

TÜRKİYE'DE TORBA YASA KAVRAMININ ETİK ANALİZİ*

AN ETHICAL ANALYSIS ON THE CONCEPT OF CATCH-ALL LAW IN TURKEY

Burçin AYDOĞDU**

Özet: Torba yasa tabiri birbirinden çok farklı konularda çok sayıda hükmü barındıran yasalar için günlük dilde kullanılan olumsuz bir tabir olmaktan çıkmıştır ve artık akademik terminolojide yasaları nitelirmede kullanılan bir sınıflandırma ölçütü haline gelmiştir. Hukuk literatüründe dahi bu tabirin eleştirel bir ima taşımaksızın birtakım yasaları tarif etmek için kullanılması bir vakıdır. Bunun sebebinin, söz konusu akademik eleştirilerin genişlemesi mi yoksa durumun kanıksanması mı olduğu çok açık değildir. Bununla birlikte torba yasa kavramının bu anlamda bilimsel bir tanımının yapılması, sakıncalarının neler olduğunun saptanması ve bunları giderecek hukuki mekanizmalar olup olmadığının en temel düzeyde de olsa tartışılmasına ihtiyaç vardır. Bu çalışmanın amaca başlangıç düzeyinde de olsa cevap verebilmek amacını taşımaktadır. Torba yasa kavramının yaygınlaşması, hukuk disiplinine bir değerlendirme ve inceleme sürecini de beraberinde getirmiştir. Bu süreçte örneğin torba yasalarda yer alan hükümlerin karmaşıklığı, hükümler arasındaki ilişkinin anlaşılması ve bu yasaların uygulanabilirliği ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, torba yasalardan kaynaklanan etki ve değişikliklerin değerlendirilmesi ve olası eksikliklerinin açıklanması da dikkate alınmalıdır. Sonuç olarak, torba yasa kavramının hukuk literatüründe ve akademik terminolojide kullanılması hukukçular ve akademisyenler için yeni bir alan açmıştır. Bu bağlamda, torba yasaların incelenmesi ve analizi mevcut ve gelecekteki düzenlemelerin etkinliği, tutarlılığı ve uygulanabilirliği açısından oldukça önemlidir. Bu nedenle torba yasa kavramının önemi ve değeri ile bu tür yasaların uygulanmasına yönelik araştırmalar giderek artmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Torba Yasa, Anayasa, Yasa, İçtüzük, Hukuk Devleti

* Makalemiz, araştırma ve yayın etiğine uygun olarak hazırlanmıştır.

** Doktor Öğretim Üyesi, Kırklareli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Anabilim Dalı, baydogdu@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5313-5676, Makalenin Gönderim Tarihi: 08.08.2023, Kabul Tarihi: 27.10.2023

Abstract: The term “catch-all law” has ceased to be a negative term used in regular language referring to laws that contain many provisions on very different subjects and has become a classification criterion used in academic terminology to qualify certain laws. Even in legal literature, it is a fact that this term is being used for describing certain laws without a critical implication. It is not clear whether the reason for this is the enhancement of the academic criticisms or the situation being taken for granted. No matter which, there is a certain need to make a scientific definition of the concept of catch-all law in this sense, in order to determine what its drawbacks are and to discuss whether there are any legal mechanisms to eliminate them, though at the most basic level. The aim of this study is to be able to answer the aim at the initial level. The widespread use of the catch-all law concept has brought with it an evaluation and examination process to the discipline of law. In this process, for example, the complexity of the provisions in the catch-all laws, the understanding of the relationship between the provisions and the applicability of these laws emerge. In addition, consideration should be given to assessing the impact and changes resulting from catch-all laws and explaining their potential shortcomings. As a result, the use of the catch-all law concept in the legal literature and academic terminology has opened a new field for lawyers and scholars. In this context, the examination and analysis of catch-all laws is very important for the effectiveness, consistency and applicability of current and future regulations. For this reason, the importance and value of the concept of catch-all law and the researches on the implementation of such laws are increasing.

