yurttaş tarafından da başlatılabilmektedir. İşte, “*belli sayıda yurttaşın bir kanun tasarısı kaleme alarak bu metin üzerinde referandum düzenlenmesini talep etmesi*” halk girişimi olarak tanımlanabilir⁹². Yasama girişimi doğrudan ve dolaylı olarak iki türlü şekilde gerçekleştirilebilir. Eğer belli sayıda yurttaş tarafından kaleme alınan metin sadece yurttaşların kararına tabi ise yani ayrıca parlamentoda oylanması gerekmiyorsa bu takdirde yasama girişimi doğrudandır. Ama yurttaş tarafından kabul edilen metin ayrıca parlamentonun oyuna sunuluyorsa bu takdirde yasama girişimi dolaylıdır.

Yasama girişiminin uygulandığı ülkelerden biri olarak İtalya’yı örnek gösterebiliriz. İtalya’da yasama girişimi dolaylı olarak gerçekleşir. Buna göre İtalya anayasasının 71’nci maddesinin 2.fıkrası şu şekildedir; “*Halk da en az elli bin seçmenin imzasıyla maddeler halinde bir tasarı vermek suretiyle yasama sürecini başlatabilir.*” Yasama girişiminin doğrudan uygulandığı ülke olarak ise ABD’de federe devletler düzeyinde bu yöntemin uygulandığı görülür. ABD’de 15 federe devlette, kanun yapmak ve ilgili federe devletin anayasasında değişiklik yapmak amacıyla doğrudan halk girişimi yolu işletilmektedir⁹³.

cc) İstisnai Bir Yol: TBMM Dilekçe Komisyonu Aracılığıyla

Dilekçe hakkı, yöneten ve yönetilen ilişkileri çerçevesinde, en eski kamusal ve siyasal haklardan biridir. Dilekçe hakkı geniş anlamıyla birçok özgürlüğün kaynağı olan, “basın özgürlüğü”, “düşünce ve ifade özgürlüğü”, “toplantı ve gösteri özgürlüğü” gibi özgürlükleri bünyesinde barındıran, doğal ve vazgeçilmez bir haktır. Dar anlamıyla dilekçe hakkı ise bireylerin, kamusal veya kişisel konularla ilgili istek ve şikayetlerini tek başlarına

⁹² Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, s.181.

⁹³ Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, s.182.

yahut da başkaları ile birlikte resmi makamlarına sunabilmesidir⁹⁴. İdari ve siyasi başvuru niteliğindeki “Dilekçe hakkı” 1982 Anayasası’nın 74’ncü maddesinde düzenlenmiştir:

“Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir”.

Dilekçe hakkı yeterince kullanılabildiği takdirde çok etkili bir mekanizma olabilir. Halkın TBMM’ne sunduğu dilekçede belirttiği dilek veya şikayet kanunlarda boşluk olan ancak gereksinim duyulan bir alana ilişkin olabilir. Bu takdirde ilgili dilekçe Parlamento’yu kanun yapmaya zorlayacak bir işlev taşır⁹⁵.

Nitekim bazı kanunların bu adım sonrasında yapıldığı görülmektedir. Örnek vermek gerekirse; Kar payı esası üzerine kurulan yeşil sermaye holdinglerinin denetimindeki yasal boşluğun giderilmesi amacıyla Türk Ticaret Kanununda değişiklik yapılması⁹⁶, gece bekçilerinin, özel kanunlarında belirtilen görevlerden farklı hizmetlerde çalıştırılması, çalışma koşulları vb. konularda mevcut yasal boşluğun giderilmesi, taşıdıkları silahtan harç alınmamasına yönelik yapılan kanuni düzenleme⁹⁷.

b) Görüşme ve Kabul

aa) Başkanlığa Geliş ve İşleme Alınma

Hazırlanan kanun tasarı ve teklifleri Meclis başkanlığına sunulur; yani TBMM genel evrak birimini verilir. Genel evrak birimince kanun tasarı ve teklifleri numaralandırılır ve numaralandırıldıktan sonra Kanunlar ve Kararlar müdürlüğüne

⁹⁴ Abdullah Sezer, “Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne Dilekçe İle Başvuru Hakkı”, Selda Çağlar (Ed.), **İnsan Hakları** içinde (213-255), İstanbul: Beta Basım, 2010, s.220.

⁹⁵ Sezer, s.249.

⁹⁶ TBMM- DK- GK kararı (Karar no:13, T.22.04.2005), <https://goo.gl/HBjVE5> (e.t: 11 Şubat 2016).

⁹⁷ TBMM- DK- GK kararı (Karar no: 11, T.9.02.2005), <https://goo.gl/0UyosD> (e.t: 11 Şubat 2016).

gönderilir. Kanunlar ve kararlar müdürlüğünde, inceleme ve araştırma bürosunda görev yapan yasama uzmanlarınca kanun tasarı ve teklifleri incelenir. Bu incelemede tasarı ve teklifin ne olduğuna dair özeti çıkarılır. Bu özet tasarı veya teklifin başlığı ile birlikte internet üzerinden bulunmasını kolaylaştırır. Özeti de yer aldığı inceleme formunda tasarı ve teklife ilişkin, kanun sistematığı açısından tespit ve öneriler yer alır⁹⁸.

Yasama Uzmanlığı Yönetmeliğinin 32'inci maddesinin c bendinde bu inceleme ile ilgili şöyle denmektedir: “*TBMM Başkanlığına sunulan kanun tasarı ve tekliflerini kanun yapım tekniğine uygunluk açısından inceleyerek rapor hazırlamak.*”

bb) Komisyon Aşaması

Komisyonlar, TBMM'deki kanun yapım sürecinin mutfağını oluşturmaktadırlar. Şöyle ki kanun tasarı ve teklifleri ilk olarak TBMM Başkanlığına sunulur. Daha sonra TBMM Başkanlığı tasarı ve teklifleri ilgili komisyona gönderir. Komisyonlardan beklenen ise kendilerine havale edilen tasarı ve teklifleri enine-boyuna tartışmaları, incelemeleri, gerekli değişiklikler yapılması gerekiyorsa bu değişiklikleri yapmaları ve böylece tasarı ve teklif metnini olgunlaştırmalarıdır.

Kanun tasarı ve tekliflerinin komisyondaki görüşülmesi meclis genel kurulunun çalışma yükünü hafiflettiği gibi, yasama faaliyetlerinin zaman kaybedilmeden verimli bir şekilde geçmesini sağlar; çünkü meclisin kalabalık üye sayısının bütünü içinde ön hazırlık olmadan yapılacak olan görüşmeler gecikmelere ve verimsiz bir yasama sürecine yol açar.⁹⁹

En nihayetinde ise komisyonlarca olgunlaştırılmış olan bu tasarı ve teklif metinleri nihai karar için genel kurula gönderilir. Genel kurula nitelikli metinlerin gönderilmesi için komisyon aşamasının başarılı bir şekilde geçmiş olması gerekir. Bu açıdan komisyon aşaması nitelikli yasaların üretimi için önem taşımaktadır. Bu açıdan bu

⁹⁸ Habip Kocaman, “Kanun Tasarı ve Tekliflerinin TBMM’de Görüşülme Süreci”, İrfan Neziroğlu, Fahri Bakırcı (Ed.), **Kanun Yapım Süreci Sempozyumu** içinde (103-185), 2011, Ankara: TBMM Basımevi, s. 108.

⁹⁹ Teziç, Anayasa Hukuku, s.49.

kısımında TBMM'deki komisyonların yapı ve işleyişi üzerinde durulacaktır.

aaa) TBMM'de Komisyon ve Türleri

TBMM İçtüzüğü'ne göre TBMM'de 18 tane sürekli komisyon bulunmaktadır. Sürekli komisyonlar dışında sayısı belirsiz olan geçici komisyonlarda bulunmaktadır. Komisyonları birkaç açıdan şu şekilde tasnif edebiliriz¹⁰⁰:

Yasal Dayanak Açısından Komisyonlar: Komisyonlar yasal dayanakları açısından anayasa, yasalar ve içtüzük ile kurulurlar.

Süreklilik Açısından Komisyonlar: Komisyonlar geçici ya da sürekli olmalarına göre geçici komisyonlar ve sürekli komisyonlar şeklinde iki kısımda incelenebilir. Sürekli komisyonlar, İhtisas komisyonları veya Daimi komisyon olarak adlandırılır. Geçici komisyonlar ise belirli bir süreliğine kurulan Meclis araştırması ve soruşturması komisyonlarıdır.

İşlevleri Açısından Komisyonlar: Komisyonların bazıları sadece yasa tasarı ve tekliflerini görüşürler; bunlar yasa yapım komisyonlarıdır. Bazı komisyonlarda yasa yapımı ile ilgilenmezler; bunlar kuruluş kanunlarında gösterilen amacı gerçekleştirirler. Bunların dışında tasarı ve teklif görüşme yetkisinin yanında bir takım özel görevleri bulunan komisyonlarda vardır.

bbb) Komisyonların Oluşumu

Komisyonların nasıl oluşacağı TBMM içtüzüğünün 21'inci maddesinde açıklanmıştır.

İç tüzüğe göre komisyonlara sadece siyasi parti gruplarının milletvekilleri üye olabilmekte, bağımsızlar ile grup kuramamış siyasi parti milletvekilleri komisyonlara üye

¹⁰⁰ Fahri Bakırcı, **TBMM'nin Çalışma Yöntemi**, 1.Baskı, Ankara: İmge Yayınevi, 2000, s.310-321.

olamamaktadırlar.

Komisyonların bu şekilde oluşması kanaatimizce, herkesin eşit bir şekilde temsilinin sağlanması açısından, çoğulcu ve katılımcı nitelikten uzak ve anti-demokratiktir. Komisyonların oluşumunu düzenleyen ilgili içtüzük hükmünün bağımsız adayları ve parti grubu kuramamış siyasi partileri de kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekir. Bu yorumumuzu destekleyecek çok sayıda önemli gerekçe bulunmaktadır.

İlk olarak Plan ve Bütçe komisyonu ile Meclis Soruşturması komisyonunun nasıl oluşturulacağını anayasa kendi düzenlemiştir. Anayasa kendi düzenlediği bu komisyonlar için bağımsız ve grubu bulunmayan siyasi parti gruplarına da yer vermiştir. Dolayısıyla anayasa kendi düzenlediği bu komisyonlar için bağımsız ve grubu bulunmayan siyasi partilere yer vermişken, TBMM tarafından oluşturulacak komisyonlar için bunlara yer vermemeyi düşünemez¹⁰¹.

İkinci olarak, anayasanın 95'inci maddesi gereği TBMM, çalışmalarını içtüzük hükümlerine göre yürütür ve içtüzük hükümleri, siyasi parti gruplarının, meclisin bütün faaliyetlerine üye sayıları oranında katılımlarını sağlayacak şekilde düzenlenir. Yani anayasa burada meclisin faaliyetlerine katılım için “güç oranında temsil ilkesi”ni öngörmüştür. Güç oranında temsil ilkesi, Meclisin bütün faaliyetlerine grubu bulunmayan siyasi partilerin de katılımını zorunlu kılar¹⁰². Komisyon çalışmaları da meclisin bütün faaliyetlerinden biri olduğu için burada da Güç Oranında Temsil İlkesi geçerlidir¹⁰³.

Bundan dolayı bağımsız ve grubu olmayan siyasi partilerinde komisyonların oluşum aşamasında yer almaları gerekir aksi takdirde bunları dışlamak grubu bulunan siyasi partilere güçleri oranında değil aksine güçlerinin üstünde temsil olanağı vermektedir.

Bu hususla ilgili Anayasa Mahkemesi de TBMM komisyonlarının kuruluşuna

¹⁰¹ Fahri Bakırcı, “Kanun Tasarı ve Tekliflerinin TBMM’de Görüşülme Süreci”, İrfan Neziroğlu, Fahri Bakırcı (Ed.), **Kanun Yapım Süreci Sempozyumu** içinde (103-185), 2011, Ankara: TBMM Basımevi, s. 119.

¹⁰² Server Tanilli, **Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş**, İstanbul: Say Yayınları, 1982, s. 301-305.

¹⁰³ Bakırcı, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, s.117.

ilişkin bir kararında şöyle demiştir¹⁰⁴:

“... Siyasi parti gruplarının, güçleri ne olursa olsun, Meclisin tüm çalışmalarına mutlaka katılmalarını ve katılmanın her grubun gücü oranında olmasını öngörmektedir...”

Anayasa Mahkemesi ilgili atıf da komisyon çalışmasını, meclisin faaliyeti olarak görmekte ve burada güç oranında temsil ilkesinin uygulanması gerektiğini vurgulamıştır. Güç oranında temsil ilkesi ise grupların meclis çalışmalarına sürekli ve mutlak şekilde katılmaların sağlamakta ama güçleri üstünde temsile izin vermemekte ve grubu olmayan siyasi partilerin ve bağımsızlarında temsilini güvence altına almaktadır¹⁰⁵.

ccc) Komisyon Üye Sayısı ve Başkanlık Divanı

Komisyonların üye sayıları –Plan ve Bütçe Komisyonu’nun 40, KİT Komisyonu’nun 35 ve Meclis Soruşturması Komisyonu’nun 15 olan sabit üye sayısı dışında- değişkendir. Bu sayılar her dönem siyasi parti gruplarının oranlarına göre yeniden belirlenir.

Komisyon başkanlık divanı ise, komisyon üye seçimi tamamlandıktan sonra komisyonlar TBMM başkanı tarafından başkan, başkanvekili, sözcü ve kâtiplerini seçmek üzere toplantıya çağrılır. Her komisyon kendi komisyon başkanlık divanı üyelerini kendisi belirler. Komisyonların üye çoğunluğu, güç oranında temsil ilkesi gereğince en çok üyesi olan siyasi partiye yani iktidar partisine ait olduğundan, Komisyon başkanlık divanı da iktidar partisi üyelerinden oluşmaktadır¹⁰⁶.

Komisyon başkanlık divanının iktidar partisi mensubu üyelerinden oluşması komisyonda ki muhalefet parti üyelerinin saf dışı kalması sonucunu doğurmaktadır. Bu durum ise nitelikli kanunların yapımı yolunda kanunların katılımcı ve çoğulcu bir anlayışla

¹⁰⁴ Anayasa Mahkemesi 14.5.1970. E.1967/40, K.1970/26, (RG, 11.5.1971), <http://goo.gl/d3Y2P3> (e.t: 11 Şubat 2016).

¹⁰⁵ Bakırcı, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, s.118.

¹⁰⁶ Bakırcı, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, s.123.

oluşmasını zedelemektedir¹⁰⁷.

Bunun için kanaatimizce, komisyon gündeminin belirlenmesi, toplantıya çağırılması, toplantıların yönetilmesi, toplantıya katılacakların belirlenmesi gibi komisyon yönetimiyle ilgili önemli yetkilere sahip olan komisyon başkanlık divanının muhalefetine komisyon yönetimine katılacak şekilde içtüzük hükümlerinde yeniden düzenlenmesi isabetli olacaktır.

ddd) Komisyon Üyeliğinin Süresi ve Sona Ermesi

İç tüzüğün 20'inci maddesine göre komisyon üyeliği için bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süresi 2 yıl, ikinci olarak seçilenlerin görev süresi ise 3 yıldır. Oysa bir yasama dönemi süresi 4 yıldır. İç tüzük hükümlerinde bu durum göz önüne alınıp ilgili hüküm yeniden düzenlenmelidir.

eee) Komisyonlara Havale

TBMM İçtüzüğünün 20.maddesinde komisyonlar sayılmıştır. Ülkemizde komisyonlara havale işi bir teamül halini almış olup, hukuki dayanaktan yoksun bir şekilde sürdürülmektedir. Çünkü komisyonların görev alanları içtüzükte yer almamaktadır.

İç tüzüğün 23.maddesine göre, tasarı, teklif veya kanun hükmünde kararnamelerin hangi komisyonlarda görüşüleceği, esas ve tali komisyonların hangisi olacağı, işin komisyonlara havalesi sırasında Başkanlık tarafından tespit edilmektedir.

Raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona Esas komisyon, işin

¹⁰⁷ 2010 yılında TBMM İdari Kapasitesi, SIGMA Akran Değerlendirmesi Raporunda şu ifadelere yer verilmiştir: "...Komisyon başkanlıkları Meclisteki siyasi parti gruplarının büyüklükleriyle orantılı olarak bölüştürülebilir. Bu, iş komisyon başkanlıkları ve uluslar arası komisyon başkanlıkları söz konusu olduğunda 'kazanan hepsini alır' şeklindeki Türkiye uygulamasına göre açık bir uzaklaşma olacaktır... Almanya, Hollanda, Portekiz, İspanya ve son zamanlarda da Fransa gibi birçok AB ülkesinde bulunan, Plan ve Bütçe Komisyonu başkanlığının en büyük muhalefet partisinin temsilcisine bırakılması... değerlendirmeye değer bir konudur. İngiltere Avam Kamarası İçtüzüğüne göre Kamu Hesapları Komisyonu başkanı muhalefet partilerinden seçilmektedir. Bu düzenlemeden beklenen amaç sorumlu muhalefeti cesaretlendirmektir." TBMM, **Sigma Akran Değerlendirmesi Raporu**, Ankara, 2010, s.32.

kendilerini ilgilendiren yönü veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren komisyona ise Tali komisyon denir. Esas komisyona ve diğer komisyonlara havale Başkanlık tarafından birlikte yapılmaktadır.

Tali komisyonlara genellikle havale sırasında hangi konularda ve hangi maddeler hakkında görüş bildirecekleri bildirilir. Ama Tali komisyonların hangi yönden veya hangi maddeler hakkında görüş bildirecekleri havale sırasında belirtilmemiş ise, bu komisyonlar görüşlerini kendileriyle ilgili gördükleri hususlar üzerinde bildirirler. Tali komisyonların süresi içinde görüş bildirmemesi esas komisyonun raporunu hazırlamasına engel teşkil etmemektedir.

fff) Komisyon Toplantılarının Yönetimi

Komisyonlar, kendilerine havale edilen kanun tasarı veya tekliflerini aynen kabul edebilirler veya değiştirerek kabul ederler ya da reddederler. Ayrıca, komisyonlar birbirleriyle ilgili gördüklerini birleştirerek görüşebilirler (İçt. md.35/1).

Komisyonlar, öncelikle kendilerine havale edilen tasarı veya tekliflerin anayasanın metin ve ruhuna aykırı olup olmadığını incelerler. Böyle bir aykırılık belirledikleri takdirde gerekçesini belirterek maddelerin müzakeresine geçmeden reddederler.