Keywords: Catch-all Law, Constitution, Law, Rule of Law, House Regulation

GİRİŞ

Torba yasa kavramı uzun yıllardır literatürümüzde yer almaktadır. Bazen tek bir konuyu el alan bir yasada o yasayla ilgisiz bir ya da birkaç madde eklendiğinde o düzenlemeye torba yasa adı verilmektedir. Son yıllarda bazı yasaların akademik literatürde de “torba yasa” ya da “torba kanun” şeklinde nitelendiği görülmektedir. Bununla birlikte torba yasanın tam olarak ne olduğu, torba yasa niteliğinde olan bir yasa ile torba yasa niteliğinde olmayan bir yasanın hangi ölçülerle ayrılacağı, torba yasa tekniğinde yasama etiği açısından yanlış olanın ne olduğu gibi pek çok soru net bir cevaba kavuşmuş değildir.

Kavramsal açıdan; bazen tamamen farklı konulardaki maddelerden oluşan hatta bu nedenle, konusunu gösterir bir başlığa bile sahip olmayan yasalara torba yasa denmektedir. Öte yandan bütçe yasası gibi yapısı gereği birden çok konuyu ve kurumu ilgilendiren yasalara, maddeleri farklı konuları düzenlediği halde torba yasa denmemektedir.

Etik açıdan; torba yasa adı verilen yasaların yasama etiğine ne açıdan aykırı olduğu, milletvekillerinin ne gibi motivasyonlarıyla kaleme alındığı ve onaylandığı da torba yasa meselesini anlamakta önemlidir. Kuşkusuz bu yasalar dalgınlıkla ya da özensizlik nedeniyle bu şekilde çıkmamaktadır. Yasaların bu şekilde çıkmasında ne gibi münferit ve kolektif faydalar doğduğunu ve bu tür yasaların varlığının hukuk devletini ne yönden zedelediğini ortaya koymadan torba yasa meselesinin çözümüne dair bir öneri üretmek de pek mümkün olmayacaktır.

Etik analizin bir yönü de torba yasalara karşı pozitif ahlak düzeyinde de olsa hukuki mekanizma olup olmadığına ilişkindir. Yaptırma bağlanmasa ya da yaptırma bağlanmış, yürürlüğe girmiş olduğu halde uygulanmasa bile torba yasalara karşı konmuş bazı normlar yasama etiği açısından da yol gösterici nitelikte olacaktır.

Bu çalışma torba yasaların hangi yasalar olduğunu soyut ve genel bir biçimde tanımladıktan sonra bu tür yasaların hangi motivasyonlarla çıkarıldığını ve bunların varlığının hukuk devletini ne açıdan zedelediğini ele alarak bunların arkasındaki yasama etiğini tartışmaya açmaktadır. Yasama etiği çerçevesi sadece hukuk güvenliğine dair evrensel ilkelerle sınırlı tutulmamış olup bu konuda maddi ve şekli anayasal normlar da değerlendirilerek torba yasaların etik açıdan durumu ele alınmaya çalışılmıştır.

I. TORBA YASA NİTELEMESİ VE TÜRK HUKUKUNA GÖRE DURUMU

A) Torba Yasa ve Çuval Kanun Tabirlerinin Kullanım Örnekleri

Birbirinden farklı konuları hüküm altına alarak hem yasalarda hem de yasa hükmünde kararnamelerde değişiklikler öngören yasalara günlük dilde torba yasa olarak nitelenmektedir.¹ Bu kullanım akademik literatüre de yansımıştır. Dergipark'ta² yayımlanmış maka-

¹ Erdoğan Teziç, "Torba Kanun", *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, İstanbul 2005, C. 1, s. 3.

² Tabirin hukuk literatüründeki yerini tespit etmek için Türkiye'deki hukuk dergilerinin endekslenmesinde temel bir yeri olan ve güvenilir bir kaynak teşkil eden Dergipark sonuçları esas alınmıştır.

lelerin yedisinde Torba Yasa ifadesi vardır. Bunların dördünün başlığında “torba yasa” tabiri geçerken diğer üç eserin içeriğinde bu tabir kullanılmaktadır. Eserlerden biri³, sonradan, 28.11.2011 tarihinde 7061 sayılı Yasa olarak yürürlüğe girecek olan tasarımı “torba yasa tasarısı” adıyla ele almaktadır. Bir diğeri⁴ 13.02.2011 tarihli ve 6111 sayılı Yasa’dan “torba yasa” şeklinde bahsetmektedir. Bu tabiri kullanan üçüncü eser⁵ 11.09.2014 tarihli ve 6552 sayılı Yasayı “torba yasa” şeklinde nitelemektedir. Torba yasa tabirini başlıkta kullanan dördüncü ve son eserin⁶ de yukarıda anılan ikinci eser gibi 13.02.2011 tarihli ve 6111 sayılı Yasayı kast ettiği görülmektedir.

İçerikte ‘torba yasa’ tabirini kullanan eserlerden birinde⁷ Amerika Birleşik Devletleri’nde 27.06.2013 tarihinde yasalaşan Göç Yasası kast edilmektedir. İçeriğinde bu tabiri kullanan bir başka eser⁸ yine yukarıdaki iki eser gibi, ‘torba yasa’ tabirini 13.02.2011 tarihli ve 6111 sayılı Yasa için kullanmaktadır. Son olarak, içeriğinde ‘torba yasa’ tabiri geçen bir eser⁹ bu terimi Roma hukukundaki *leges saturae* teriminin Türkçe karşılığı olduğu belirtmek için kullanmıştır.

Yasa ile kanun sözcüklerinin eşanlamlı olmasının sonucu olarak, benzer şekilde Dergipark’a kayıtlı “torba kanun” tabirinin kullanıldığı 11 eser bulunmuştur. Bunların dördü¹⁰ “torba kanun” tabiriy-

³ Fatih Uzun, “Yeni Torba Yasa Tasarısında Gümrük ile İlgili Neler Var?”, *Gümrük ve Ticaret Dergisi*, Ankara 2017, C. 9 (2017), s. 92 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/gumrukticaretdergisi/issue/53319/708662>.

⁴ Gülşah Çetin, “6111 sayılı Kanun (Torba Yasa) İle 4857 sayılı Türk İş Kanunu Çerçevesinde Yapılan Değişiklikler”, *Ejovoc (Electronic Journal of Vocational Colleges)*, Kırklareli 2011, C. 18, S. 1, s. 24 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ejovoc/issue/5395/73173>.

⁵ Ufuk Aydın, “6552 sayılı (Torba) Yasa Sonrası Asıl İşveren – Alt İşveren İlişkileri”, *SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi*, Ankara 2015, C. 5, S. 1, s. 31 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sgd/issue/28889/308775>.

⁶ Erkan Aydoğanoglu, “Torba Yasa: Esnek, Kuralsız, Korunmasız ve Güvencesiz Çalışma” *TTB Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, Ankara 2010, C. 10, S. 36, s. 4.

⁷ N. Kağan Kocaoğlu, “ABD Göçmenlik Reformunun Ana Hatları ve Türk - Amerikan Toplumuna Etkisi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Ankara 2016, S. 1, s. 275.

⁸ Derya Taner, “Türkiye’de Çalışma Hayatının Genel Anlamda Görünümü Ve Esnek Çalışma Sisteminin Kamu Yönetimi Mevcudiyeti”, *Uygulamalı Sosyal Bilimler ve Güzel Sanatlar Dergisi*, Isparta 2021, C. 3, S. 6, s. 115.

⁹ Eşref Küçük, “Eski Roma’da Cumhuriyet Dönemi Halk Meclisleri ve Yasa Yapım Süreçleri”, *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, Ankara 2017, C. 7, no 1., s. 199.