1982 Anayasasında kanun tasarı ve tekliflerinin zorunlu olarak komisyonlarda görüşüleceğine ilişkin genel bir kural bulunmamaktadır. Anayasada bu zorunluluk istisnai olarak, Bütçe (m. 162/1) ile Kesin Hesap Kanun tasarıları (m. 164/2) için öngörülmüştür. Bu durumda akla şu soru gelmektedir:

“Anayasal zorunluluk olmamakla birlikte, İçtüzük uyarınca gerekli olan komisyon aşamasının atlanması halinde ya da tasarı veya tekliflerin usulüne uygun olarak kurulmamış bir komisyondan geçmesi durumunda yaptırım ne olacaktır; kanunun

geçerliliği üzerine bunun etkisi nedir?”¹⁰⁸

İlk olarak, 1961 Anayasası’nda tasarı ve tekliflerin komisyonda mutlaka görüşülmesi gerektiğine ilişkin bir hüküm yoktu.

AYM de buna dayanarak vermiş olduğu 1967/41 esas ve 1969/57 karar sayılı ve 23, 24 ve 25.10.1969 tarihli kararında:

“Meclis ve Senato Komisyonlarının, Güven Partisinin kuruluşu üzerine, yeniden oluşturulmaksızın inceleme yapılmış olmasını anayasaya aykırı bulmamış, komisyonların çalışmalarında ve komisyonların kuruluşlarında düşülen yanılğı ya da görülen usulsüzlüklerin, yasaların Anayasaya aykırı sayılması için yeterli bir neden olmadığını belirtmiş ve komisyon çalışmalarının anayasa uyarınca zorunlu olmadığını ifade etmiştir.”¹⁰⁹

Ayrıca bu kararında AYM, bir tasarı veya teklifin ilgili komisyonda incelenmiş bulunup bulunmamasının, meclis iradesinin gereği gibi belirmesine engel olmayacağı görüşündedir. Bununla birlikte 1961 anayasası döneminde, komisyon çalışmalarında, Anayasa ve İçtüzük de öngörülen hükümlere uyulmaması durumu pek çok kanunun şekil yönünden iptal edilmeleri sonucunu ortaya çıkarmıştır¹¹⁰.

1982 Anayasasını yazan asli kurucu iktidar ise Anayasa Mahkemesinin yapacağı şekil denetiminde arayacağı ölçüt olarak “son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapıp yapılmadığı” (m. 148/2) kriterini getirmiştir. Bu durumda yasaların Anayasadaki diğer şekil ve usul kurallarına uygunluk denetiminden sözedilemeyeceği gibi, İçtüzük kurallarına uyulmasına yönelik bir denetim ise hiç söz konusu olamayacaktır¹¹¹.

Bununla birlikte Teziç’e göre:

“Anayasadaki düzenleme karşısında, Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarıları dışında, diğer kanun tasarı ve tekliflerinin, komisyonlarda incelenmesinden

¹⁰⁸ Özalp, s.278.

¹⁰⁹ Özalp, s.278.

¹¹⁰ Teziç, Anayasa Hukuku, s.50.

¹¹¹ Tanör/ Yüzbaşıoğlu, s.496.

vazgeçilebileceği söylenemez. Çünkü meclis komisyonları, bütün parlamentolarda, yasama çalışmalarının tabii ve zorunlu bir aşamasını oluştururlar. Anayasa koyucunun bu konuda ayrıca açık ve kesin bir kural koymasına gerek yoktur. Anayasadaki kural (m. 91/8), meclis komisyonlarına ve kanun tasarılarının da komisyonlarda görüşülmesi usulüne bir Anayasa kurumu niteliği vermeye yeterlidir. Kaldı ki, Anayasaya göre, TBMM çalışmalarını İçtüzük hükümlerine göre yürütürken, siyasi parti gruplarının, meclisin bütün faaliyetlerine ve bu arada komisyonlara, üye sayıları oranında katılmalarını öngörüyor (m. 95). Bu bakımdan, kanun tasarı ve tekliflerinin, ilgili komisyonlarda incelenmeksizin kabul edilmesi, esasa etkili olabileceğinden, kanunun iptalini gerektirecek bir sakatlık doğuracağı sonucuna varmak gerekir”¹¹².

Kanımızca, Teziç’in açıkladığı doğrultuda kanunun iptalini gerektirecek bir sakatlık durumu ortaya çıkabileceğinden bu durum için Anayasa ve İçtüzükte bir düzenlemeye yer verilmesi isabetli olacaktır.

ggg) Komisyonda Görüşme Süreci

İçtüzükte, kanun tasarı ve tekliflerinin komisyonlarda hangi yöntemle görüşüleceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu sorun komisyonlarda “İçtüzükte hüküm bulunmayan hallerde Genel Kurulun işleyişine ilişkin hükümler kıyasen uygulanır” şeklindeki teamül haline gelmiş kuralla çözülmüştür.

Buna göre, komisyonda öncelikle tasarı veya teklifin tümü üzerinde bir görüşme açılmaktadır. Bu görüşmede teklif sahibi milletvekili ya da tasarının sahibi hükümetin temsilcisi teklif veya tasarı ile ne amaçladığı hususunda açıklama da bulunur. Daha sonra komisyon üyesi milletvekilleri ile diğer milletvekilleri söz alırlar.

Bunun ardından komisyon toplantısına davet edilen uzmanlar ile STK temsilcileri varsa bu kişiler söz alırlar. Bu söz sıraları mutlak değildir. Komisyon aşamasında genel kurul aşamasından farklı olarak soru-cevap işlemi de yapılmaz; sorular aralarda, gerektiği

¹¹² Teziç, Anayasa Hukuku, s.50.

yerde sorulur.

Tasarı veya teklifin tümü üzerinde bu görüşme yapıldıktan sonra maddelerin ayrı ayrı görüşülmesine geçilip geçilmemesi oylanır. Maddelere geçilmesinin reddedilmesi durumunda tasarı ya da teklif reddedilmiş sayılır ve ret raporu Genel Kurula gönderilir.

Tasarı veya teklif maddelerine geçilmesine karar verilmesi durumunda ise iki seçenek bulunmaktadır. İlk seçenek ayrıntılı bir inceleme yapmak üzere bir alt komisyon kurulur. İkinci seçenek ise alt komisyon oluşturmada maddeler görüşülmeye başlanır. Her iki durumda da maddelerin tek tek görüşülmesi zorunludur. Her madde için yukarıda belirtilen görüşme tekrarlanır.

Görüşmeler tamamlanınca önerge işlemi başlar. Önergelerde tek tek görüşülüp oylandıktan sonra madde ya ilk haliyle ya da önergeyle değiştirilmiş biçimiyle oylanır. Bütün maddeler bu şekilde oylanarak kabul veya ret işlemi gerçekleştirilir.

Daha sonra tasarı ya da teklifin tümü üzerinde oylama yapılır. Oylama sonucunda toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğunun oyu elde edilirse tasarı ya da teklif kabul edilmiş olur. Bu durumda kabul edilen metin ve komisyon gerekçesini içeren bir rapor hazırlanır. Bu rapor Genel Kurula sunulur. Tasarı ya da teklifin reddi durumunda ise ret raporu Genel Kurula sunulur¹¹³.

cc) Genel Kurul Aşaması

TBMM Genel Kurulu, kanun tasarı ve tekliflerinin müzakere edildiği, olgunlaştırıldığı ve nihai kararın verildiği üst karar organıdır. Kanun tasarı ve teklifleri için komisyonlarda görüşüldükten sonra rapor oluşturulur. Bu rapor Meclis Başkanlığına sunulur. Meclis başkanlığına sunulan rapor Genel Kurul gündemine girer. Genel Kurulda kabul edilen kanun tasarı ve teklifleri ise kanunlaşmış olurlar.

Genel Kurulda kanun yapım sürecinin nasıl işleyeceğine ilişkin bazı usulü

¹¹³ Bakırcı, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, s.140-141.

TBMM Genel Kurulunda kanun tasarı ve teklifleri üzerindeki çalışmaları; konuşmalar, soru-cevap, önergeler ve oylamalar şeklinde dört kısımda inceleyebiliriz. TBMM genel kurulunda önce kanun tasarı ve tekliflerinin tümü üzerinde görüşme yapılır. Kanun tasarı ve teklifinin tümü üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra ise maddeler tek tek incelenip, görüşülür.

aaaa) Konuşmalar

Bu aşamada büyük bir eksiklik, katılımcı bir anlayışla yasanın oluşturulması ve olgunlaşması adına Sivil Toplum Kuruluşlarının görüşülen konuya ilişkin fikirlerini, arzu ve taleplerini, sorularını meclis gündeminde dile getirememeleridir. Kanımızca STK'lar ile ilgili gerekli düzenlemenin içtüzük de düzenlenmesi isabetli olacaktır. Hâlihazır da ki düzenlemede ise STK'lar arzu, talep ve sorularını siyasi parti grupları veya şahsı adına konuşma yapacak milletvekiline önceden iletmek suretiyle Genel Kurul'da talep ve arzularının gündeme gelmesini ve tartışılmasını sağlayabileceklerdir.

45

bbbb) Soru ve Cevap İşlemi

Kanun tasarı veya teklifinin tümünün görüşülmesinden sonra soru-cevap işlemine geçilir. Tasarı veya teklifin tümü üzerinde soru-cevap süresi yirmi dakika ile sınırlıdır (İçt. m. 81).

cccc) Kanun Tasarı veya Teklifinin Maddelerine Geçilmesinin Oylanması

Konuşmalar, soru ve cevap aşamalarından sonra kanun tasarı veya teklifinin maddelerine geçilmesi oylanır. Maddelerine geçilmesi veya tümü kabul edilmeyen kanun tasarı ve teklifleri, Genel Kurulca reddedilmiş olur (İçt. m. 81).

Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddedilmiş olan kanun tasarı veya teklifleri, ret tarihinden itibaren bir tam yıl geçmedikçe Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı yasama dönemi içinde yeniden verilemez (İçt. m. 76). Kanun tasarısı veya teklifinin maddelerine geçilmesinin kabul edilmesi ile birlikte maddeler ayrı ayrı kural olarak sırasıyla görüşülür (İçt. m. 83).

bbb) Kanun Tasarı veya Teklifi Maddelerinin Görüşülmesi

aaaa) Konuşmalar

Aksi, Danışma Kurulunun teklifiyle Genel Kurulca kararlaştırılmamışsa; kanun tasarı ve tekliflerinin tümü hakkında siyasî parti grupları, komisyon ve Hükümet adına yapılan konuşmalar on dakika ile üyeler tarafından yapılan konuşmalar ise beş dakika ile sınırlıdır (İçt. m. 81).

bbbb) Soru ve Cevap İşlemi

Tasarı ve Teklifin tümü üzerinde yapılan görüşmede olduğu gibi burada da maddeler üzerinde yapılan konuşma bitince soru ve cevap kısmına geçilir. Soru ve cevap

için ayrılan süre ise on dakika ile sınırlıdır (İçt. m. 81).

cccc) Önerge İşlemi

Kanun tasarı veya tekliflerinin maddeleri Genel Kurulda görüşülürken aynen kabul edilebileceği gibi, değişiklik önergesi verilmesi suretiyle değiştirilerek de kabul edilebilir¹¹⁵. Değişiklik önergeleri ayrı ayrı işleme tabi tutulur ve oylanırlar. Önergeyle maddenin tamamı, bir fıkrası, bendi, cümlesi, ibaresi değiştirilebileceği gibi bunların çıkarılmasına ya da yenilerinin eklenmesine karar verilebilir. Tasarı veya teklife ek, geçici ve yeni maddeler de ilave edilebilir.¹¹⁶

Değişiklik önergeleri, kanunlarda veya İçtüzükte aksine bir hüküm yoksa milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet tarafından verilebilir. Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önergeleri dâhil her madde için yedi önerge verilebilir. Komisyon ve Hükümet tarafından verilen önergeler sayısında ise herhangi bir sınırlama yoktur.

Değişiklik önergeleri ile ilgili SIGMA 2010 raporunda eleştirilen ve bizimde katıldığımız husus, değişiklik önergeleri Genel Kurulda bolca verilmektedir. Üstelik değişiklik önergeleri uygulamada gördüğümüz üzere genelde önceden bilgi verilmeksizin maddenin oylamasından hemen önce verilmektedir. Bu değişiklik önergeleri ile yapılan son dakika değişiklikleri ile madde bütünlüğü ve genelde maddenin kanun içindeki bütünlüğü de yeterince değerlendirilmediğinden işin bütünlüğü ve tutarlığı açısından sorunlar çıkmaktadır. Ayrıca son anda verilen önergeler dolayısıyla Genel Kurulda işlerin düzenli yürümesini sağlamak, görüşmelerin planlı bir şekilde gerçekleştirmek imkânsız hale gelmektedir¹¹⁷.

¹¹⁵ Gökçimen, s.12.

¹¹⁶ Gökçimen, s.12.

¹¹⁷ TBMM 2010 İdari Kapasitesi Sigma Değerlendirme Raporu, <http://goo.gl/sa0sU1> (e.t: 11 Şubat 2016).

dddd) Tasarı veya Teklif Maddelerinin Oylanması

Konuşmalar, soru-cevap aşaması ve önerge işlemlerinden sonra her madde ayrı ayrı oylanır. Önergenin veya önergelerin kabulü halinde, madde önergede/önergelerde öngörülen değişiklikler doğrultusunda oylanır. Maddenin reddedilmesi halinde ise madde tasarı veya teklif metninden çıkarılır¹¹⁸.

ccc) Kanun Tasarı veya Teklifinin Tümünün Oylanması

Tüm bu işlemlerden sonra, kanun tasarı ve tekliflerinin kanunlaşabilmesi için tümünün oylanması gerekir. Kanun tasarı veya teklifinin tümü oylanır. Kanun tasarı veya teklifinin oylama sonucunda kabul edilmesi durumunda tasarı veya teklif kanunlaşmış olur. Reddedilmesi halinde ise tasarı ve teklif reddedilmiş olur (İçt. m. 81).

ddd) Oylama, Toplantı ve Karar Yeter Sayısı

aaaa) Oylama

İçtüzük madde 139 uyarınca; Oylama işaretle oylama, açık oylama ve gizli oylama şeklinde üç şekilde gerçekleştirilebilir¹¹⁹.

Anayasada, kanunlarda ve İçtüzükte hangi işlemlerin nasıl oylanacağı belirtilmiştir. Anayasada, kanunlarda ve İçtüzükte açık veya gizli oylama yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmeyen bütün durumlar kural olarak işaret oylaması ile

¹¹⁸ Gökçimen, s.14.

¹¹⁹ 1.İşaretle oylama: Üyelerin el kaldırması; tereddüt halinde ayağa kalkmaları suretiyle yapılır.

2. Açık oylama: Üzerinde milletvekillerinin ad ve soyadlarıyla seçim çevrelerinin yazılı olduğu oy pusulalarının kutuya atılması veya elektronik oylama mekanizmasının çalıştırılması yahut ad cetvelinin okunması üzerine adı okunan milletvekilinin ayağa kalkarak “kabul”, “çekimser” veya “ret” kelimelerinden birini yüksek sesle söylemesi ve böylece açıkladığı oyunun kâtip üyelerce kaydedilmesi suretiyle olur.

3. Gizli oylama: Üzerinde hiçbir işaret bulunmayan yuvarlakların kürsüden kutuya atılması suretiyle gerçekleşir.

gerçekleştirilir (İçt. m.140).

bbbb) Toplantı Yeter Sayısı

1982 anayasası 75'nci madde uyarınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel oyla seçilen beşyüzelli milletvekilinden oluşmaktadır. Anayasa 95.madde uyarınca da TBMM, yapacağı seçimler dâhil bütün işlemlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. Buna göre TBMM toplantı yeter sayısı en az 184 milletvekilidir.

cccc) Karar Yeter Sayısı

1982 Anayasasının 96'ncı maddesine göre karar yeter sayısı kural olarak toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Genel Kurulda bulunup da oya katılmayanlar yeter sayıya dâhil edilirler (içt. m. 146). Salt çoğunluk; yarıdan bir fazla olan çoğunluktur. Anayasa bununla birlikte karar yeter sayısı için bir taban çoğunluk da öngörmektedir. Bu çoğunluğu anayasa, karar yeter sayısı hiçbir zaman üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz diyerek belirtmiştir. Buna göre bu sayı 139 milletvekiline tekabül etmektedir.

eee) Nitelikli Kanunlar İçin Bir Öneri: Çift Meclisli Yasama: Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu

Günümüzde yasama organına ilişkin aşağıdaki sorunlar nedeniyle çoğu zaman nitelikli kanunlar üretilmemekte, kanun genel iradenin ürünü olmaktan çok hükümetler iradesinin ürünü olmaktadır¹²⁰.

DİSK tarafından hazırlanan Anayasa raporunda yasama organına ilişkin başlıca sorunlar çok isabetli bir şekilde özetle şu şekilde tespit edilmiştir¹²¹:

¹²⁰ Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku 1, s.123.

¹²¹ DİSK, **Özgürlükçü, Eşitlikçi, Demokratik ve Sosyal Bir Anayasa İçin Temel İlkeler (Anayasa Raporu)**, Ankara:

Yasama meclisi, özellikle mevcut haliyle 1982 Anayasası döneminde hükümet, hatta daha çok başbakanın güdümünde çalışmaktadır. Bu durum, yasamanın varlık nedenine ve işlevine gölge düşürmektedir.

TBMM'nin işleyişi ve yasama faaliyeti, büyük ölçüde hükümetin inisiyatifi ve iradesi doğrultusunda cereyan etmektedir. Bu nedenle, TBMM kanun tasarıları üzerinde, Parlamento'nun varlık nedeni doğrultusunda gerekli müzakereyi ve tartışmaları yapamamaktadır. Bunun sonucu olarak, kabul edilen kanunlar, nitelikten çok nicelik yönüyle öne çıkmakta; “genel iradenin ifadesi” yerine, belli “siyasal akımların iradesi”ni yansıtan bir özellik kazanmaktadır.

Yukarıdaki sorunlara asgari düzeye indirme bakımından çift meclis yararlı olabileceği ileri sürülmektedir. Çift meclis sistemi sayesinde, kanunların iki ayrı süzgeçten geçirilmesi yoluyla, daha demokratik ve toplum menfaatlerine daha uygun yasaların çıkarılacağı belirtilmektedir¹²².