¹⁰ Hasan Karşlıoğlu, “Anonim Şirketlerde İç Yönerge ve İç Yönergenin Yönetim Kurulunun Sorumluluğuna Etkisi”, *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Eskişehir 2011, C. 8, S. 1, s. 37 <https://doi.org/10.54699/andhd.1030606>; Ö. Hakan Ça-

le 11.09.2014 tarihli ve 6552 sayılı Yasa'yı kast etmektedir. İkisi¹¹ bu tabirle 13.02.2011 tarihli ve 6111 sayılı Yasayı kast etmektedir. Diğer dört eserde "torba kanun" ifadesi 4.4.2015 tarihli ve 6645 sayılı Yasa,¹² 31.07.2018 tarihli ve 7145 sayılı Yasa,¹³ 28.07.2021 tarihli ve 7333 sayılı Yasa¹⁴ ve 23.6.2022 tarihli ve 7413 sayılı Yasa¹⁵ için kullanılmıştır. Son olarak bu terim, torba yasa problemini belli bir yasaya atfetmeksizin, güncel ve olgusal bir problem olarak ele alan bir eserde¹⁶ kullanılmıştır.

Bu genel görünüm göstermektedir ki torba yasalar akademik literatüre sadece soyut bir yasa tiplemesi olarak değil, çoğunlukla hukuk uygulamasının içinde mevcut birer olgu olarak girmiştir. Henüz öneri¹⁷ halindeyken sayı almamış olan yasaları da ayırt etmek için torba yasa tabiri kullanıldığı görülmektedir. Sayısı ve kabul tarihi henüz

vuş, "Yargı Kararları ve Sosyal Güvenlik Kurumu Uygulamaları Kapsamında Son Değişikliklerle Birlikte Yurtdışı Hizmet Borçlanması", *Çalışma ve Toplum*, İstanbul 2015, C. 4, S. 47, s. 35 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ct/issue/71829/1155438>; Arzu Arslan Ertürk, "6552 sayılı Kanun'un 4857 sayılı İş Kanunu ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu'na Getirdiği Yenilikler", *Çalışma ve Toplum*, İstanbul 2015, C. 2, S. 45, s. 173 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ct/issue/71785/1155130>; Mehmet Özdamar, "6552 sayılı Kanun İle TTK'da Yapılan Değişiklikler Çerçevesinde Anonim Şirketin Temsili", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Ankara 2014, C. 18, S. 3, s. 137 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ahbvuhfd/issue/48101/608239>.

¹¹ İpek Özkal Sayan ve Aytül Güneşer Demirci, "Kamu Personelinin Değerlendirilmesinde Performans Sistemine Geçiş Sürecinin Analizi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Ankara 2018, C. 73, S. 2, s. 667 https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002513; Selahattin Erol, "6111 sayılı Kanun'un Çalışma Yaşamına Etkisinin Değerlendirilmesi", *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi (AKAD)*, Kilis 2014, C. 3, S. 4, s. 81 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/kilisiibfakademik/issue/19252/204518>.

¹² Mahmut Kesici, "Turizm, Özel Güvenlik ve Sağlık Hizmeti Yürütülen İşlerde Gece Çalışması", *Çalışma ve Toplum*, İstanbul 2015, C. 4, S. 47, s. 221 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ct/issue/71829/1155524>.

¹³ Eşref Barış Börekçi, "Yeni Düzenlemeler Işığında Önleme Aramaları", *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, İstanbul 2020, C. 17, S. 3, s. 89.

¹⁴ Eda Kurt ve Ömer Adil Atasoy, "Çek Kanunu'nda Yapılan Son Düzenlemeler Işığında Karşılıksız Çek Sorununa Bir Çözüm Olarak Karşılıklı Sigorta Ve Türkiye'deki Uygulaması", *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, Ankara 2022, C. 12, Özel Sayı, s. 112 <https://doi.org/10.32957/hacettepehdf.1096530>.

¹⁵ Etem Saba Özmen, "Noterlere Taşınmaz Satışı Yetkisi Verilmesine İlişkin Kanun", *Ankara Barosu Dergisi*, Ankara 2022, C. 80, S.4, s. 501.