*“Parti disiplini adına kanunları hızlı ve eksik görüşmelerle alelacele ve bazen gece yarısı sonrası oylayan Millet Meclisi yanında, Senato serinkanlı bir ortamda yeniden görüşme ve tartışma olanağı getirir. Bu süreç, müzakereci demokrasi uygulamasını yansıtacağı gibi, oylanacak kanun metninin içerik ve nitelik olarak olgunlaşmasına da katkıda bulunur. Senato ayrıca özgürlükleri koruyan bir mekanizmadır. Senato süzgecinden geçen kanun, siyasal renginden elden geldiğince uzaklaşmış olacağı için, genel, objektif ve kişisel dışı özellikleri nedeniyle, hem anayasaya uygunluk, hem de özgürlüklerin korunması bakımından önem taşır.”*¹²³

Senato lehine söylenen bu değerlerin pratikte değer kazanması ise ikinci meclisin kuruluşuna, yapısına, tutumuna, üyelerinin siyasal olgunluk derecesi gibi faktörlere bağlıdır¹²⁴.

Son yıllarda meclisin, kanun yapımında metinler üzerinde gerekli çalışma

Disk Yayınları, 2009, s. 58.

¹²² İlhan Arsel, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, 2. Baskı, İstanbul: Sırlar Matbaası, 1968, s.224.

¹²³ DİSK, s.61.

¹²⁴ Münci Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, 7. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 1993, s.288.

yapmadan, metinleri olgunlaştırılmadan bir nevi seri kanun imalathanesine şeklinde kanunları ürettiğini görüyoruz. Ayrıca sıkça görmeye başladığımız vekillerin neyi oyladıklarını bilmeden gözleri yarı kapalı oy verdikleri gece yarısı kanunları da, ikinci meclisi kanımızca gerekli kılmaktadır¹²⁵. Çünkü iki meclis sayesinde çifte inceleme olacağından ve ayrıca ikinci meclisin kanun yapımında frenleyici, serinletici işlevleri kanun metinlerinin daha titizlikle ve nitelikli üretimini sağlayacaktır.

c) Sonraki Aşamalar

aa) Kanunların Cumhurbaşkanınca Yayımlanması

1982 Anayasası Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları yayımlama görevini Cumhurbaşkanına vermiştir¹²⁶. Anayasanın 89’ncü maddesine göre;

“Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar. Yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde,

¹²⁵ AKP’li Vekiller CHP Önergesini Yanlışlıkla Kabul Etti, 2015, <http://m.karsigazete.com.tr/politika/akpli-vekiller-chp-onergesini-yanlislikla-kabul-etti-h33873.html> (e.t: 11 Şubat 2016)

Gece yarısı kabul edilen “Torba”, 2014, <http://www.ulusalkanal.com.tr/gundem/gece-yarisi-kabul-edilen-torbadan-bakin-ne-cikti-h36522.html> (e.t: 11 Şubat 2016)

¹²⁶ Kıta Avrupası Anayasa hukukunda “ısdar” ve “yayım” arasında ayırım yapılmaktadır. 1982 Anayasasına baktığımızda ise ısdar kelimesinden söz edilmemekte, yayım denmektedir. Oysa ikisi farklı kavramlardır. İsdar, “kanunun parlamento tarafından kabul edildiğini ve aslına uygunluğunu resmileştiren bir işlemdir. İsdar işleminin üçlü bir amacı vardır: Kanunun yasama organı tarafından kabul edildiğini tespit eder, kanun metninin varlığının aslına uygunluğunu ortaya koyar ve son olarak da kanunun emredici nitelik taşıdığını ve uygulanması gerektiğini teyit eder. Teziç, Anayasa Hukuku, s.58.

Yayımlanma ise, kanunun metnini muhataplarının bilgisine sunmak amacıyla yapılan bir “maddî bir işlem”dir. Kemal Gözler, Türkiye’de Bir Bilinmeyen: İsdar, Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2013, Cilt. 2, s.921.

Yani, yayım, hukuki bir işlem olmayıp, kanunun muhataplarının öğrenilmesini sağlayan maddî bir işlemdir. Her ülke yayımın nerede yapılacağını kendi mevzuatında düzenler. Türkiye’de 23 Mayıs 1923 tarih ve 1322 sayılı “Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun”un 5’nci maddesi uyarınca kanunlar Resmi Gazete’ de yayımlanır. 1982 Anayasasına baktığımızda bu iki aşama birleştirilerek “yayım” bir taraftan kanunun varlığını tespit eden hukuki işlem, diğer yandan da kanunun muhataplarının öğrenilmesini anlamlarına gelmektedir. Teziç, Anayasa Hukuku, s.58.

Oysa Teziç hocanın belirttiği gibi bizim de katıldığımız görüş uyarınca 1982 Anayasasında yer alan “kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması” ifadesini “ısdar niteliğinde” bir işlem olarak kabul etmeliyiz. Çünkü kanunun yayımlanması için öncelikle onun varlığını tespit eden hukuki bir işlemden sonra gerçekleştirilecek bir olgudur.

Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, Türkiye Büyük Millet Meclisi sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. Bütçe kanunları bu hükme tâbi değildir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir. Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklıdır.”

Cumhurbaşkanı kanunu kısmen uygun bulmadığı durumlarda kanunun tümünü Meclise geri göndermelidir. Uygun bulmadığı hükümleri geri gönderip diğerlerini yayınlama yetkisi yoktur¹²⁷.

bb) Kanunların Yürürlüğe Girmesi

Kanunların yürürlüğe girmesi genellikle kanunun son maddesinde şu şekillerde belirtilir:

Kanunların, yayımlandıkları tarihten itibaren yürürlüğe girebilmeleri için açık bir kural olması gerekir. Bu kural genellikle kanunların sondan bir önceki “yürürlüğe giriş” maddesinde “bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer” şeklindedir.

Kanunun yürürlüğe gireceği günü, kanun koyucu kesin bir tarih saptayarak belirtebilir.

Resmi Gazete’de yayımlanan kanun metninde, kanunun yürürlük tarihine ilişkin bir hüküm yoksa 23 Mayıs 1923 tarih ve 1322 sayılı “Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun” un 3’ncü ve 4’ncü maddesi uyarınca, kanun, yayımlanmayı izleyen günün başlangıcından hesaplanmak üzere, kırk beşinci günün sonunda yürürlüğe girer. Resmi Gazete’nin bir sayısına sığmayan kanunların yayımlanması, Resmi Gazete’nin dört sayısında tamamlanır ve yürürlük tarihinin hesaplanması da son yayım tarihinden başlar.

¹²⁷ Özbudun, s.307.

cc) Kanunların Yürürlükten Kalkması

Yürürlükte bulunan bir kanun, kanun koyucunun iradesi ile ya da Anayasa yargısı benimsenmişse Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararı ile yürürlükten kalkabilir. Yürürlükten kalkma şu şekillerde gerçekleşir:

Kendiliğinden yürürlükten kalkma: Kanun koyucu bir kanun için yürürlük süresi belirtmişse, sürenin bitmesi ile o kanun kendiliğinden yürürlükten kalkar.

Kanun koyucu yürürlükteki bir kanunu başka bir kanunla yürürlükten kaldırabilir. Bu açık ilga şeklinde olabileceği gibi kapalı ilga şeklinde de gerçekleşebilir. Açık İlga, kanun koyucunun, yürürlükte olan bir kanunu, başka bir kanun ile yürürlükten kaldırdığını açıkça belirtmesidir. Kapalı ilga ise, önceki ve sonraki kanun hükümleri arasında bir çatışma olduğu ve kanun koyucunun sonra yürürlüğe giren kanun metninde, ilga ile ilgili olarak bir kural koymadığı durumlarda söz konusudur¹²⁸.

Anayasa Mahkemesi Denetimi Yoluyla Yürürlükten Kalkma: Kanun anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi önüne iptal yoluyla gelebilir. Anayasa Mahkemesi iptal yoluyla önüne gelen kanunu iptal etmesi ve bu kararın Resmi Gazete’ de yayımlanması ile birlikte kanun yürürlükten kalkar. Bazı durumlarda Anayasa Mahkemesinin iptal kararı ile birlikte bir boşluk doğabilir. Anayasa Mahkemesi bu boşluğun önüne geçmek ve yasama organının gerekli düzenlemeyi yapması için, iptal ettiği kanunun yürürlükten kalkma tarihini ayrıca belirler. Bu süre, kararın Resmi Gazete’ de yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez (Ay. m.153).

B) Anayasa Değişikliklerinde: Referandum

Referandum, anayasa değişikliği kanununun onaylanması amacıyla seçmenlere sunulmasıdır. Referandum, anayasa önemli bir değişikliğe tabi tutulduğu zaman

¹²⁸ Teziç, Anayasa Hukuku, s.67.

başvurulacak en demokratik yoldur¹²⁹. Referandumlar üç açıdan sınıflandırılabilir¹³⁰:

1) Konuları Bakımından

a) Kurucu Referandum

Yeni bir anayasanın kabul edilmesi veya mevcut bir anayasada değişiklik yapılması konusunda düzenlenen referandum türüdür.

b) Yasama referandumu

Olağan bir kanun metninin kabul edilmesi veya değiştirilmesi için yapılan referandum türüdür.

2) Başvuruluşu Bakımından

a) Mecburi Referandum

Bazı konularda anayasa gereği yapılması zorunlu olan referandum türüdür.

b) İhtiyari Referandum

Belli makamların isteğine bağlı olarak başvuru referandum türüdür.

3) Bağlayıcılığı Bakımından

a) İstişari Referandum

Referandum neticesinin yasama meclisini hukuken bağlamadığı referandumdur. Bu tür referandumda halkın verdiği cevabı yasama meclisi isterse dikkate alır; isterse

¹²⁹ Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, s.183.

¹³⁰ <http://asbava.blogspot.com.tr/2012/01/referandum-cesitleri.html> (e.t: 11 Şubat 2016).

dikkate almaz.

b) Karar Referandumu

Referandum neticesinin hukuken bağlayıcı olduğu referandum çeşididir. Bu usulde, referandum neticesinde kabul oyları çoğunlukta çıkmışsa kanun onaylanmıştır ve hukuken bağlayıcı bir kanun haline gelir.

Türkiye’de Anayasa Değişikliği hakkında kanunu halkoyuna sunma yetkisi Anayasanın 175’nci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı’na tanınmıştır. 1982 Anayasası’nın 175’nci maddesine bakıldığında; 4’ncü fıkrada, 3/5 ila 2/3 çoğunluk arasındaki herhangi bir oyla kabul durumunda zorunlu referandum; 5’nci fıkrada ise, ihtiyari referandum söz konusudur¹³¹. Her iki fıkrada geçen “*halkoyuna sunulmak üzere... yayımlanır*” ve “*halkoyuna sunulur*” ifadeleri, referandum bakımından birer ipucudur¹³².

¹³¹ Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, s.185.

¹³² Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, s.185.

İkinci Bölüm

KANUNLARIN SINIFLANDIRILMASI ve TÜRKİYE’DE TORBA KANUN UYGULAMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Kanunlar, şekli ve maddi kanun ayrımı dışında çok çeşitli şekillerde sınıflandırılırlar. Bu kısımda çok kullanılan kanun türleri üzerinde durulacak sonrasında ise torba kanun kavramı ve terim tercihi tartışılacaktır.

I. KANUN TÜRLERİ

A) Temel Kanun - Kod Kanun - Çerçeve Kanun

Temel Kanun ikinci bölümde ayrıntılı inceleneceği için burada sadece tanımıyla yetinilmiştir. Buna göre Temel Kanun, genel kurulda görüşülmesi sırasında özel görüşme ve uygulama usulleri uygulanan kanunlardır. Temel kanunlar içtüzüğün 91’nci maddesinde düzenlenmiştir.

Mevcut herhangi bir kanunda değişiklik yapmayan, belirli bir alanda yeni baştan düzenleme yapan kanuna ise kod kanun denmektedir¹³³. Kod kanun, hakkında daha önce düzenleme yapılmamış bir alanda başlı başına düzenleme getirilir. Kod kanunlarda sırasıyla amaç, kapsam, tanımlar, kuruluş, organlar, nitelikler, görev, yetki, sorumluluklar, cezai hükümler, tüzük, yönetmelik, ek maddeler, kaldırılan hükümler, geçici hükümler, yürürlük ve yürütme maddesi hükümleri bulunmaktadır¹³⁴. Kod kanuna örnek olarak Türk Ceza Kanununu verebiliriz.

Burada verilen örneklerle ve kod kanunda bulunması gereken niteliklere

¹³³ Yasama Derneği, **Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı**, 2. Baskı, Ankara: Yasama Derneği Yayınları, 2011, s.56.

¹³⁴ İba, Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler, s.352.

baktığımızda, temel kanunlarla kod kanunlar özdeşleştirilmiştir¹³⁵. Bakırcı'ya göre¹³⁶:

“aslında bütün temel yasalar aynı zamanda kod yasadır. Ancak kod yasalar temel yasalardan ibaret değildirler. Kod yasa ≥ Temel yasa. Örneğin il ya da ilçe kuran yasalar da kod yasadır ama bu yasalarda yukarıda sayılan amaç, kapsam, tanımlar, yönetmelik vb. birçok madde bulunmaz. Dolayısıyla bu yasalar kod yasadır ama temel yasa değildir. Kod yasada, bu açıdan daha belirleyici olan, yürürlükteki bir yasada değişiklik yapmama niteliğidir. Daha açık söylemek gerekirse, yukarıda sayılan özelliklere uygun kod yasalar bulunabileceği gibi, bu özellikleri taşımayan kod yasalar da vardır. Ancak bu örnekler ve özellikler, temel yasalara tümüyle uymaktadır. Dolayısıyla burada kod yasa tanımlanmaya çalışılırken, aslında temel yasalar tanımlanmıştır. Söylenenlerin ilk bakışta doğru gibi görünmesinin nedeni, bütün temel yasaların aynı zamanda kod yasa olmasıdır.

Şu halde hem temel yasalar, hem de kod yasalar yürürlükteki bir yasada değişiklik yapmazlar ve bir alanı başından sonuna ayrıntılı olarak düzenlerler. Ancak temel yasa, toplumsal-siyasal ve ekonomik alanda belirleyici olmak zorunda iken kod yasanın bu tür bir belirleyiciliğinin bulunması gerekmez. Bu nedenle de temel yasada, amaç, kapsam, tanımlar... vb. maddelerin bulunması gerekirken, kod yasada bu maddeler bulunmayabilir.”

Çerçeve kanun ise kod kanunlar gibi düzenleme yapılmamış bir alana başlı başına bir düzenleme getirmeyip tersine kod kanunlarda ya da daha açık bir ifadeyle yürürlükte bulunan kanunlarda değişiklik yapan ya da onlara ek maddeler ekleyen kanundur. Dolayısıyla bir kanunun kod kanun mu yoksa çerçeve kanun mu olduğunun tespitini yaparken kanunun yürürlükteki kanunda bir değişiklik yapıp yapmadığına bakarak karar veririz¹³⁷. Örneğin bir ilin adın değiştirilmesine ilişkin kanun belirli bir yasada değişiklik yapmaksızın başlı başına yeni bir kanun olduğu için kod kanundur. Oysa bu kanunun 5'nci maddesinde değişiklik öngören kanun ise çerçeve kanundur.

¹³⁵ Fahri Bakırcı, “Kod Yasa ve Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine”, AÜHFD, Cilt. 54, Sayı.3, 2005, s.233.

¹³⁶ Bakırcı, “Kod Yasa ve Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine”, s.233- 234.

¹³⁷ Yasama Derneği, s. 56.

B) Süreli Kanun - Sürekli Kanun

Süreli Kanun, yürürlüğü için belirli bir süre öngörülen ve bu süre içinde uygulanıp yürürlük süresi sona erdiğinde tedavülden kalkan kanunlardır. Örneğin, Olağanüstü Hal Kanunları

Sürekli kanun ise yürürlük süresi öngörmeyip sürekli uygulanan kanunlardır. Örneğin, Türk Ticaret Kanunu

C) Geçici Kanun

Belirli bir süre uygulandıktan sonra yürürlükte kalmakla birlikte etkisi sona eren kanundur. Kural olarak kanunlar sürekli şekilde uygulanırlar. Ancak bazı durumlarda geçici nitelikli kanunlar çıkarılabilir. Geçici kanunlar genellikle “*bu Kanunun yayımı tarihine kadar*” veya “*...tarihine kadar*” gibi işin geçiciliğine işaret eden tarihler içerir¹³⁸. Ama içinde tarih bulunan her düzenleme geçici madde olmadığı gibi her geçici düzenleme de mutlaka tarih içermeyebilir.

II. TORBA KANUN

A) Terim Tercihi

Torba kanun kavramı, ülkemizde son yıllarda sıkça kullanılan, Türkiye ye özgü, hukuki olmayan bir kavramdır. Türk Dil Kurumu sözlüğündeki anlama paralel olarak¹³⁹, daha az olmakla birlikte çuval, paket, poşet kavramları da bu tür kanunları nitelemek için kullanılmaktadır¹⁴⁰.

¹³⁸ Yasama Derneği, s. 57.

¹³⁹ “Genellikle pamuk ve kıldan dokunmuş, türlü boy ve biçimde, ağzı büzülüp bağlanabilen araç”2. Genellikle plastikten veya kâğıttan yapılmış, içine öteberi koymaya yarayan, çeşitli büyüklükte olabilen taşıma gereci, poşet”. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&kelime=TORBA (Erişim: 09,11,2015)

¹⁴⁰ Örneğin; Hıfzı Deveci bu tür kanunlar için, “birçok farklı yasanın çok sayıda maddesinde yapılan değişikliklerin içine atıldığı yasa çuvalı” şeklinde tanım yapmıştır. Hıfzı Deveci, Torba Yasalar ve Yasama Sürecindeki İçtüzük İhlallerinin

Fakat hukuk sistemimizde bu isimler altında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Buna rağmen torba kavramı ülkemizde o kadar yaygınlaşmıştır ki, akademik makalelerde, gazete yazılarında, siyasi partilerin bildirgelerinde kullanılan genel kabul gören bir kavram olmuştur¹⁴¹.

İnsanımızın kıvrak zekâsının ürünü olan ve kanunları torbaya benzeten görüş bizce de isabetlidir. Şöyle ki torba tanımında da belirtildiği üzere içine önceden ne koyulacağı belirsiz olan, çeşitli şeyler koymaya yarayan bir taşıma aracıdır. Ülkemizde torba kanun olarak nitelenen kanunlar, tek bir kanuna ilişkin olmayıp tanımında olduğu gibi içeriğinde birbiriyle ilgisi olmayan birden fazla kanunda değişiklik yapmaktadır. Örneğin Borçlar kanuna ilişkin bir hüküm ile Ceza Muhakemesi Kanununa, İş Kanununa ilişkin hükümler aynı kanunda birlikte düzenlenmektedir. Tabiri caizse bu kanun hükümleri aynı torba ile taşınmakta ve meclis genel kuruluna gelmektedir.

Torba kanunlara doktrinde “harar” dendiği de olmaktadır¹⁴². Böyle nitelemelerin yapılmasının sebebini örnek olarak 6495 Sayılı Kanuna bakarak daha iyi anlayabiliriz. 6495 sayılı kanunun dayanağı, 10 maddelik hükümetin gönderdiği bir kanun tasarısıdır. Buna AKP’li milletvekillerinin 46 maddelik teklifi eklenmiştir. İlk görüşüldüğü Bayındırlık İmar Ulaştırma ve Turizm Komisyonunda torba 59 maddeye çıkmıştır. Daha sonra Plan ve Bütçe Komisyonunda ise, 2 geçici maddeyle 76 maddeye çıkmıştır. En nihayetinde bu torba Genel Kurul’dan 3 geçici madde ve 104 madde olarak geçmiştir. Görüldüğü gibi 10 maddelik bir kanun tasarısı komisyon ve genel kurul aşamalarından sonra 104 madde olarak yasalaşmış ve torba çuvala hatta harara dönmüştür.

Hukuk literatürüne baktığımızda ise torba kanunlar, genellikle “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” şeklinde içeriği belirsiz bir başlık taşımaktadır. Örneğin; 26.02.2014 tarihinde kabul edilen 6527 sayılı kanunun başlığı “ Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” dur. Bazen de torba kanunun başlığında içeriğinde

Şekil Denetimi Sorunu, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı.117, (Mart-Nisan 2015), s.56.

¹⁴¹ Örneğin; Hıfzı Deveci’nin Türkiye Barolar Birliği Dergisinde yayınlanan makalesinin adı: “Torba Yasalar ve Yasama Sürecindeki İçtüzük İhlallerinin Şekil Denetimi Sorunu”; İbrahim Kaboğlu’nun 16 Aralık 2010 Birgün gazetesinde yazdığı yazının adı: Yasalar Torbaya, Oylar Çöpe; Adalet ve Kalkınma Partisi Ağustos 2013’te 478 sıra sayılı kanunun neler içerdiğine ilişkin ortaya koyduğu çalışmanın adı: Torba Yasa Neler Getiriyor?

¹⁴² Mehmet Günal, Torbadaki Hukuk, 1.Baskı, Ankara: Berikan Yayınevi, 2015, s.7.

yer alan kanunlardan sadece bir ya da birkaçının adı yer almaktadır. Örneğin; 21.02.2014 tarihinde kabul edilen 6526 sayılı kanunun başlığı “Terörle Mücadele Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Dair Kanun”dur.

Ülkemizde torba kanunların yanında torba anayasa değişiklikleri de görülmektedir. Torba anayasa değişiklikleri, birbiriyle bağlantısı olmayan birden fazla anayasal konuda değişiklik yapılması ve bu değişikliklerin ayrı ayrı değil bir bütün halinde halkoyuna sunulması durumudur. 2010 Anayasa değişiklikleri bu duruma örnek oluşturur bir torba anayasa değişikliğidir.

B) Hukuksal Niteliğine Yönelik Değerlendirme

Torba kanunun hukuki niteliği üzerine değerlendirme yapabilmemiz için yukarı kısımlarda ayrıntılı değindiğimiz kanun ve iki anlamını göz önünde bulundurmalıyız.

Buna göre torba kanunu ilk olarak şekli anlamda kanun anlayışında değerlendirelim. Şekli anlamda kanun anlayışında kanunun içeriği önemli değildir. Kanunun genel, soyut, kişilik dışı, objektif olma gibi özelliklere sahip olmasına da gerek yoktur. Şekli kanun anlayışında önemli olan kanunu yapan organ ve onun yapılış usulüdür. Bu anlayış da kanun, yasama organı tarafından kanun yapma usullerine göre yapılan bir hukuki işlemlerdir. Bu doğrultuda kanunu şekli anlamıyla kabul edersek torba kanun, TBMM tarafından yapıp kabul edildiği için şekli anlamda kanun niteliğindedir.

İkinci olarak ise maddi anlamda kanun anlayışı çerçevesinde torba kanunu değerlendirelim. Maddi anlamda kanun anlayışında, kanunun içeriğinin ne olduğu araştırılır. Eğer yapılan hukuki işlem içeriği itibariyle genel, soyut, kişilik dışı, sürekli ve objektif kurallar içeriyorsa bu işlem maddi anlamda kanun sayılmaktadır. Bu şekilde kanun anlayışını kabul edersek; yani kanunu maddi anlamıyla tanımlarsak ise torba kanunu maddi anlamda kanun saymanın imkânı yoktur.

C) Torba Kanun Uygulamasının Olumlu ve Olumsuz Yönleri

1) Olumlu Yönleri

Torba kanun uygulamasını savunanların ileri sürdükleri gerekçeleri şu şekilde özetleyebiliriz:

Konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla kanunda değişiklik yapılması gerekebilir. Örneğin trafikle ilgili kanunda değişiklik yapan bir kanun tasarısı, bazen ceza kanununda da değişiklik yapılmasını gerekli kılabilir. Bu gibi durumlar da aynı metinde birden fazla konunun düzenlenmesi bir zorunluluktur ve isabetlidir.

Bazen de Türkiye’de Avrupa Birliği sürecinde olduğu gibi Hükümetler bir an önce gerçekleştirmek istedikleri, her birini ayrı bir kanun ile yapmak durumunda kalacakları düzenlemelerin hepsini geniş bir yelpazede torba kanun uygulaması yoluyla yapabilmektedirler.

Kanımızca yasama sürecini hızlandıran bu yöntem kanunların birbiriyle anlam bütünlüğü olması durumunda isabetlidir.

a) Hızlı Yapım

Ayrı ayrı kanun tasarı veya teklifi olarak görüşülecek konular torba kanun yöntemiyle aynı kanun tasarı veya teklif metni içinde görüşülüp kanunlaşmaktadırlar. Yani geleneksel kanun yapım sürecinde ayrı ayrı komisyon aşaması, genel kurul aşamasından geçmesi gereken tasarı ve teklif metinleri torba kanun uygulaması tek bir torbada toplanmakta ve tek bir komisyon ve genel kurul aşamasından geçerek kanunlaşmaktadır. Bu durum yasama sürecini hızlandırmaktadır¹⁴³.

b) Benzer İlişkili Konuları Aynı Süreçte Ele Alma

¹⁴³ Fahri Bakırcı, Kanun Yapım Tekniği ve Torba Kanun Uygulaması, Ozan Ergül (Ed.), **Kanun Yapım Tekniği ve Torba Kanun Uygulaması Çalıştayı** içinde, Ankara: Yorum Basım, 2013, s.39.

Konu itibariyle aralarında bağlantı bulunması nedeniyle birden fazla kanunda değişiklik yapılmasını gerektirecek durumlar olabilir¹⁴⁴. Örneğin ceza kanununda yapılacak değişiklik ceza muhakemeleri kanununda da değişiklik gerektirebilir. Bu gibi durumlarda konunun anlam bütünlüğünü bozmamak için bu kanunlarda beraber değişiklikler yapılması isabetlidir.

c) Kamuflej (Siyasal Muvazaa)

İktidar partileri tek başına oylandığında meclisten geçiremeyecekleri, kamuoyunun tepkisini çeken kanun maddelerini, gece yarısı önergeleriyle son anda genel kurulda torbaya saklamakta ve kabul edilmesi mümkün diğer maddelerle birlikte ve tek seferde oylanmasını sağlamaktadırlar¹⁴⁵. Bu durum iktidar partileri için avantaj oluştururken kanunun muhatapları vatandaşlar için kanunların farkındalığı ve bilinebilirliğini yok ettiği için dezavantajdır.

d) Temel Kanun Görüşme Yöntemini Beraberinde Getirmesi

Torba kanun tasarısı ve teklif metinleri uygulamada çoğu zaman temel kanun şeklinde görüşülüp kanunlaştırılmaktadır. Bu durum torba kanun yapım sürecini son derece hızlandırmaktadır. Çünkü temel kanun yöntemi uygulandığında, maddeler artık ayrı ayrı görüşülmemekte, bölümler maddeler gibi görüşülmektedir. Yine madde görüşmelerinden farklı olarak, maddeler üzerindeki soru ve cevap süresi on dakika iken temel kanun görüşmelerinde bölümler üzerinde ki soru cevap süresi 15 dakikadır. Son olarak normal görüşmelerde bir madde için verilebilecek önerge sayısı yedi iken, temel kanun olarak görüşülen tasarısı ve tekliflerde maddeler için verilebilecek önerge sayısı iki ile sınırlıdır¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Habip Kocaman, Kanun Yapım Süreci, s.108.

¹⁴⁵ Şeref İba, Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulamaları, Ankara Barosu Dergisi, 2011/1, <http://goo.gl/0V8tsb> (e.t: 11 Şubat 2016), s.199.

¹⁴⁶ Bakırcı, Kanun Yapım Tekniği ve Torba Kanun Uygulaması, s.39.

2) Olumsuz Yönleri

Torba kanun uygulamasını savunanlara karşı torba kanunu eleştirenlerin ileri sürdükleri gerekçeleri ise şu şekilde özetleyebiliriz:

Torba kanun yöntemi iktidarlar tarafından suiistimale çok açık bir yöntemdir. İktidar partileri yasama sürecinde torba kanunun sağladığı kamuflajdan yararlanmak ve zaman tasarrufu sağlamak için sık sık bu yöneme başvurmaktadırlar. Torba kanun tasarıları genellikle ya seçim dönemi yaklaşınca veya yasama dönemi sonunda yahut da iktidarın bazı düzenlemeleri kamuoyunun tepkisini çekmeden ve fazla tartışma yaratmadan geçirmek istemesi durumunda ortaya çıkmaktadır¹⁴⁷. Bu durumda demokrasi yara almakta, STK’ların ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerine başvurulmamaktadır.

Ayrıca evrensel bir hukuk ilkesi olan “kanunu bilmemek mazeret sayılmaz ilkesi” bu torba kanun uygulaması nedeniyle uygulanamaz hale gelmiştir. Torba kanun metni içindeki konuların ve madde sayılarının fazlalığı sebebi ile vatandaşlar kendilerine uygulanacak kanunları takip edememektedirler.

Torba kanunlarda ki kanun ve konuların çokluğu sebebi ile de Medeni Kanunun 1’nci maddesinde yer alan “kanunun özü” ilkesinden bahsetmekte imkânsızlaşmıştır.

Torba kanunlar birbiriyle ilgisi bulunmayan konuların bir arada düzenlenmesi ile kanun yapım sürecindeki ihlalleri ile Anayasaya, İç tüzüğe, Mevzuat Hazırlama Yönetmeliğine aykırı bir uygulamadır.

a) Farklı Konuların Aynı Pakette Düzenlenmesi

Birbiriyle anlam bakımından bağlantısı bulunmayan kanun tasarı ve teklifleri aynı pakette düzenlenmektedir¹⁴⁸. Örneğin 234 maddeden oluşan 13.2.2011 tarihli ve 6111

¹⁴⁷ Günel, s.10.

¹⁴⁸ İbrahim Kaboğlu, Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesinde Hak İhlalleri, <http://goo.gl/CEzbuP> (e.t: 11 Şubat 2016).

Sayı 11 “*Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*”, 66 ayrı kanunda ve 7 adet kanun hükmünde kararnamede değişiklik yapılmıştır. Geleneksel kanun yapım sürecinde bu kanunun 73 parçaya ayrılması ve her birinin ayrı bir kanun tasarısı olarak görüşülmesi gerekirdi.

Bu denli uzun ve karışık olan bir kanuna hâkim olmak da vatandaşlar açısından neredeyse imkânsızdır. Ayrıca bu 73 ayrı kanun konusunun ayrı ayrı bakanlıkları ve kuruluşları ilgilendirdiği varsayımı altında, bu kadar kalabalık bürokrat grubunu komisyon salonlarında ve genel kurulda, fiziki şartlar itibariyle de bir arada tutmak zaten olanaksızdır¹⁴⁹.

b) Hukuki Güvenlik İlkesini Zedeleme

Tek bir kanun ile birbirleriyle anlam bakımından ilişkisi bulunmayan birden fazla kanunda düzenleme yapılması hukuki güvenlik ilkesine aykırıdır. Aykırılık, kanunun açıklık, öngörülebilirlik ve ulaşılabilirlik ilkelerini zedelemesinden kaynaklanmaktadır¹⁵⁰.

c) Komisyon Aşamasını Devre Dışı Bırakma

Torba kanun uygulaması, geleneksel komisyon sistemini devre dışı bırakmaktadır. Hemen her torba kanun tasarısı/teklifi, mali nitelikli hükümler içerdiği gerekçesiyle, esas komisyon olarak “plan ve bütçe komisyonu” na havale edilmektedir. Ayrı kanun teklifleri halinde sunulmuş olsa, başka ihtisas komisyonlarının görev alanına girecek olan işler, zorunlu olarak tek komisyona gönderildiği için devre dışı (bypass) bırakılmış komisyonların uzmanlığından yararlanmadan ve katkıları alınamadan yasalaşmış olmaktadır¹⁵¹.

¹⁴⁹ İba, Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulamaları, s.199.

¹⁵⁰ Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku 1, s.125.

¹⁵¹ İba, Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulamaları, s.199.

d) STK'larının ve İlgili Kurum ve Kuruluşların Sürece Katılımını Engellemesi

Torba kanun yöntemi nedeniyle sivil toplum kuruluşlarının kanun yapım sürecine etkili bir şekilde katılmaları imkânsız hale gelmektedir. Torba kanunlar mali nitelikli hükümler içerdiği gerekçesiyle esas komisyon olarak plan ve bütçe komisyonuna havale edilmekte bundan dolayı da diğer komisyonlar devre dışı kalmaktadır. Komisyon aşamasında söz alan STK'lar ve ilgili kurum ve kuruluşlar ise bu durum nedeniyle kanun süreci ile ilgili görüşlerini dile getirememektedirler¹⁵².

e) Halkın Bilgilenme Hakkını Zedelemesi

Yukarıda bahsettiğimiz gibi iktidar partileri tek başına oylandığında meclisten geçiremeyecekleri, kamuoyunun tepkisini çeken kanun maddelerini, gece yarısı önergeleriyle son anda genel kurulda torbaya saklamakta ve kabul edilmesi mümkün diğer maddelerle birlikte ve tek seferde oylanmasını sağlamaktadırlar. Bu durum ise kanunların farkındalığı ve bilinebilirliğini yok etmekte, halkın bilgilenme hakkını zedelemektedir. Şöyle ki muhalefet partileri iktidar partisinin önemli konuların arkasına sakladığı bu maddelere dikkat çekmezler ise bu maddelerin varlığından kamuoyunun ve vatandaşların haberi olmamakta ve vatandaşlar uygulama sürecinde sürprizlerle karşılaşmaktadırlar.

f) Yasama Hatalarının Artması

Çok sayıda kanun çok sayıda bakanlığı ve kuruluşu ilgilendirdiğinden yasa yapım sürecinin teknik ilgilileri arasında gereken diyalog ve bilgi alış-verişi imkânı çoğu zaman ortadan kalkabilmektedir¹⁵³. Bu durum, yasama hatalarının artmasına neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak da torba kanun kanunlaşmasından kısa bir süre sonra ihtiyaçlara

¹⁵² Bakırcı, Kanun Yapım Tekniği ve Torba Kanun Uygulaması, s.40.

¹⁵³ İba, Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulamaları, s.199.

cevap verememekte ve tadilat geçirmektedir.

III. TÜRKİYE’DE TORBA KANUN UYGULAMASININ ANAYASA ve DİĞER MEVZUAT ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

A) Anayasa

1982 Anayasası’nda, kanun tasarı ve tekliflerinin biçimine ilişkin detaylı hükümler bulunmamaktadır. Anayasada kanun önerileri ile ilgili düzenleme 88’nci madde de yer almaktadır. Anayasanın 88’inci maddesine göre,

“Kanun teklif etme yetkisi Bakanlar Kurulu ve Milletvekillerine aittir.”
Hükümetin önerdiği metinlere “yasa tasarısı”, milletvekillerinin önerdiği metinlere ise “kanun teklifi” denir.

Kanun tasarı ve tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesine ilişkin kurallar İçtüzükle belirlenir.

Meclis İçtüzüğü ile ilgili madde ise Anayasanın 95’nci maddesidir. Anayasanın 95’nci maddesine göre,

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı İçtüzük hükümlerine göre yürütür.”

“İçtüzük hükümleri, siyasî parti gruplarının, Meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılmalarını sağlayacak yolda düzenlenir.”

B) TBMM İçtüzüğü

Burada ilk önce TBMM İçtüzüğü’nde, kanun tasarı ve tekliflerinin şekil şartları, sunulması ve görüşülmesine ilişkin hükümler incelenecek daha sonra ise “*Temel Kanuna*” değinilecektir.

1) *İlgili Hükümler*

İç tüzüğün 23'ncü maddesine göre, tasarı, teklif veya kanun hükmünde kararnamelerin hangi komisyonlarda görüşüleceği Başkanlık tarafından tespit edilir.

Raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona esas komisyon denir. Tali komisyonlar, işin kendilerini ilgilendiren yönü veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren komisyonlardır.

Tali komisyonlarca süresi içinde görüş bildirilmemesi; esas komisyonun raporunu hazırlamasına engel değildir.

İç tüzüğün 35'nci maddesine göre, Komisyonlar, kendilerine havale edilen kanun tasarı veya tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilirler; birbirleriyle ilgili gördüklerini birleştirerek görüşebilirler.

Komisyonlar, 92'nci maddedeki özel durum dışında kanun teklif edemezler, kendilerine havale edilenler dışında kalan işlerle uğraşamazlar. Kanun tasarı ve tekliflerini bölerek ayrı ayrı metinler halinde Genel Kurula sunamazlar.

İç tüzüğün 73'ncü maddesine göre, Hükümetçe hazırlanan kanun tasarıları bütün bakanlarca imzalanmış olarak ve gerekçesi ile birlikte Meclis Başkanlığına sunulur. Başkan, gelen tasarıları ilgili komisyonlara doğrudan doğruya havale eder ve bunu tutanak dergisine ve ilan tahtasına yazdırır.

İç tüzüğün 74'ncü maddesine göre, Kanun teklifleri de, gerekçesi ile birlikte Başkanlığa verilir. Komisyonlar, şartlarına uymayan kanun tekliflerini, sahiplerine tamamlatmaya yetkilidirler. Kanun teklifleri, Başkanlıkça komisyonlara doğrudan doğruya havale edilir.

İç tüzüğün 87'nci maddesine göre, Genel Kurulda görüşülmekte olan tasarı veya teklifin konusu olmayan sair kanunlarda ek ve değişiklik getiren yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önermeleri işleme konulmaz.