¹⁶ Şeref İba, "Ülkemizde "Torba Kanun" ve "Temel Kanun" Uygulamaları", *Ankara Barosu Dergisi*, Ankara 2011, S. 1, s. 197.

¹⁷ Yasaların hem teklif aşamasındaki halini hem tasarı aşamasındaki halini ifade etmek için öneri tabiri kullanılacaktır.

meçhul olan bir yasanın önerisini uzun uzun önerilen adıyla anmak yerine, torba yasa niteliğine sahipse, bu tabirin söz konusu yasaya gönderme yapmada kolaylık sağladığı düşünülebilir. Bununla birlikte yaygın kullanıma bakıldığında başta 13.02.2011 tarihli ve 6111 sayılı Yasa ile 11.09.2014 tarihli ve 6552 sayılı Yasa olmak üzere son 10 yıldır yürürlüğe girmiş çeşitli yasaların akademik literatürde torba yasa şeklinde nitelendiği anlaşılmaktadır.

Torba yasaya yakın bir tabir olarak “çuval kanun” tabiri Dergipark üzerindeki akademik eserlerde bulunmamakla birlikte bu tabire akademik bir çalışmada rastlanmaktadır. Ankara Barosu’nun Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Bedensel Zararların Tazmini Esasları ve Usulü Kongresi’nde sunduğu bildiride Prof. Dr. Aynur Yongalık 13.02.2011 tarihli ve 6111 sayılı Yasa’yı torba yasa olarak nitelerken torba yasa uygulamasının hukuk güvenliğini ortadan kaldıracak boyuta geldiğini ve bu noktadan sonra söz konusu yasalara yönelik olarak torba yerine çuval nitelemesinin daha uygun düşeceğini belirtmektedir.¹⁸

Dolayısıyla henüz öneri aşamasında olan tarihi ve sayısı belirsiz yasalara gönderme yapma kolaylığı dışında torba yasa tabiri birtakım ortak özelliklere sahip yasalar için kullanılmakta ve bu ortak niteliklere sahip yasalar yasa yapım tekniği açısından yıllardır akademik eleştirilere uğramakla birlikte yeni örnekleri yürürlüğe girmeye devam etmektedir. Torba yasadaki ne anlaşılması gerektiğini tespit etmek ve torba yasa yapım usulünde yanlış olan hususları belirleyip bunların etik analizini ve eleştirisini yapabilmek için bu düzenlemelerin ortak özelliklerini belirlemek gereklidir.

B) Torba Yasaların Ortak Özellikleri

Yukarıda tespit edildiği üzere, başta 13.02.2011 tarihli ve 6111 sayılı Yasa ile 11.09.2014 tarihli ve 6552 sayılı Yasa olmak üzere pek çok yasa akademik eserlerde torba yasa olarak nitelendirilmekte olduğu

¹⁸ Aynur Yongalık, “13.02.2011 Tarih ve 6111 Sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile KTK’nın 98. maddesinde Yapılan Değişikliğe Genel Bir Bakış”, Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Bedensel Zararların Tazmini Esasları ve Usulü Kongresi, Ankara Nisan 2013, s. 171-183 <https://hukuk.emu.edu.tr/Documents/yayinlar/13-02-2011.pdf>

için bunların ortak özelliğini tespit etmek amacıyla literatürde bu şekilde en çok anılan yasa metinlerine odaklanmak uygun olacaktır.

13.02.2011 Tarihli ve 6111 Sayılı Yasanın Ayırt Edici Özellikleri

Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun adıyla yürürlüğe girmiş olan bu düzenlemenin göze çarpan yönü şu hususları bir arada düzenlemesidir:

- Vergi borçlarının yeniden yapılandırılması
- Sosyal güvenlik borçlarının yeniden yapılandırılması
- Resim, harç, idari para cezaları gibi diğer kamu alacağı niteliğindeki borçların yeniden yapılandırılması
- Yeniden yapılandırmaya girmiş olan kamu alacaklarının tahsili amacıyla başlatılmış icra takiplerinin durdurulması ve bu borçlardan kaynaklanan iflasların ertelenmesi