Genel Kurulda görüşülmekte olan tasarı veya teklife konu kanunun, komisyon metninde bulunmayan, ancak tasarı veya teklif ile çok yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler üzerinde yeni bir madde olarak görüşme açılır.

Özetle; Anayasa ve TBMM İçtüzüğü'ne göre, kanun tasarısı ve teklifleri gerekçeli olarak hükümet ve milletvekilleri tarafından Meclis Başkanlığına verilir. Meclis başkanı daha sonra kanun tasarı ve teklifini ilgili uzmanlık komisyonuna gönderir. Komisyonlar kanun tasarı ve teklifleri üzerinde sadece aynen veya değiştirerek kabul veya ret kararı verebilirler. Komisyonlar bunlar dışında ekleme yapamazlar. Kanun tasarı ve teklifi daha sonra Genel Kurula gelir. Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında da tasarı veya teklifin konusu olmayan sair kanunlarda ek ve değişiklik getiren yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önergeleri işleme konulamayacağı anlaşılmaktadır.

2) “*Temel Kanun*”

Uygulama da torba kanun tasarı ve tekliflerinin genel kurulda çoğu zaman temel kanun kapsamında görüşülüp kanunlaştığı görülmektedir. Bu sebeple “*Temel Kanun*”un amacı ve ne olduğu ile ilgili aşağıda ayrıntılı bilgiler verilmiştir.

Toplumsal ihtiyaçların hızlı bir şekilde artması ve değişmesi yasama işlemlerinin daha hızlı ve etkin bir şekilde yapılması gerekliliğini beraberinde getirmiştir¹⁵⁴. Bu sebeple yasama organının daha hızlı ve etkin çalışabilmesi için meclisin çalışma usul ve esaslarına dair genel yöntemlerden farklı yöntemler uygulanmaktadır. Kanun tasarı ve tekliflerinin Genel Kurulda görüşülmesi sırasında izlenen genel görüşme ve oylama yöntemlerinden farklı özel görüşme ve oylama yöntemleri ülkemizde de benimsenmiştir¹⁵⁵. Türkiye Büyük Millet Meclisinin daha hızlı ve etkin çalışabilmesi amacıyla geleneksel kanun yapım sürecinden saparak özel yapım usulüyle oluşturulan özel yasama yöntemlerinden birisi de temel kanun uygulamasıdır.

¹⁵⁴ Taner Geçmez, Özel Yasama Yöntemi Olarak Temel Kanun, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı.104, 2013, s.265.

¹⁵⁵ Geçmez, s.265.

Temel Kanun ilk defa 1996 yılında meclis içtüzüğüne girmiştir. Daha sonra 2001 yılında değişikliğe uğrayıp 2002 yılında da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. İçtüzüğe ilişkin madde bunun üzerine 2003 yılında tekrar düzenlenmiştir, ama bu madde de Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya aykırı görülerek iptal edilmiştir. 2005 yılında ise dördüncü kez yeniden düzenlemiş bu halide AYM tarafından iptal edilmiştir¹⁵⁶. Bunun üzerine 2007 de tekrar düzenlemeye konu olmuştur ve halen 2007 deki düzenleme yürürlüktedir.

Buna göre Türkiye Büyük Millet Meclisi İç tüzüğünün 91’nci maddesi “Temel Kanunlar” başlığını taşımaktadır. Maddede temel kanunun tanımı yapılmayıp genel olarak temel kanun sayılabilecek kanunların özel görüşme ve yöntemlerle kabul edilmesi hususu düzenlenmiştir. TBMM İç tüzüğünün 91’inci maddesine göre,

“Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içermesi; kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirmesi; kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları göstermesi, özel kanunlar arasında uygulamada ahenk sağlaması, düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğunun bulunması; önceki yasalaşma evrelerinde de özel görüşme ve oylama usulüne bağlı tutulması gibi özellikleri taşıyan kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tasarı veya tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün en çok otuz maddeyi geçmemek kaydıyla hangi maddelerden oluşacağına Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilebilir. Bu takdirde bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usule göre ayrı ayrı görüşülür ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanır.”

İlgili madde de görüldüğü üzere çerçeve bir temel kanun tanımı yapılmamıştır. Buna göre bir kanunun temel kanun olacağına Danışma Kurulu’nun önerisi üzerine Genel

¹⁵⁶ AYM’nin içtüzük düzenlemelerini iptal etme gerekçesi şu şekilde özetlenebilir: AYM, Meclis çalışmalarını düzenleyen içtüzük kurallarının “belirlilik”, “soyutluk”, “genellik”, “öngörülebilirlik” özelliklerine sahip olması gerektiğini iptal gerekçelerinde vurgulamış olup, “temel kanun” ve “ülkenin ekonomik ve teknolojik gelişimi ile doğrudan ilgili yapılanma kanunları”nın kapsamının içtüzük maddesinde açıkça düzenlenmemiş olmasından dolayı içtüzüğün 91’nci maddesini anayasaya aykırı görerek ilgili iptal kararlarını vermiştir.

Kurul tarafından karar verilmektedir.

Temel kanunlarla ilgili bu muğlaklık dolayısıyla doktrinde de temel kanunlarla ilgili çeşitli tanımlar yapılmıştır.

İba, genel kurulda görüşülmesi sırasında özel görüşme ve uygulama usulleri uygulanan kanunların temel kanun olarak nitelendirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Ancak İba, bu nitelemenin de içtüzük koyucu tarafından esasen yapay olarak türetilen bir kavram olması nedeniyle yürürlükteki kanunlarda ek ve değişiklikler yapmaksızın yeni bir alanı kendi başına düzenleyen kod kanunlarla karışıklığa neden olduğunu belirtmektedir¹⁵⁷.

Bakırcı ise temel kanunu, “*toplumsal-siyasal ve ekonomik alanda belirleyici olan yasa*” şeklinde tanımlamıştır. Bakırcı temel kanunlara örnek olarak ceza kanunu, medeni kanun, borçlar kanunu, seçim kanunu gibi toplumsal-siyasal ve ekonomik alanda belirleyici olan kanunları, temel kanun olarak saymıştır. Ayrıca Bakırcı kanun koyucu tarafından temel kanun tanımının yapılmadığını eleştirmiş ve “*temel yasa diye bir kavram olacaksa, temel yasalar anayasa gibi bir üst hukuk normunda belirlenmeli ve bunların özel görüşme yöntemi de bu üst hukuk normunda belirtilmelidir*” şeklinde temel yasalara ilişkin eleştirisini de ortaya koymuştur¹⁵⁸.

Bizim de katıldığımız diğer bir görüş ise, yasama yetkisinin genelliği ilkesi nedeniyle temel kanunla ilgili bir tanımın yapılması yerinde değildir. Dolayısıyla hangi konularla ilgili tasarı ve tekliflerin temel kanun olduğunun belirlenmesinden ziyade hangi tasarı ve tekliflerin özel yasama yöntemleri çerçevesinde görüşülemeyeceğinin tahdidi bir şekilde belirtilmesi/tüketilmesi daha yerinde bir seçenektir¹⁵⁹.

Temel kanun olarak görüşülemeyeceği tahdidi bir şekilde sayılan tasarı ve tekliflerden biride torba kanunlar olmalıdır. Çünkü torba kanunlar ile spesifik bir alanı düzenleyen Ceza Kanunu veya Ticaret kanunu gibi temel kanunlarla alakası olmayan hususlarda düzenlemeler yapılmaktadır.

¹⁵⁷ İba, Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler, s.353.

¹⁵⁸ Bakırcı, Kod Yasa ve Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine, s.233.

¹⁵⁹ Ozan ERGÜL, “*Anayasa Mahkemesi’nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış*”, AÜHFİD, Cilt. 51, Sayı. 4, 2002, s. 126.

Örnek olarak, 13.2.2011 tarihli ve 6111 Sayılı “*Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*”u gösterebiliriz. Toplam 234 maddeden oluşan bu kanunla, 66 ayrı kanunda değişiklik yapılmıştır. Böyle bir kanunun normal yasama süreci şartlarında, kanun tekniği gereklerine uygun olarak 66 parçaya ayrılması ve 66 adet ayrı kanun tasarısı olarak sunulması gerekmektedir.

Bu torba kanun ise ayrı ayrı olarak değil tek parça halinde Temel Kanun olarak genel kurulda görüşülüp kanunlaştırılmaktadır. Temel kanun olarak görüşülünce de kanun tasarısı ve teklifleri üzerinde yeterince inceleme yapılmadan, metin olgunlaştırılmadan kanunlaşmaktadır. Çünkü temel kanun yöntemi uygulandığında, maddeler artık ayrı ayrı görüşülmemekte, bölümler maddeler gibi görüşülmektedir.

Yine madde görüşmelerinden farklı olarak, maddeler üzerindeki soru ve cevap süresi on dakika iken temel kanun görüşmelerinde bölümler üzerinde ki soru cevap süresi 15 dakikadır.

Son olarak, normal görüşmelerde bir madde için verilebilecek önerge sayısı yedi iken, temel kanun olarak görüşülen tasarısı ve tekliflerde maddeler için verilebilecek önerge sayısı iki ile sınırlıdır.

C) Diğer Mevzuat

1) *Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği*

Çerçeve taslaklarda mevzuatın adına, taslağın adında yer verilir. Çerçeve taslağın birden fazla kanun ve kanun hükmünde kararnamede değişiklik öngörmesi durumunda taslağa; “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı*” veya “*Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı*” gibi adlar yerine, yapılan değişikliklerle ulaşılmak istenen amacı belirleyebilecek

nitelikte bir ad verilir (m.11).

Yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon TL’yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktar gerekli görülen hâllerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir (m.24).

2) *Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma ve Esas Yöntemleri Hakkında Kanun*

4641 sayılı “*Ekonomik ve Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma ve Esas Yöntemleri Hakkında Kanun*” ile kanun tasarıları için görüş bildirecek bir kurul oluşturulmuştur. Ekonomik ve Sosyal Konsey, Hükümetin istemi üzerine, ekonomik ve sosyal yaşamı doğrudan etkileyen kanun tasarıları ve kalkınma planı ile yıllık programların hazırlanması sırasında görüş bildiren bir danışma kuruludur¹⁶⁰.

IV. UYGULAMA

A) İstatistik ve Sonuçlar

Uygulamaya baktığımız zaman 2000’li yıllardan önce torba kanun adı altında bir kanun tekniğinin olmadığını görürüz. Torba kanun uygulaması ülkemizde Avrupa Birliği görüşmeleri kapsamında 2000’li yıllardan sonra görülmeye başlamıştır.

Türkiye için Avrupa Birliği sürecinde dönüm noktası, 10-11 Aralık 1999

¹⁶⁰ Deveci, s.60.

tarikhlerinde Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'dir. Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığı resmen onaylanmış ve diğer aday ülkelerle eşit konumda olacağı açık ve kesin bir dille ifade edilmiştir. Helsinki Zirvesi'nde, diğer aday ülkeler için olduğu gibi Türkiye için de Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanmasına karar verilmiştir.

Türkiye için hazırlanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi 8 Mart 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanmıştır. Daha sonra müzakerelerin açılması için ön şart olan siyasi kriterlerin karşılanmasına yönelik uyum kanunu paketleri yoğun bir şekilde Meclisten geçirilmeye başlanmıştır¹⁶¹.

Bu düzenlemelerin çoğu torba kanun şeklinde ortaya çıkmıştır. Fakat kısa bir süre sonra torba kanun uygulamasının süreci bayağı hızlandırdığı, büyük avantajlar sağladığı görülünce giderek yaygınlaşan bir uygulamaya dönüşüyor. Böylece 2002'den başlayarak bugüne kadar baktığımızda, hem torba kanun sayısında hem de torba kanunda değiştirilen madde sayısında çok ciddi bir artış olduğunu görüyoruz¹⁶².

1) 21. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar:

21. yasama döneminde çıkan torba kanun sayısı 3'tür. Bunlardan Avrupa Birliğine uyum süreci ile ilgili olarak 3.Uyum Paketi olarak da bilinen 4771 sayılı kanun toplam 14 maddeden oluşmaktadır. Bu kanun ile 14 kanun ve 1 kanun hükmünde kararnamede değişiklik yapılmıştır. Değişiklik yapılan kanunlar:

Basın Kanunu, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, Dernekler Kanunu, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu, Radyo ve Televizyonların Kuruluşu ve Yayınları Hakkında Kanun, Polis Vazife ve Salahiyeti Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Vakıflar Kanunu, Vakıflar Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Serbest Bölgeler Kanunu, Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun ve Orman Kanunu

¹⁶¹ <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=111> (e.t: 11 Şubat 2016).

¹⁶² 21. Yasama dönemi ile 26.Yasama dönemi sürecinde çıkan Torba Kanunların tam listesi için bkz. Ek 1.

2) 22. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar:

22. yasama döneminde çıkan torba kanun sayısı 62'dir. Bunlardan Avrupa Birliğine uyum süreci ile ilgili olarak 6.Uyum Paketi olarak da bilinen 4928 sayılı kanun toplam 23 maddeden oluşmaktadır. Bu kanun ile toplamda 13 kanunda değişiklik yapılmıştır. Değişiklik yapılan kanunlar:

Adli Sicil Kanunu, 4771 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ile Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, İdari Yargılama Usulü Kanunu, İmar Kanunu, Nüfus Kanunu, Radyo ve Televizyonların Kuruluşu ve Yayınları Hakkında Kanun, Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri hakkında Kanun, Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Vakıflar Kanunu olmak üzere toplamda 13 kanunda değişiklik yapılmıştır.

3) 23. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar

23. yasama döneminde çıkan torba kanun sayısı 42'dir. Bunlardan 1. Yargı paketi olarak bilinen 6217 sayılı kanun toplam 33 maddeden oluşmaktadır. Bu kanun ile 17 kanunda değişiklikler yapılmıştır. Değişiklik yapılan kanunlar:

Askerlik kanunu, Askeri Ceza Kanunu, İcra İflas Kanunu, Pasaport Kanunu, Orman Kanunu, Harçlar Kanunu, Noterlik Kanunu, Danıştay Kanunu, Hâkimler ve Savcılar Kanunu, Türk Medeni Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu, Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun, Ceza Muhakemesi Kanununun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun, Kabahatler Kanunu, Hukuk Muhakemeleri Kanunu, Nüfus Hizmetleri Kanunu olmak üzere

4) 24. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar

24. yasama döneminde çıkan torba kanun sayısı 50'dir. Bunlardan 6. Yargı paketi olarak bilinen 6572 sayılı kanun toplam 51 maddeden oluşmaktadır. Bu kanun ile 1 kanun hükmünde kararname ile 10 kanunda değişiklik yapılmıştır. Değişiklik yapılan kanunlar:

Noterlik Kanunu, Danıştay Kanunu, Yargıtay Kanunu, Hâkimler ve Savcılar Kanunu, Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Türkiye Adalet Akademisi Kanunu, Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri ile Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun, Ceza Muhakemesi Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanununun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname

5) 25. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar

25. Yasama Döneminde 7 Haziran genel seçimlerinden sonra güvenoyu alabilecek bir hükümetin kurulamaması nedeniyle 1 Kasım 2015'te erken seçime gidilmiştir. Bu dönemde seçim çalışmaları nedeniyle kanun yapılmamıştır.

6) 26. Yasama Döneminden Günümüze Değın Çıkan Torba Kanunlar

26. yasama döneminde çıkan torba kanun sayısı 4'tür. Bu kanunlardan 6663 sayılı torba kanun toplamda 36 maddeden oluşmaktadır. Bu kanun ile 11 kanun ve 1 kanun hükmünde kararnamede değişiklik yapılmıştır. Değişiklik yapılan kanunlar:

Gelir Vergisi Kanunu, Harçlar Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu, Uzman Erbaş Kanunu, Uzman Jandarma Kanunu, İşsizlik Sigortası Kanunu, İş Kanunu, Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun, 6639 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde

B) Uygulamanın Yoğunlaştığı Dönemler

Yukarıda verdiğimiz istatistiklere baktığımızda AB uyum sürecinde 1.uyum paketi ile başlayan torba kanun geleneği artarak devam etmiştir. İstatistik verilerine göre 21.yasama döneminin başından günümüze değin çıkan torba kanun sayısı 161’dir. Yasama dönemlerine ayrı ayrı baktığımızda ise 21.yasama dönemde 3; 22.yasama döneminde 62; 23. Yasama döneminde 42; 24.yasama döneminde 50 ve 26.yasama döneminin başlangıcından şubat 2016 sürecine kadar 4 kez torba kanun çıkmıştır. 3 Kasım 2002 seçimleriyle iktidara gelen AKP döneminde bu uygulamalar zirveye ulaşmıştır. Zira, şubat 2016 itibariyle, Kasım 2002’den bu yana çıkan torba kanun sayısı 158’dir.

C) İki Torba Kanun rneği üzerinden Somut Değerlendirmeler

Uygulamada torba kanun uygulaması başta Anayasanın hukuk devleti ilkesine ve diğer ilgili maddelerine ayrıca İçtüzük hükümlerine ve başka ilgili mevzuata aykırılık oluşturulduğu gerekçesiyle sıkça eleştirilmektedir. Öyle ki iktidar partisi yeleri bile bu uygulamadan rahatsız olduklarını dile getirmektedirler¹⁶³. Bu kısımda ilk önce Torba kanun uygulamasının Anayasanın “hukuk devleti ilkesi” ne aykırılığına değinilecek sonra İçtüzük ihlalleri anlatılacak nihayetinde diğer mevzuat ihlalleri ile sonuçlandırılacaktır.

1) *Anayasa’ya Aykırılık: 6495 sayılı Torba Kanun*

a) İlgili Anayasa Hükümleri

1982 Anasasının Cumhuriyetin Nitelikleri başlığını taşıyan 2’nci maddesi,

¹⁶³ AK Parti de "Torba Kanun"dан şikayetçi, 2014, <http://www.aa.com.tr/tr/politika/395967--ak-parti-de-quot-torba-kanun-quot-dan-sikayetci> (e.t: 11 şubat 2016); Cemil iek: Torba yasa ile yıpranan ben oldum, 2014, <http://www.radikal.com.tr/politika/cemil-cicek-torba-yasa-ile-yipranan-ben-oldum-1215557/> (e.t: 11 şubat 2016).

“Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.”

1982 Anasasının Anayasanın Üstünlüğü ve Bağlayıcılığı başlığını taşıyan 11’nci maddesi,

“Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.”

b) 6495 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”un İçeriği

6495 sayılı kanun oldukça uzun bir kanun metnidir; 107 maddeden oluşmaktadır (3’ü geçici maddedir). 6495 sayılı kanun ilk olarak 10 maddelik bir kanun tasarısı olarak meclis başkanlığına sunulmuştur. Daha sonra bu 10 maddelik tasarıya Ak Parti milletvekillerinin hazırladığı 46 maddelik kanun teklifi eklenmiştir. İlk olarak görüşüldüğü Bayındırlık İmar Ulaştırma ve Turizm Komisyonunda torba kanun 59 maddeye çıkmıştır. Daha sonra esas komisyon olan Plan ve Bütçe Komisyonunda ise, 2 geçici maddeyle 76 maddeye çıkmıştır. Nihayetinde torba kanun Genel Kurul’dan 3 geçici madde ve 104 madde olarak geçmiştir.

Torba kanunun içeriğine geçmeden konumuz açısından belirtilmeye değer gördüğüm bu torbanın 73’ncü maddesidir. Bu madde adeta torba kanun içinde bir torba maddedir, tam 23 sayfa ve 8 bin 711 sözcükten oluşmaktadır ve 30’u geçen kanunda değişiklik yapmıştır. Bu durumun neticelerine tartışma kısmında değinilecektir.

6495 sayılı kanunun içeriğine baktığımızda birbiriyle bağlantısı olmayan , aralarında anlam ilişkisi bulunmayan onlarca kanunun bulunduğunu görmekteyiz. Bunlardan birkaçına örnek verecek olursak;

Harcırah Kanunu, Sanayi Sicili Kanunu, Futbol ve Diğer Spor Müsabakalarında

Bahis ve Şans Oyunları Düzenlenmesi Hakkında Kanunu, Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, Devlet Memurları Kanunu, Karayolları Trafik Kanunu, Türk Sivil Havacılık Kanunu, Kamulaştırma Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu, Tarım Kanunu, Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu.

c) Değerlendirme

Anayasamızın 2'nci maddesi uyarınca Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devletidir. Hukuk devleti ilkesinin saç ayaklarından biri ise hukuki güvenlik ilkesidir. “Kanunu bilmemek mazeret sayılmaz” evrensel hukuk ilkesi, ancak hukuki güvenliğin uygulanması ile sağlanabilir (Hukuk güvenliği ilkesi, ilk bölümde ayrıntılı değinildiği için burada sadece genel hatlarına değinilecektir).

Hukuki güvenlik ilkesi ise özetle; hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, kişilerin, tüm fiil ve işlemlerinde, devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Hukuki güvenlik ilkesi, devletin eylem ve işlemlerini yani görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen kurallar ile kişilere uygulanacak olan kuralların genel, objektif, kesin, açık, anlaşılabilir olması, bireyin de bu çerçevede devlete güven duymasıdır¹⁶⁴. Bu çerçevede hukuki güvenlik kişilere iki yönlü güvence sağlayacaktır: Hukuki güvenlik ilkesi sayesinde kişiler bir taraftan geleceği daha iyi görüp, kendilerine uygulanacak kurallar bilecekleri ya da tahmin edecekleri için iş ve faaliyetlerini ona göre ayarlayabilecekler; diğer taraftan da devlet yetkisi kullananların keyfilikleri karşısında hukuki himayeye kavuşacaklardır¹⁶⁵.

Torba kanun uygulamalarına baktığımız da aşağıdaki nedenlerle hukuki güvenlik ilkesinin ayaklar altına alındığını dolayısıyla hukuk devleti ilkesinin çiğnendiğini görmekteyiz.

Torba kanun metninin sadece adı bile hukuki güvenlik ilkesinin ihlal edildiğini

¹⁶⁴ Kaboğlu, Anayasa Hukuku Dersleri, s.14.

¹⁶⁵ Erdoğan, Anayasa Hukuku, s.70.

göstermek için yeterlidir. Torba kanunlar genellikle “*Bazı kanunlarda ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanun*” ismiyle kanunlaşmaktadırlar.

Oysa hukuki güvenlik gereği vatandaşların haklı beklentisi her kanun metninin bir başlık içermesi ve bu başlığın kanunun içeriğine ilişkin bilgi vermesidir¹⁶⁶. Mesela kanunun başlığı “*Ceza Kanunu*” ise bundan içinde suç ve cezalara ilişkin kuralların olduğunu anlarız. Torba kanunların başlığına bakıldığında ise içeriğinde nelerin olduğunu metni iyice okumadan anlamak imkânsızdır.

Tek bir kanunla birbirleriyle anlam bakımından ilişkisi bulunmayan birden fazla kanunda düzenleme yapılması hukuki güvenlik ilkesine aykırıdır. Aykırılık, yasanın açıklık, öngörülebilirlik ve ulaşılabilirlik ilkelerini zedelemesinden kaynaklanmaktadır¹⁶⁷.

Tek kanunla birden fazla konuda düzenleme yapma yasağının kökleri çok eskiye dayanmaktadır. Roma’da, M.Ö. 98’de “*lex Caecilia et Didia ilkesi*” kabul edilerek torba kanun uygulaması yani aynı kanun içinde değişik ve ilgisiz maddelerin düzenlenmesi yasaklanmıştır. Çünkü böylece halkın istemediği bazı konuların, kanunlaşması istenilen teklifler arasına karıştırılarak kanunlaşması ve halkın oylama sırasında yanıltılması önlenmek istenmiştir¹⁶⁸.

“*Zira tek başına oylandığında meclisten geçmeyecek olan kanun maddelerinin, bu yolla kabul edilmesi mümkün diğer maddelerle birlikte ve tek seferde oylanmasının bir nevi (siyasi) rüşvet / muvazaa olduğu kabul edilmiştir*”¹⁶⁹

Yukarıda örneğini verdiğimiz tek bir torba kanun maddesiyle birden çok kanunda değişiklik yapılması da yasanın açıklık, öngörülebilirlik ve ulaşılabilirlik ilkelerini yok ettiği için hukuki güvenlik ilkesine ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesine aykırıdır. Yukarıda örneğini verdiğimiz 73’ncü madde adeta kanunu bilmek mazeret sayılmaz ilkesini tersine çevirmiş ve kanunu bulamamak mazeret sayılmaz haline getirmiştir.

¹⁶⁶ Deveci, s.61.

¹⁶⁷ Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku 1, s.125.

¹⁶⁸ Fikret İlkiz, “Torba Kanun Roma’da Siyasi Rüşvettir”, BİA Haber Merkezi, 2014, <http://bianet.org/bianet/siyaset/153708-torba-kanun-roma-da-siyasi-rusvettir> (e.t.: 11 Şubat 2016).

¹⁶⁹ Pervin Somer, 2010 *Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yargı Bağımsızlığı*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2010, s.23.

2) *Yapım Sürecinde İç Tüzük İhlalleri: 6552 Sayılı Torba Kanun*

6552 sayılı “İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun” çerçevesinde torba kanun sürecinde yapılan İçtüzük aykırılıkları ortaya konacaktır.

a) *6552 Sayılı Kanunun İçeriği*

6552 sayılı kanun 3’ü geçici madde olmak üzere toplam da 149 maddeden oluşmaktadır. Kamuoyunda Soma Kanunu olarak da bilinen 6552 sayılı kanunun temeli hükümetin önerdiği 61 maddelik bir kanun tasarısıdır.

Kanun tasarısı esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderilmiştir. Tali komisyon olarak ise Adalet Komisyonuna, Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonuna, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonuna, Sanayi Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonuna gönderilmiştir. Esas komisyon dışındaki Tali komisyonlar konu ile ilgili rapor sunmamışlardır. 61 maddelik tasarının içeriğine baktığımızda İş Kanununda, Kamu İhale Kanununda, Sendikalar Kanununda, İş güvenliği kanununda, Yabancıların Çalıştırılması ile İlgili Mevzuatta, Emeklilik ve Sağlık Sigortası mevzuatında çeşitli değişiklikler yapılmıştır.

Bununla birlikte kanun tasarısında kanun başlığında belirtilen ana konu ile bağlantısız kanunlarda da düzenleme yapılmıştır. Örneğin, Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş Kanunu, Büyükşehir Kanunu, Uzman Erbaş Kanunu, Harcırah Kanunu, Gümrük Kanunu, Aile Hekimliği Kanunu...

Bu kanunlarda yapılan değişiklikler bütün vatandaşları ve birçok kamu ve özel sektör kuruluşunu olumlu ve olumsuz etkilemektedir¹⁷⁰. Bunlardan bazıları ise doğrudan Anayasa ile güvence altına alınan kişi hak ve özgürlükleri ihlal etmektedir. Örneğin,

¹⁷⁰ Deveci, s.65.

5651 sayılı “*İnternet Ortamında Yapılacak Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun*”da yapılan düzenleme ile trafik bilgileri, ilgili kamu otoritesi tarafından, hakim kararı olmaksızın, işletmecilerden istenebilecektir. Ayrıca belli koşullarda, erişimin engellenmesi kararı yapılan düzenleme ile Telekomünikasyon İletişim Başkanı’na tanınmıştır.

2577 sayılı “*İdari Yargılama Usulü Kanun*”unda yapılan değişiklik ile bazı kamu görevlileri; “görevden alma” işlemlerine karşı açtıkları davayı kazansalar bile aynı göreve iade edilmeyebilecekler ve durumlarına uyan başka kadrolara iki yıl içinde atanabileceklerdir. Burada mahkeme kararını yerine getirmeyen görevliler hakkında da suçlama yapılamayacaktır.

b) Meclis Komisyonlarında Eklenen Maddeler

Alt komisyon ve üst komisyonda tasarıya eklenen maddelere ilişkin bilgi verilecektir.

aa) Alt Komisyon¹⁷¹

61 maddelik kanun tasarısına esas komisyon olan Plan ve Bütçe komisyonunun görevlendirdiği alt komisyon tarafından ekleme, birleştirme yapılmıştır. Alt komisyonun yaptığı bu düzenlemelerle kanun tasarısı metni 106 maddeye çıkmıştır. Alt komisyon, tüm teklifleri tek metin altında birleştirirken, 61 maddelik yasa tasarısında ve 108 yasa teklifi içeriğinde bulunmayan 42 yeni madde yaratmıştır. Alt komisyonca öneri metnine eklenen bu 42 maddeden 29’u ise kanun tasarısı ve teklif öneri metinleri ile alakası olmayan maddelerdir.

Alt komisyonun yarattığı ve tasarı metni ile anlam ve konu bütünlüğü olamayan 29 madde ye ilişkin bazı örnekler:

¹⁷¹ 639 Sıra Sayılı Tutanak, s. 371-459, <https://goo.gl/wYM3qh> (e.t: 11 Şubat 2016).

“*Kamu İhale Kanunu*”na göre ihalesi yapılan ve Tasarının yürürlüğe gireceği tarih itibarıyla sözleşmesi devam eden ve ihale dokümanında fiyat farkı verilmesine ilişkin hüküm bulunan sözleşmelerde, yüklenicinin kullandığı akaryakıtla ilişkin fiyat farkı hesaplanmasına esas alınan endeks yerine Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yayımlanan ilgili endekslerden uygun olan endeksin (Kok ve rafine petrol ürünleri, Kok Fırını ürünleri, Rafine edilmiş petrol ürünlerinden herhangi birinin) kullanılabilmesine ilişkin düzenleme

6331 sayılı “*İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu*”nun 6’ncı maddesine değişiklik yaparak mali müşavirlik, bakkal ve market gibi az tehlikeli sınıfta sayılan ve mikro işletme olarak tanımlanan işyerlerinin uygulamada iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin yerine getirilmesinde karşılaştıkları zorlukların giderilmesini teminen bu tür işletmelere kolaylık tanıyan ve işverene bir takım sorumluluklar veren düzenleme

Kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, görevden alma, göreve son verme, naklen veya vekâleten atama, yer değiştirme, görev ve unvan değişiklikleri işlemleri hakkında verilen yargı kararlarının gereğinin Anayasaya uygun olarak idarenin takdir yetkisini ortadan kaldırmayacak şekilde yerine getirilmesini öngören hüküm

Baraj bölgesi olması nedeniyle hizmet götürülemeyen Artvin ili Yusufeli ilçe merkezinde ve Denizli ili Acıpayam ilçesinde baraj projesi kapsamında kalan yerleşim yerlerinde yaşayan ailelerin yeni yerleşim yerlerine nakillerinde mağdur olmamaları ve söz konusu yerlerin sosyal ve idari bütünlüğünün bozulmaması için iskân edilme koşullarının yeniden belirlenmesine yönelik düzenleme

***bb) Plan ve Bütçe Komisyonu(Üst Komisyon)*¹⁷²**

Alt komisyonca yapılan ekleme, çıkarma işlemleri ile 106 madde olan tasarı metnine plan ve bütçe komisyonu tarafından 47 yeni madde daha eklenmiştir. Bu 47 maddenin 30’u tasarı metni ile ilgisiz maddelerdir. Bu maddelerden birkaçını örnek verecek olursak;

¹⁷² 639 Sıra Sayılı Tutanak, s. 461-656, <https://goo.gl/wYM3qh> (e.t: 11 Şubat 2016).

Anayasa Mahkemesinin aday memurken herhangi bir disiplin cezası alanların memuriyetle ilişinin kesilmesine yönelik düzenlemeyi iptal kararının gerekçesine uygun olarak maddenin yeniden düzenlenmesini teminen aday memurken aylıktan kesme veya kademe ilerlemesinin durdurulması cezası alan memurun görevine son verilmesine ilişkin hüküm

Diyanet İşleri Başkanlığının yurt dışı teşkilatında görevli din hizmetleri koordinatörlerine diplomatik pasaport verilmesine ilişkin hüküm

Millî Eğitim Bakanlığı ve Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezi ve ortak sınavlar hakkında açılan davalara ilişkin yargılama sürecini düzenleyen hüküm

Mera, yaylak ve kışlak gibi yerlerin kentsel dönüşüm ve gelişim projesi kapsamında ilgili belediye sınırları içerisinde alternatif alan bulunamaması halinde tahsis amacının değiştirilebilmesini amaçlayan düzenleme

Özetle; Plan ve Bütçe komisyonuna 61 maddelik tasarı metni olarak gelen metin yapılan düzenlemelerle 149 madde olarak TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Komisyonlarda tasarı metnine 89 yeni madde ilave edilmiştir ve bu maddelerden 59'unun tasarı ile anlam bütünlüğü yoktur.

c) Genel Kurul Aşaması

Kanun tasarısı metni genel kurulda 15.07.2014 tarihinde görüşülmeye başlanmış ve iki yeni geçici madde ile 10.09.2014 tarihinde kanunlaşmıştır.

d) Değerlendirme: Kanun Yapım Sürecindeki İç tüzük Aykırılıkları

6552 sayılı kanunun yapım sürecinde oluşan İçtüzük aykırılıkları şunlardır:

6552 sayılı kanun tasarısı süreçte esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonuna, tali komisyon olarak da Adalet Komisyonu, Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu ve Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonuna havale edilmiştir¹⁷³.

Tali komisyonların hiçbiri bu süreçte TBMM Başkanlığına kanun tasarı metni ile ilgili rapor vermemişlerdir. İç tüzük uyarınca tali komisyonların kendilerine havale edilen metinlerle ilgili rapor vermesi zorunlu değildir. Ama bu durum nitelikli kanunların oluşması adına kabul edilemez olup makul değildir.

İç Tüzük 35'nci maddeye göre “Komisyonlar, kendilerine havale edilen kanun tasarı veya tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilirler; birbirleriyle ilgili gördüklerini birleştirerek görüşebilirler. Komisyonlar, 92'nci maddedeki özel durum dışında kanun teklif edemezler, kendilerine havale edilenler dışında kalan işlerle uğraşamazlar.” Görüldüğü üzere madde uyarınca komisyonların yeni maddeler yaratması içtüzüğe aykırıdır. Konuyla ilgili TBMM Başkanlığı da aykırılığı görmüş ve esas komisyona hitaben şunları yazmıştır:

“PLAN VE BÜTÇE KOMİSYONU BAŞKANLIĞINA

Başkanlığımızca, 30.05.2014 tarihinde 1/931 esas numaralı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı esas komisyon olarak Komisyonunuza havale edilmiştir.

Tasarı Komisyonunuzca 108 adet kanun teklifi ile birleştirilerek görüşülmüş ve bu konudaki 11.07.2014 tarihli ve 13 karar numaralı raporunuz Başkanlığımıza gönderilmiştir. Rapor ve metnin incelenmesi sonucunda kanun tasarısı ve birleştirilen kanun teklifleri metinlerinde yer almayan kanunlarda değişiklik yapan ekli listede yer alan maddelerin ihdas edilerek Komisyonun kabul ettiği metne eklendiği görülmüştür.

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü' nün “Komisyonların yetkisi, toplantı yeri ve zamanı” başlıklı 35'inci maddesinin birinci fıkrasında “Komisyonlar, kendilerine havale edilen kanun tasarı veya tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilirler; birbirleriyle ilgili gördüklerini birleştirerek görüşebilirler...” hükmü ile aynı maddenin ikinci fıkrasında ise “komisyonlar... kanun teklif edemezler, kendilerine havale edilen işler dışında kalan işlerle

¹⁷³ 24. Dönem Kanun Tasarısı, <https://goo.gl/WW0CAh> (e.t: 11 Şubat 2016).

uğraşamazlar,” hükmü yer almaktadır.

Açıklanan nedenlerle konuya ilişkin rapor ve metin yeniden değerlendirilmek üzere dosyası ile birlikte geri gönderilmiştir.”¹⁷⁴

Plan ve Bütçe komisyonu ise bu dilekçeye şu cevabı vermiştir:

“1/931 esas numaralı “İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” ile Komisyonumuza havale edilmiş bulunan 108 adet kanun teklifi birbirleri ile ilgili görülerek birleştirilmek suretiyle görüşülmüştür. 61 maddeden oluşan Kanun Tasarısı, başta Soma’da meydana gelen maden kazası nedeniyle ihtiyaç duyulanlar olmak üzere, çeşitli konularda düzenlemeler içermektedir. Alt Komisyonunda ve Plan ve Bütçe Komisyonunda birleştirilen tekliflerdeki kimi düzenlemelerin yanı sıra ülkemizin son derece önemli sorunlarının çözülmesi konusunda ihtiyaç duyduğu diğer düzenlemeler de Tasarıya eklenmiştir. Bu düzenlemeler esas itibarıyla birleştirilen Tasarı ve Tekliflerin düzenlediği alanlara ilişkindir. Komisyonumuz kendisine havale edilen Kanun Tasarı ve Tekliflerini İçtüzüğe uygun olarak görüşmüş ve bu çerçevede Tasarı ve Tekliflerle düzenlenen konularda yeni maddeleri metne eklemiştir. Komisyonumuza havale edilen Kanun Tasarı ve Tekliflerinin tek bir konuya ilişkin olmayıp, pek çok farklı konuda düzenleme içerdikleri de göz önüne alındığında İçtüzük hükümlerine aykırı bir uygulamanın yapılmadığı değerlendirilmektedir.”¹⁷⁵

Görüldüğü üzere esas komisyon ihdas ettiği yeni maddelerin gerekçesi olarak, Kanun Tasarı ve Tekliflerinin tek bir konuya ilişkin olmayıp, pek çok farklı konuda düzenleme içerdikleri fikrini ileri sürmüş ve İçtüzüğe aykırı olmadığını beyan etmiştir. Oysa bu gerekçe İçtüzüğün emredici düzenlemesi karşısında kabul edilebilir değildir.