Bu amaçla 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanunu, 21.6.1927 tarihli ve 1111 sayılı Askerlik Kanunu, mülga 11.2.1950 tarihli ve 5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 10.6.1983 tarihli ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, 18.1.1984 tarihli ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 23.5.1987 tarihli ve 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun, 10.7.2003 tarihli ve 4925 sayılı Karayolu Taşıma Kanunu, 25.4.2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu ve 25.6.2010 tarihli ve 6001 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, 7.3.1954 tarihli ve 6326 sayılı Petrol Kanunu, mülga 22.6.1956 tarihli ve 6747 sayılı Şeker Kanunu, mülga 10.9.1960 tarihli ve 79 sayılı Milli Korunma Suçlarının Affına, Milli Korunma Teşkilat, Sermaye ve Fon Hesaplarının Tasfiyesine ve Bazı Hükümler İhdasına Dair Kanun, 4.6.1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu ve 10.8.1993 tarihli ve 491 sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname dahil toplam 73 yasa ve yasa hükmünde kararname hükümleri değiştirilmiştir.

Yasanın konusunun kamu alacakları olduğu başlığından ve içeriğinden anlaşılmaktadır. Tüm kamu alacakları şeklinde kapsayıcı bir ifade kullanılmamış olmakla birlikte çok çeşitli kamu alacaklarının yasaya konu edildiği anlaşılmaktadır. Yasanın amacının ise bu tür borç altına girmiş olan vatandaşlara bu borçları yeniden yapılandırma imkânı vermek ve varsa başlatılmış olan icra ve iflas süreçlerinin söz konusu yeniden yapılandırma kapsamında durdurulmasını temin etmektedir.

11.09.2014 tarihli ve 6552 sayılı Yasanın Ayırt Edici Özellikleri

İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun adıyla yürürlüğe girmiş olan düzenleme de yasama organı tarafından muhtelif amaçlarla kaleme alınmıştır:

- Kamuoyunda ‘taşeron’ adıyla bilinen ve alt işverenlere bağlı çalışan işçilerin kamu kurumlarının alt işverenleriyle ilişkilerini güvence altına alan yasa değişiklikleri
- İşçilerin tüp bebek uygulamasına başvurma imkanlarında iyileştirme
- Yeraltında çalışan işçilerin haklarında düzeltmeler
- Yeraltında çalışan bazı işçilerin emeklilik yaşının 55’ten 50’ye düşürülmesi
- 13 Mayıs 2014 tarihinde Manisa ilinin Soma ilçesinde meydana gelen maden faciasının mağdurlarına ödeme yapılması
- İşveren sendikalarının yardımlaşma ve dayanışma fonu kurabilmesi
- Disiplin cezası nedeniyle memurluktan çıkarıldıktan sonra af yasasıyla cezası kalkan memurlar arasında, borçlanma için verilen süreyi kaçırmış olanlara yeni bir hak verilmesi

Bu amaçla 22.5.2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu, 4.6.1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu, 4.1.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 5.1.2002 tarihli ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 20.6.2012 tarihli ve 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, 18.10.2012 tarihli ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Söz-

leşmesi Kanunu, 27.2.2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, 2.7.1964 tarihli ve 492 sayılı Harçlar Kanunu, 25.8.1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 25.10.1984 tarihli ve 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu, 8.5.1985 tarihli ve 3201 sayılı Yurt Dışında Bulunan Türk Vatandaşlarının Yurt Dışında Geçen Sürelerinin Sosyal Güvenlikleri Bakımından Değerlendirilmesi Hakkında Kanun, 16.5.2006 tarihli ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu, 31.5.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 30.1.1950 tarihli ve 5521 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu, 17.2.2010 tarihli ve 5952 sayılı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun dahil olmak üzere çok sayıda yasa hükmünde değişiklik yapılmıştır.

Yasanın konusunun işçi ve işveren hakları olduğu, bununla birlikte memurlara ilişkin olarak doğrudan kamu hukukunu ilgilendiren birtakım hükümler bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla yasa aynı anda hem karma hukuk niteliği nedeniyle özel hukuk sayılması mümkün olabilecek bir konuda hem de kamu hukuku kapsamına girdiği açık olan bir konuda düzenleme içermektedir. Yasanın amacının işçilerin, işverenlerin ve memurların haklarının genişletilmesi olduğu başlıktan ve içerikten anlaşılmaktadır.

Diğer Torba Yasaların Ayırt Edici Ortak Özellikleri

Yukarıdaki önde gelen örneklerle benzer şekilde diğer yasaların hepsinin adında “...Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ibaresinin bulunmasıdır. Kimisi kenarından da olsa bir konu ve amaç ifade ettikten sonra bu ibareyi kullanırken çoğu doğrudan doğruya bu adla çıkmakta, kendi aralarındaki ayırt edici tek özellik tarih ve sayıları olmaktadır. Bu yasalar da konu bakımından özel hukuk, kamu hukuku ayrımı bile yapmaksızın ‘multidisipliner’ içeriği sahiptir. Başlığında bir amacı iki-üç sözcükle de olsa belirten yasalar nispeten o amaca yönelik olmakla birlikte başlığı itibarıyla birtakım yasaları ve kararnameleri değiştirmekten başka iddiası olmayan düzenlemelerin amacı daha çok yasama organının gündeminde olan düzenlemeleri bir araya getirmiş olmaktan ibarettir.

C) Torba Yasaların Türk Hukukuna Göre Durumu

Türk hukukunda torba yasa yapımını yasaklayan pozitif bir düzenleme yoktur. Amerika Birleşik Devletleri’nin onlarca eyaletin federe anayasasında torba yasa yapımını yasaklayan hükümler bulunmakla birlikte bu düzenleme ulusal bir düzeye taşınmış olmadığı için federe anayasalar arasındaki düzenlemelerin yorumlanması da farklılık arz edebilmektedir.¹⁹ Türkiye’de yasama organının torba yasalar yaparak mevzuatın sistematliğini bozması yönünde sergileyebileceği bir tutumuna karşı iki sosyal mekanizma vardır.

Birincisi siyasi sorumluluktur.²⁰ Seçimle işbaşına gelen milletvekilleri her ne kadar hukuk çerçevesinde yasal düzenleme yapmak konusunda serbest olsalar da yasama dönemi boyunca sergileyecekleri performans bir sonraki seçimde seçmenlerin sandıkta göstereceği tepkiyle, dolaylı bir yaptırıma uğrayabilir. Ne var ki torba yasa yapım yöntemine başvurulmuş olan 10 yıldan uzun süre boyunca seçmenlerin seçimlerde bu yönde kolektif bir tepki göstererek yasama organı mensuplarına siyasi sorumluluk anlamında bir mesaj vermiş olduklarına dair hiçbir kayıt ve gözlem yoktur.

İkincisi yasama etiğidir.²¹ Anayasa 2. maddeye göre Türkiye Cumhuriyeti’nin bir hukuk devleti olması, devlet organlarından biri olan yasama organına birtakım sorumluluklar yüklemektedir. Hukuk devleti, yasaların herkes tarafından bilindiği, herkes tarafından anlaşıldığı ve herkese eşitçe uygulandığı sistem olarak tanımlanabilir.²² Torba yasa uygulamasında ise her ne kadar yasalar Resmî Gazete’de yayımlanıyor olsa bile ve Resmî Gazete’ye internet üzerinden erişim herkese açık olsa bile bu, söz konu düzenlemenin aleni olmasını sağlamaya yetmez. Bir yasanın içeriği başka yasaların sistemsiz bir şekilde değiştirip ilga etmekten ibaretse ve torba yasaların konusu olan onlarca yasanın son halini anlamak için torba

¹⁹ Millard Harrington Ruud, “Hiçbir Yasa Birden Çok Konu İçermemelidir”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, İzmir 2014, C. 16, Özel Sayı, s. 3842.

²⁰ Abbas Kılıç, “Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Ankara 2016, S. 8, s. 271-272.