D) Anayasa Mahkemesi Denetimi

1982 Anayasası’nın konuya ilişkin olarak ilgili hükümleri şunlardır:

MADDE 148- (Değişik: 12.9.2010-5982/18 md.) “Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün

¹⁷⁴ 639 Sıra Sayılı Tutanak, s.588, <https://goo.gl/wYM3qh> (e.t: 11 Şubat 2016).

¹⁷⁵ 639 Sıra Sayılı Tutanak, s. 591, <https://goo.gl/wYM3qh> (e.t: 11 Şubat 2016).

Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar.”

"Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı... hususları ile sınırlıdır.”

Ayrıca konuyla doğrudan ilgili olan Ay. m.150’de ise anayasal denetimin sınırları çizilmiş bulunmaktadır:

“Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğünün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, iktidar ve Ana muhalefet Partisi Meclis grupları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir. İktidarda birden fazla siyasi partinin bulunması halinde, iktidar partilerinin dava açma hakkını en fazla üyeye sahip olan parti kullanır.”

Kanunların şekil bakımından anayasaya uygun olup olmadıkları hususunda kuşkusuz bugün Anayasa Mahkemesinin ortaya koyduğu tutum önemlidir. Anayasa Mahkemesi ise 1982 Anayasası döneminde kanunların şekil denetimi hususundaki verdiği içtihatlarla istikrarlı bir tutum sergilemiştir. Anayasa Mahkemesi şekil denetimi ile ilgili istikrarlı tutumu “kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığıyla sınırlıdır.” Şeklinde¹⁷⁶.

Anayasa Mahkemesi konumuzla ilgili olarak, “Hükümetçe sevk edilen yasa tasarısında yer almayan hükümlerin, uzmanlık komisyonlarındaki görüşmeler sırasında tasarı metnine eklenmesi” hususunda açılan iptal davasında da istikrarlı tutumunu korumaya devam etmiştir. Dava da davacılar, şu hususları ileri sürmüştür:

“Anayasamızın 148. maddesinin gerekçe bölümünün beşinci paragrafında; ‘Son oylama genel kurul tarafından yapılır. Daha önce vücut bulan şekil bozukluklarını genel kurulun bildiği veya bilmesi gerektiği varsayılır’ denmektedir. Bu husus milletvekillerinin

¹⁷⁶ Anayasa Mahkemesi 29.11.1992. E.1992/26, K.1992/48 (RG, 29.11.1992), s.25, <http://goo.gl/FPFnJE> (e.t: 11 Şubat 2016).

iradesinin oluşumunda etken olmayan usul konularına ilişkindir. Örneğin çalışmalarının saat 19.00'da son bulması gerekirken saat 19.05'de son bulması ve bu fazla süre içinde yasanın oylanması milletvekili iradesinin oluşumuna değişik bir anlatımla oylama sonucuna etkide bulunmayacak bir usulî husustur. Oysa TBMM İçtüzüğü'nün 36. maddesinde(37); 'Komisyonlar, kendilerine havale edilen kanun tasarı veya tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya ret edebilirler... Ancak komisyonlar 99. maddedeki özel durum dışında kanun teklif edemezler' hükmüne rağmen... bir davranış ortaya koyarsa, bu İçtüzüğe, dolayısıyla Anayasanın 88. maddesine de aykırı düşer. Kaldı ki, bu davranış bir usul meselesi dışında esas teşkil eden bir aykırılık mahiyetini de kazanır."

Anayasa Mahkemesi ise şu yanıtı vermiştir:

"Kanunların şekil bakımından denetlenmesi, son oylamanın, öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı; Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı hususları ile sınırlıdır... Kanunun yayımlandığı tarihten itibaren on gün geçtikten sonra, şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; defî yoluyla da ileri sürülemez."

Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi şekil denetiminin sınırlarını ve 10 günlük süre koşulunu ortaya koyarak davayı reddetmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 1982 Anayasası döneminde şekil denetimi ile ilgili ortaya koyduğu istikrarlı tutum bu olmakla birlikte yukarıda belirttiğimiz Anayasa'nın 150'nci maddesi şekil açısından denetim konusunda tartışmalara neden olmaktadır. Anayasanın 150'nci maddesinde "Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından" anayasaya aykırılığından bahsetmektedir. Anayasanın bu maddesi karşısında doktrinde bir kısım görüş, 148'nci madde olmasından dolayı 150'nci madde, kanunlar için artık şekil bakımından Anayasaya aykırılığın ileri sürülmesinde elverişli olmayıp, kanun hükmünde kararname ve TBMM içtüzüğü ile ilgilidir. Der¹⁷⁷. Bizim de katıldığımız diğer görüş ise, Anayasanın 150'nci maddesi kanunların esas yönünden olduğu kadar, şekil

¹⁷⁷ Teziç, Anayasa Hukuku, s.225.

yönünden de anayasaya aykırılığının ileri sürülmesine elverişlidir. Der¹⁷⁸. Prof. Teziç, konuya ilişkin olarak¹⁷⁹:

“148 ve 149’uncu maddelerde yazılı hükümler karşısında, bir kanunun şekil denetimine bağlı olarak iptal edilebilme olasılığının hiç kalmadığının söylenebileceğini, ancak 150’nci maddede şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılığa ilişkin iptal davaları düzenlenirken şekil denetimine de yer verildiği, ...

Esasa etkili olabilecek şekil bozuklukları olabileceği,

Kanunun oluşumunda, yalnızca “öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı”nı, şekil denetiminde ölçüt olarak kabul etmek, parlamentodaki çoğunluğun her an sürpriz kanunlar koymasına imkân tanımak olacağını,

Bu açıdan, şekil denetimini sadece “son oylama” ile sınırlandırmanın ve başka bozuklukları görmezden gelmenin, Anayasa’nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü” ilkesiyle bağdaşmayacağını,

Kanun koyucu gibi, anayasa koyucu da “abesle iştigal etmeyeceğine” göre, Anayasanın 150’nci maddesindeki “şekil ve esas bakımından” ifadesini, kanunları da kapsamına alacak yönde geniş yorumlamak Anayasaya daha uygundur.”

Sonuç olarak kanımızca kanunlar için sadece şekil denetimi söz konusu olduğunda 148’nci madde, şekil ve esas birlikte dava edildiğinde ise 150’nci maddenin uygulanması daha isabetli görülmektedir.

Konuyla ilgili olarak bir başka tartışma ise, kanunların şekil bakımından denetimindeki son oylamanın gereken çoğunlukla yapılıp yapılmadığı ölçütünün Anayasanın 88’nci maddesinin 1.fıkrasındaki kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve Milletvekilleri yetkilidir kuralını da kapsamına alıp almadığı durumudur¹⁸⁰. Şöyle ki, kanun tasarılarına komisyonlarda ekleme yapılması durumu sadece bir şekil ihlali midir?

¹⁷⁸ Teziç, Anayasa Hukuku, s.225.

¹⁷⁹ Teziç, Anayasa Hukuku, s.225-227.

¹⁸⁰ Teziç, Anayasa Hukuku, s.227.

Yoksa bu durum esasa etkili olacak 88'nci maddedeki kuralın bir ihlali midir? Anayasa madde 148/2, her ne kadar son oylamadan önceki şekil bozukluklarını ortadan kaldırmayı amaçlasa da, Anayasa madde 88/1 fıkrasına yetkinin saptırılması bakımından aykırılık oluşturacağı gibi bunun yanında Anayasanın 6'ncı maddesinde ki “*kaynağını anayasadan almayan bir Devlet yetkisi*”nin kullanılamayacağı ilkesine de açıkça aykırıdır¹⁸¹.

V. TORBA KANUN UYGULAMASINA YÖNELİK ÖNERİLERİN TARTIŞILMASI

A) Torba Kanunların Referanduma Sunulması Öngörülebilir mi?

Aralarında anlam birliği olmayan birden çok konunun tek kanunla düzenlenmesi ve bunun kanunlaşması için referanduma sunulması kanımızca bir nevi siyasal muvazaa oluşturur. Bu anlamda bir kanun maddesi ya da referandumda siyasal muvazaa, tek başlarına çoğunluk tarafından desteklenmeyen birbiriyle ilgisiz maddelerin, çoğunluğu sağlamak üzere aynı kanun maddesinde toplanması durumudur¹⁸².

Siyasal muvazaa şu şekilde işler: Faraza, A, B ve C önerileri popüler olmayan, özel bazı çıkarlara hizmet eden ve her biri oylamaya katılacakların yalnızca %20'sini oluşturan ayrı siyaset blokları tarafından talep edilen öneriler olsun. Tek başlarına oylanmaları halinde bunlardan hiçbirinin kabul edilme olasılığı yoktur. Ancak hepsinin tek bir kanun maddesinde toplanması halinde, oy verenlerin %60'ının desteğini sağlama ihtimalleri vardır. Böylece, hiçbir çoğunluk tarafından desteklenmese de, her biri kanunlaşabilir¹⁸³.

İşte torba kanunun da referanduma sunulması durumu siyasal muvazaaya sebep

¹⁸¹ Teziç, Anayasa Hukuku, s.227.

¹⁸² Millard H. Ruud, No Law Shall Embrace More Than One Subject, 42. Minnesota Law Review, 1958, s 391, aktaran, Serkan Köybaşı, Referandumda Konunun Tekliği ilkesi, Güncel Hukuk Dergisi, sayı 5/77, Mayıs 2010, s. 32-34.

¹⁸³ Michael D. Gilbert, Single Subject Rules and the Legislative Process, University of Pittsburgh Law Review, Summer, 2006, s.814,aktaran, Serkan Köybaşı, Referandumda Konunun Tekliği ilkesi, Güncel Hukuk Dergisi, sayı 5/77, Mayıs 2010, s. 32-34.

olmaktadır. Çünkü son aşamada birlikte oylanacak birbiriyle ilgisiz kuralların bulunduğu bir kanun maddesine oy verecek seçmenlerin iradelerini yalnızca tek bir oyla doğru şekilde ortaya koyması mümkün değildir. Paketin bazı maddelerine “evet”, bazılarınıysa “hayır” oyu vermek mümkün olamayacağı için, “evet” oyu verenler beğenmedikleri maddelere de onay verecek, buna karşılık “hayır” oyu verenler de beğendikleri maddeleri destekleyemeyecektir¹⁸⁴.

Avrupa Konseyi’nin danışma organlarından diğer adı Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu olan Venedik Komisyonu’nun 2007’de kabul ettiği “*Referandum Konusunda İyi Davranış Kuralları*” metninin 30’ncu paragrafı, referandum konusunun tekliğine değinmiştir¹⁸⁵. Venedik Komisyonuna göre seçmenin, birbirleriyle “iç bağlantı”yla bağlı olmayan maddeleri aynı anda oylamaya zorlanmaması gerekir. Çünkü seçmen, belki oyladığı maddelerden birine taraftardır, ancak diğerine olmayabilir. Eğer bir metnin farklı başlıkları altındaki birbiriyle ilgisiz maddeler bir referanduma konu olduysa, seçmene maddeler için ayrı ayrı soru sorulmalıdır¹⁸⁶.

Nihayetinde şu sonucu çıkarabiliriz: Anlam ve içerik yönünden birbirleriyle bağlantılı olmayan torba kanunların referanduma sunulması bir siyasal muvazaa oluşturacak ve demokratik değerleri ihlal edecektir. Bu sebeple anlam birliği olmayan birbirinden farklı konuları düzenleyen torba kanunlar ayrı ayrı paketler halinde referanduma götürülmelidir. Nihayetinde anlam bütünlüğü olan ve aynı amaca hizmet eden torba kanunların bir bütün olarak referanduma sunulması haklı görülebilir.

B) İç Tüzük Hükümlerinde Torba Kanun Uygulamasının Yasaklanması

Torba kanun uygulamaları ile aralarında anlam bütünlüğü olmayan birbirinden farklı konular aynı torba içinde düzenlenerek hukuk devletinin temel ilkelerinden olan hukuki güvenlik ilkesi ihlal edilmektedir. Bu düzenlemelerle kanunların uygulama

¹⁸⁴ Serkan Köybaşı, “Referandumda Konunun Tekliği ilkesi”, Güncel Hukuk Dergisi, Mayıs 2010, Sayı.5/77, <https://goo.gl/tukxFE> (e.t: 11 Şubat 2016), s. 32-34.

¹⁸⁵ <http://goo.gl/tVOYxY> (e.t: 11 Şubat 2016).

¹⁸⁶ Köybaşı, s. 35.

aşamasında taşınması gereken açıklık, ulaşılabilirlik, öngörülebilirlik nitelikleri yok olmaktadır. Kanunu bilmemenin mazeret sayılmayacağı şeklindeki evrensel hukuk ilkesi de torba kanunlar karşısın da anlamını yitirmiştir.

Ayrıca iktidar partileri bu uygulama ile kamuoyunun tepkisini çeken, geleneksel kanun yapım sürecinde çıkarmayacakları maddeleri gece yarısı önermeleri ile torbaya saklayarak çıkarmakta ve vatandaşlar sürpriz kanun maddeleri ile karşılaşmaktadırlar. Bu nedenlerle İttüzük hükümlerine eklenecek yeni bir madde ile konu itibariyle aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla kanunda değişiklik yapılması gereken haller dışında torba kanun uygulamasına son verilmesi kanımızca da son derece isabetli olacaktır¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Bakırcı, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, s.135.

SONUÇ

Demokratik hukuk devletlerinde birey-toplum ve devlet ilişkileri bağlamında kanunların çok önemli işlevleri vardır. Hukuk devletinin yapı taşlarından biri olan kanunların bu tür önemli işlevleri yerine getirebilmesi ise nitelikli kanunların üretildiği bir kanun yapım süreci ile sağlanabilir.

Kanun yapım süreci teknik detayları olan ciddi ve karmaşık bir süreçtir. Kanunun yürürlüğe girmesinden önceki hazırlık aşaması ne kadar ayrıntılı, intizamlı ve geniş bir çalışma sürecine dayanırsa, kanun da o kadar nitelik itibarıyla objektif, genel, kamu yararını gözeten; öngörülebilir, ulaşılabilir ve etkili bir metin olur.

Kanun tasarılarının hazırlanması sürecinde birçok kurum ve kuruluş görev almaktadır. İlgili bakanlıkta başlayan süreçte diğer bakanlıklardan, kurumlardan, sivil toplum kuruluşlarından, meslek örgütlerinden görüş alınmakta ve taslak Başbakanlığa sunulmaktadır. Başbakanlıkta nihai halini alan taslak, Bakanlar Kurulunun imzasına açılmakta ve kanun tasarısı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmaktadır. Milletvekilleri tarafından hazırlanan kanun teklifleri ise doğrudan TBMM Başkanlığına sunulmaktadır.

TBMM'ye sunulan tasarı veya teklifler Başkanlık tarafından komisyona havale edilmekte, komisyonda görüşülüp olgunlaştırıldıktan sonra Genel Kurula gönderilmektedir. Genel Kurulda görüşülüp kabul edilen kanun metinleri ise Cumhurbaşkanlığına gönderilmekte, Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmekte ve kanun yapım süreci sona ermektedir.

Ülkemizde 2000'li yılların başından itibaren “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” adıyla torba kanunlar çıkarılmaya başlanmıştır. Çıkarılan torba kanun sayısı Şubat 2016 itibarıyla 161'e ulaşmıştır. Bu torba kanunların 158'i ise Ak Parti döneminde çıkarılmıştır.

Geleneksel kanun yapma sürecinden sapma olarak nitelendirebileceğimiz torba kanunlar çoğu zaman Anayasa'ya, İçtüzüğe ve diğer bazı alt hukuk normlarına aykırı olarak kanunlaşmaktadır. Aykırılıklar şu nedenlerden kaynaklanmaktadır:

1) Alt Hukuk Normlarına Aykırılık

Torba kanun metinleri genellikle “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” başlığı ile kanunlaşmaktadır. Torba kanun metnlerinin bu başlığı “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Yönetmeliği”nin 11’inci maddesine aykırıdır. Yönetmeliğin 11’nci maddesinde açıkça kanun öneri metni ile birden fazla kanun ve kanun hükmünde kararnamede değişiklik öngörölmesi durumunda öneri metnine;

“Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” veya “Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” gibi adlar yerine, yapılan değişikliklerle ulaşılmak istenen amacı belirleyebilecek nitelikte bir ad verilmesi” gerektiği belirtilmiştir.

Torba kanunlar “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Yönetmeliği”nin 24’ncü maddesine de aykırıdır. 24’ncü madde uyarınca yürürlüğe konduğunda etkisi on milyon TL’yi geçecek kanun öneri metinleri için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Uygulamada ise düzenleyici etki analizi yapılmadan öneri metinleri kanunlaşmaktadır.

2) İç Tüzüğe Aykırılık

Torba kanun metinleri TBMM’ye sunulduktan sonra komisyon aşamalarında TBMM İçtüzüğü’nün emredici 35’nci maddesine rağmen eklemelerle şişirilmektedir. İç tüzüğün 35’nci maddesi uyarınca komisyonlar tasarı veya teklif metinlerine yeni maddeler ekleyemezler. Bu hükme rağmen torba kanun metinlerine alt ve üst komisyonlarda yeni eklemeler yapılmakta ve kanun yapım süreçleri böylece sakatlanmaktadır.

3) Anayasaya Aykırılık

Torba kanun metinleri Anayasamızın 2’nci maddesinde belirtilen hukuk devleti ilkesine aykırı metinlerdir. Torba kanun uygulaması ile aralarında anlam bağı bulunmayan

birden çok kanun maddesi aynı kanun çatısı altında değiştirilmektedir. Bu durum kanunların öngörülebilir, ulaşılabilir ve etkili olma özelliklerini yok etmekte ve bu durumda hukuk devletinin sacayaklarından biri olan hukuki güvenlik ilkesi zedelenmektedir.

Torba kanunların denetimi hususunda ise özellikle İktüzüğe açık aykırılıklar karşısında Anayasa Mahkemesi anayasanın 148’nci maddesinde belirtilen “kanunların şekil denetiminin son oylamanın öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı ve şekil denetimine itiraz süresinin de kanunun yayımı tarihinden itibaren 10 gün olduğu” kuralını dar yorumladığı için torba kanunlar dava edilememektedir.

Oysa kanımızca anayasanın 150’nci maddesi kanunların şekil ve esas bakımından denetimini birlikte ele almakta ve 148’nci maddeden farklı bir durumu düzenlemektedir. Dolayısıyla şekil ve esas denetimi için birlikte başvuru yapıldığı durumlar da 148’nci madde de belirtilen “son oylama” dışında kalan İctüzük ihlallerinin de şekil yönünden anayasaya aykırılığının ileri sürülmesi mümkündür.

Sonuç olarak aralarında anlam bağı olmayan birden fazla kanunu aynı kanun içinde düzenleyen torba kanun uygulaması yukarıda açıklanan nedenlerle Türkiye hukuk sistemine aykırı bir uygulamadır. Bu nedenlerle İttüzük hükümlerine eklenecek yeni bir madde ile konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla kanunda değişiklik yapılması gereken haller dışında torba kanun uygulamasına son verilmesi kanımızca son derece isabetli olacaktır.

21.-26. YASAMA DÖNEMLERİNDE ÇIKARILAN TORBA KANUNLAR

1) 21. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar:

4744 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

4748 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”

4771 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”

2) 22. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar:

4793 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”

4778 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”

4842 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

4864 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

4903 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”

4970 sayılı “Bazı Kanunlarda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

4969 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

4966 sayılı “Bazı Kanunlarda ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

4964 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun İle Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında

Kanun”

4963 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”

4962 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Vakıflara Vergi Muafiyeti Tanınması Hakkında Kanun”

4928 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”

4924 sayılı “Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

4916 sayılı “Çeşitli Kanunlarda ve Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

4971 sayılı “Bazı Kanunlarda ve Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

5035 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

5021 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Bankalar Kanunu Hükümlerine İstinaden Bankacılık İşlemleri Yapma ve Mevduat Kabul Etme İzni Kaldırılan Türkiye İmar Bankası Türk Anonim Şirketi Hakkında Tesis Edilecek Bazı İşlemler Hakkında Kanun”

5020 sayılı “Bankalar Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”

5105 sayılı “Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

5101 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”

5148 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun İle Kamu İhale

Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

5178 sayılı “*Mera Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*”

5177 sayılı “*Maden Kanununda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun*”

5194 sayılı “*Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5189 sayılı “*Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5229 sayılı “*Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5228 sayılı “*Bazı Kanunlarda ve 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*”

5226 sayılı “*Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu İle Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun*”

5219 sayılı “*Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5218 sayılı “*Ölüm Cezasının Kaldırılması İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun*”

5217 sayılı “*Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*”

5234 sayılı “*Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5259 sayılı “*Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun*”

5281 sayılı “*Vergi Kanunlarının Yeni Türk Lirasına Uyumu İle Bazı Kanunlarda*

Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun”

5286 sayılı “*Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun*”

5290 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun*”

5319 sayılı “*Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5328 sayılı “*Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun*”

5327 sayılı “*Denizli-Buldan ve Çevresinde, Hakkari’de, Bingöl-Karlıova ve Çevresi İle Erzurum-Çat’da Meydana Gelen Deprem Afetlerine ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5340 sayılı “*Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5335 sayılı “*Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5348 sayılı “*Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5375 sayılı “*Hâkimler ve Savcılar Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5398 sayılı “*Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun*”

5397 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5389 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun*”

5435 sayılı “*Hâkimler ve Savcılar Kanunu Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5450 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Bağlı Okulların Milli Eğitim Bakanlığına Devredilmesi İle Bazı Kanunlarda ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

5453 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

5536 sayılı “Hâkimler ve Savcılar Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

5528 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun”

5538 sayılı “Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

5560 sayılı “Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”

5583 sayılı “Futbol Müsabakalarında Müşterek Bahisler Tertibi Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

5581 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

5615 sayılı “Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

5614 sayılı “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

5625 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun”

5677 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

5673 sayılı “Köy Kanununda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

5665 sayılı “*Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5655 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

3) 23. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar

5728 sayılı “*Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5739 sayılı “*Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5747 sayılı “*Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5758 sayılı “*Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5754 sayılı “*Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5763 sayılı “*İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5768 sayılı “*Askerlik Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5766 sayılı “*Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5797 sayılı “*Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5795 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5793 sayılı “*Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5784 sayılı “*Elektrik Piyasası Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5831 sayılı “*Tapu Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5841 sayılı “*Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5838 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun*”

5837 sayılı “*Askerlik Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5918 sayılı “*Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5917 sayılı “*Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5911 sayılı “*Gümrük Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5904 sayılı “*Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5942 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5951 sayılı “*Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5947 sayılı “*Üniversite ve Sağlık Personelinin Tam Gün Çalışmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5953 sayılı “Arsa Üretimi ve Değerlendirilmesi Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

5979 sayılı “Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6000 sayılı “Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

5997 sayılı “Bazı Kanunlarda ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

5995 sayılı “Maden Kanununda ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

5983 sayılı “Kooperatifler Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6009 sayılı “Gelir Vergisi Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6008 sayılı “Terörle Mücadele Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6005 sayılı “Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6002 sayılı “Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6082 sayılı “Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6099 sayılı “Tebliğat Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6111 sayılı “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve

Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun”

6110 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6218 sayılı “*Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6217 sayılı “*Yargı Hizmetlerinin Hızlandırılması Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6215 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6225 sayılı “*Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6262 sayılı “*Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

4) 24. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar

6270 sayılı “*Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6266 sayılı “*375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6274 sayılı “*6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun İle 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6287 sayılı “*İlköğretim ve Eğitim Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6322 sayılı “*Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6321 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun*”

6318 sayılı “*Askerlik Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6304 sayılı “*Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6327 sayılı “*Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6336 sayılı “*Harp Akademileri Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6354 sayılı “*Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6353 sayılı “*Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6352 sayılı “*Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun*”

6360 sayılı “*On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6410 sayılı “*Yükseköğretim Teşkilatı Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6385 sayılı “*Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6428 sayılı “Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6455 sayılı “Gümrük Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6447 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

6462 sayılı “Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Yer Alan Engelli Bireylere Yönelik İbarelerin Değiştirilmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6460 sayılı “Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6459 sayılı “İnsan Hakları ve İfade Özgürlüğü Bağlamında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6456 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

6487 sayılı “Bazı Kanunlar İle 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”

6486 sayılı “Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6494 sayılı “Yargı Hizmetleri İle İlgili Olarak Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6496 sayılı “Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6495 sayılı “*Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6514 sayılı “*Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6527 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*”

6526 sayılı “*Terörle Mücadele Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6525 sayılı “*Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6524 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6519 sayılı “*Askerlik Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6518 sayılı “*Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6529 sayılı “*Temel Hak ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6528 sayılı “*Milli Eğitim Temel Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6545 sayılı “*Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6552 sayılı “*İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun*”

6562 sayılı “*Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu İle Bazı Kanun ve*

Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

6569 sayılı “*Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6566 sayılı “*Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6572 sayılı “*Hâkimler ve Savcılar Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6586 sayılı “*Milli Mayın Faaliyet Merkezi Kurulmasına İlişkin Kanun İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6592 sayılı “*Maden Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6640 sayılı “*Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6639 sayılı “*Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*””

6638 sayılı “*Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6637 sayılı “*Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6645 sayılı “*İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

5) 25. Yasama Döneminde Çıkan Torba Kanunlar

25. Yasama Döneminde 7 Haziran genel seçimlerinden sonra güvenoyu alabilecek

bir hükümetin kurulamaması nedeniyle 1 Kasım 2015’te erken seçime gidilmiştir. Bu dönemde seçim çalışmaları nedeniyle kanun yapılmamıştır.

6) 26. Yasama Döneminden Günümüze Değın Çıkan Torba Kanunlar

6656 sayılı “*Yükseköğretim Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değışiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6655 sayılı “*Bazı Kanunlarda Değışiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6663 sayılı “*Gelir Vergisi Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değışiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

6661 sayılı “*Askerlik Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değışiklik Yapılmasına Dair Kanun*”

KAYNAKÇA

- Ağaoğulları, Mehmet Ali ve Levent Köker, **İmparatorluktan Tanrı Devletine**, 1.Basım, Ankara: İmge Kitabevi, 1991.
- Akad, Mehmed, “Machiavel-Bodin ve Hobbes’da Monarşi Anlayışı”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (İÜHFD)**, Cilt. 40, Sayı.1-4, s.1 vd.
- Altundiş, Mehmet, Hukuki Güvenlik İlkesi, **Yasama Dergisi**, Sayı.10, 2008.
- Arsel, İlhan, **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**, 2. Baskı, İstanbul: Sırlar Matbaası, 1968.
- Akad, Mehmet, Bihterin Vural Dinçkol, Nihat Bulut, **Genel Kamu Hukuku**, 10.Basım, İstanbul: Der Yayınları, 2014.
- Atar, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Konya: Mimoza Yayınevi, 2002.
- Bakırcı, Fahri, **TBMM’nin Çalışma Yöntemi**, 1.Baskı, Ankara: İmge Yayınevi, 2000.
- Bakırcı, Fahri ve İrfan Neziroğlu, **Kanun Yapım Süreci Sempozyumu**, 2011, Ankara: TBMM Basımevi.
- Bakırcı, Fahri, “Kod Yasa ve Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine”, **AÜHFD**, Cilt. 54, Sayı.3, 2005.
- Bakırcı, Fahri, Kanun Yapım Tekniği ve Torba Kanun Uygulaması, **Kanun Yapım Tekniği ve Torba Kanun Uygulaması Çalıştayı**, Ankara: Yorum Basım, 2013.
- Bayram, Erdin, Kanun Sistematiğinde Madde, **Yasama Dergisi**, Sayı.8, 2008.
- Can, Osman, “Belirlilik İlkesine Anayasal Bakış”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi (AÜEHFD)**, Cilt.9, Sayı.1-2, 2005.
- Çağlar, Selda, **Hukuk Devleti Açısından Hukuki Belirlilik-Hukuk Güvenliği İlişkisi**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 277, 2015.
- Çakın, Akın, “Yasa Yapım Süreci ve Sosyal Kontrol (Şeffaflık ve Katılım)”, **Yasama Dergisi**, Sayı.9, Mayıs-Ağustos 2008.
- Deveci, Hıfzı, Torba Yasalar ve Yasama Sürecindeki İçtüzük İhlallerinin Şekil Denetimi Sorunu, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı.117, Mart-Nisan 2015.
- Dinçkol, Abdullah, **Hukuka Giriş**, 11. Basım, İstanbul: Der Yayınları, 2015.
- Doğan, Oğuz Kaan, Yasa Yapımında Bir Alternatif: Çift Meclis Sistemi, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı.94, 2011.

- Em, Ali, **Kanunların ve İdari Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği**, 4.Baskı, Ankara: Turhan Yayınevi, 2003.
- Erdoğan, Mustafa, **Anayasa Hukuku**, 7. Basım, Ankara: Orion Kitabevi, 2011.
- Ergül, Ozan, **Kanun Yapım Tekniği ve Torba Kanun Uygulaması Çalıştayı**, Ankara: Yorum Basım, 2013.
- Ergül, Ozan, “Anayasa Mahkemesi’nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış”, **AÜHFD**, Cilt. 51, Sayı. 4, 2002.
- Ergül, Ozan, Türkiye’de Yasama Siyasetinin Temel Sorunları: Torba Kanunlar ve Duruma Özel Kanunlar, **Düşün Dergisi**, Sayı.26, 2015.
- Erikli, Hasan, “1982 Anayasasına Göre Yasa Yapım Süreci”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi SBE, 2004.
- Geçmez, Taner, Özel Yasama Yöntemi Olarak Temel Kanun, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Sayı.104, 2013.
- Gilbert, Michael, Single Subject Rules and the Legislative Process, **University of Pittsburgh Law Review**, Summer, 2006, aktaran, Serkan Köybaşı, Referandumda Konunun Tekliği ilkesi, Güncel Hukuk Dergisi, sayı 5/77, Mayıs 2010.
- Gökçimen, Semra, **Tasarı ve Tekliflerin Genel Kurulda Görüşülmesi, Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri**, Ankara: 5-6 Kasım 2009.
- Gören, Zafer, **Anayasa Hukuku**, 1. Basım, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.
- Gözler, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi I**, 1. Basım, Bursa: Ekin Basım, 2011.
- Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 17.Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2014.
- Gözler, Kemal, **Türkiye’de Bir Bilinmeyen: İsdar**, Prof. Dr. Erdal Onar’a Armağan, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 2013.
- Göztepe, Ece, **Hukuk Güvenliği**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2015.
- Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 2. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2006.
- Günal, Mehmet, **Torbadaki Hukuk**, 1.Baskı, Ankara: Berikan Yayınevi, 2015.
- Güneş, Turan, “C.H.P.’nin Haksız İktisaplarının İadesi Hakkında”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (AÜSBFD)**, Cilt. 18, Sayı.3-4, S.349.

- Güriz, Adnan, **Hukuk Felsefesi**, 7. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2007.
- İba, Şeref, **Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler**, 1.Baskı, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2010.
- İba, Şeref, Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulamaları, **Ankara Barosu Dergisi**, 2011/1.
- İlkiz, Fikret, “Torba Kanun Roma’da Siyasi Rüşvettir”, BİA Haber Merkezi, 2014, <http://bianet.org/bianet/siyaset/153708-torba-kanun-roma-da-siyasi-rusvettir> (11 Şubat 2016).
- Kapani, Münci, **Kamu Hürriyetleri**, 7. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 1993.
- Kaboğlu, İbrahim Özden, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 10.Baskı, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2015.
- Kaboğlu, İbrahim Özden, **Anayasa ve Toplum**, 1.Baskı, İstanbul: İmge Kitabevi, 2014.
- Kaboğlu, İbrahim Özden, **Özgürlükler Hukuku 1**, 6. Baskı, İstanbul: İmge Kitabevi, 2002.
- Kaboğlu, İbrahim Özden, **Anayasa Yargısı**, 4.Baskı, İstanbul: İmge Kitabevi, 2007.
- Kaboğlu, İbrahim Özden, **23’e 12 Kala 12 Soruda Hangi Türkiye?**, 1. Baskı, İstanbul: İmge Kitabevi, 2011.
- Keskin, Adem, “Kanun Tasarılarının Hazırlanma Süreci”, **Kanun Yapım Süreci Sempozyumu**, Ankara: TBMM Basımevi, 2011.
- Kocaman, Habip, “Kanun Tasarı ve Tekliflerinin TBMM’de Görüşülme Süreci”, **Kanun Yapım Süreci Sempozyumu**, Ankara: TBMM Basımevi, 2011.
- Köküsarı, İsmail, Hukuk Devletinde Bireyin Hukuki Güvenliği ve Önemi, **Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi**, sayı. 51-52.
- Köybaşı, Serkan, “Referandumda Konunun Tekliği ilkesi”, **Güncel Hukuk Dergisi**, Mayıs 2010, Sayı.5/77, <https://goo.gl/tukxFE> (11 Şubat 2016).
- Neziroğlu, İrfan, Sivil Toplumun Türkiye Büyük Millet Meclisinde Kanun Yapım Sürecine Katılımı, **Haluk Konuralp Anısına Armağan**, Cilt II, Ankara: Yetkin Yayınları, 2009.
- Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 15. Basım, Ankara: Yetkin Basımevi, 2014.
- Özalp, Nihan Yancı, Türkiye’de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu, Nitelik Sorunu mu? , **AÜSBFD**, sayı: 61-1.
- Pehlivan, Fazlı, **TBMM’nde Yasa Yapma Süreci ve Bazı Avrupa Birliği**

Parlamentolarından Örnekler, 2007.

Pehlivan, Fazlı, Kanun Yapım Sürecinde Siyasi Partilerin ve Hükümetin Etkinliği, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Kırıkkale Üniversitesi SBE, 2010.

Sartori, Giovanni, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Tuncer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan (çev.), 2.Basım, İstanbul: Sentez Yayınları, 2014.

Sav, Atilla, Yasa Yapma Sanatının Ölümü (Torba Kanunlar), **Ankara Barosu Dergisi**, 2014/4.

Sezer, Abdullah, Emrah Kırıt, Oya Boyar, **Hukuk Devleti**, 1.Baskı, İstanbul: Mısırlı-Atra Matbaacılık, 2003.

Sezer, Abdullah, “ Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne Dilekçe İle Başvuru Hakkı”, İnsan Hakları, İstanbul: Beta Basım, 2010.

Somer, Pervin, **2010 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yargı Bağımsızlığı**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2010.

Tanilli, Server, **Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş**, İstanbul: Say Yayınları, 1982.

Tanilli, Server, **Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz?**, 3. Baskı, İstanbul: Alkım Yayınevi, 2007.

Tank, Mehmet, Meclisin Kanun Yapma Usulü ve Düzenleyici Etki Analizi, **TAAD**, Cilt.1,Yıl.2, Sayı.6, 2011.

Tanör, Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 13. Basım, İstanbul: Beta Yayım, 2013.

Tanör, Bülent, **Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, 3. Baskı, İstanbul: BDS Yayınları, 1994.

Terakye, Gülşen, “Yasama Süreci ve Yasa Yapımı”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hemşirelik Yüksekokulu Elektronik Dergisi (DEÜHYO ED)**, Sayı. 5 (2), 2012.

Teziç, Erdoğan, **Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, 1. Basım, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1972.

Teziç, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 15. Basım, İstanbul: Beta Basım, 2012.

Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri**, Ankara, 2007.

Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu, **Özgürlükçü, Eşitlikçi, Demokratik ve Sosyal Bir Anayasa İçin Temel İlkeler (Anayasa Raporu)**, Ankara: Disk

Yayınları, 2009.

Uygun, Oktay, **Devlet Teorisi**, 1. Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2014.

Yapıcı, Havvana, Komisyonların Yasama Sürecindeki Rollerini Bağlamında Komisyon Aşamasındaki Özel Yöntem ve Uygulamalar, **Yasama Dergisi**, Sayı.5, 2007.

Yasama Derneği, **Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı**, 2. Baskı, Ankara: Yasama Derneği Yayınları, 2011.

Yavuz, Mehmet Ali, Mustafa Keleş, Muhammet Emin Güzel, **Meclis Araştırma Komisyonlarının Çalışma ve Rapor Sürecini Değerlendirme Çalışmayı**, Ankara: TBMM Basımevi, 2015.

Yılmaz, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, 5.Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları,1996.

Yüksel, Nahit, **Türk Parlamento Hukukunda “Çerçeve” Kanunları Adlandırma Yöntem ve Sorunları**, Yasama Dergisi, Sayı 26, 2014.