²¹ Mehmet Koçdemir ve Yusuf Pustu, “Yasama Etiği: Demokrasi ve Yasama Yolsuzluğu İlişkisi”, *Third Sector Social Economic Review*, Ankara 2021, C. 56, S. 1, s. 1-6, <https://doi.org/10.15659/3.sektor-sosyal-ekonomi.21.01.1504>

²² Thomas Carothers, “The Rule of Law Revival”, *Foreign Affairs*, New York 1998, S. 77, s. 96.

yasaların tamamının içeriğinin elden geçirilmesi şartsa ya da bu düzenlemelere destek niteliğinde birtakım kaynaklara başvurmada yasaların güncel halini anlamak ortalama bir vatandaş bir yana bir hukukçu için bile mümkün olmayacak kadar çetrefil²³ bir mesele haline gelmişse orada hukuk devleti ilkesinin aradığı anlamda herkesçe bilinen ve herkesçe anlaşılan yasalardan bahsedilemez.²⁴ Torba yasaların yaygınlaşması yasaların herkes tarafından bilinip anlaşılan hukuk kaynağı olma vasfını kaybetmelerine yol açar.²⁵ Zaman değiştikçe yasa hükümlerinin de değişmesi gerekecektir ama hiç olmazsa temel hukuk alanının genel hükümlerini içeren yasaların içeriğine etki eden mevzuatın belli başlı yasalarda bir araya gelmiş olması ve o yasaların da söz konusu temel hukuk alanının genel hükümlerini içeren yasa üzerindeki değişikliklere odaklı kalması yasa hükümlerinin erişilebilir ve anlaşılabilir kalması için yeterli olur ama bir temel hukuk alanını düzenleyen yasanın hükümlerinin son halini anlamak için bile her birinde o yasaya ait ya bir ya da birkaç atıf olan onlarca torba yasayı elden geçirmek zorunda kalmak ya da bu torba yasalar sonucunda yasaların dönüştüğü son hali ilan eden destek kaynaklarına muhtaç kalmak vatandaşları yasayı bilir ve anlar olmaktan çıkarır. Gerçi mevzuat.org bir yasa üzerinde yapılmış değişiklikleri gösteren kaynaklar vardır ama bir yasa üzerindeki değişiklik tek seferde kalmamakta, birden çok değiştirilmiş versiyonu bulunabilir ve yasa metnine bakan kimse, önündeki değiştirilmiş metnin yasa metnin son hali olduğundan asla tamamen emin olamaz. Daha da büyük problem, bu tür yasaların zımnen ilga ettiği hususlardır. Bir yasanın metni üzerinde zahirde hiçbir değişiklik yapmadan onun maddelerini, fıkralarını hükümsüz hale getirmek mümkündür. Sarih ilgalar belki yasa metnlerinin son, değiştirilmiş halini gösteren kaynaklar sayesinde takip edilebilir ama sonraki yasanın önceki yasaya üstün olması ya da özel yasanın genel yasaya üstün olması gibi metodolojik sebeplerden dolayı yürürlüğü kalmamış hükümleri kimin hangi torba yasaların hangi hükümlerini

²³ Roma Cumhuriyeti'nde bu tür yasalara karmakarışik yasa anlamına Lex Saturae adı veriliyordu tasvip edilmiyordu. Bkz. Teziç, "Torba Kanun", 3.

²⁴ Robert D. Cooter ve Micheal D. Gilbert, "A Theory of Direct Democracy and the Single Subject Rule", *Columbia Law Review*, New York 2010, C. 2, S. 110, s. 693.

²⁵ Nihan Özalp, "Türkiye'de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu, Nitelik Sorunu mu?", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Ankara 2006, C. 61, S. 01, s. 293.

okuyarak tespit edeceği belli değildir. Dolayısıyla torba yasa yapım yöntemi, anayasal hukuk devleti ilkesinin ihlali niteliğindedir.²⁶

Tüm bunlara rağmen anayasanın hukuk devleti ilkesi ancak bir etik ilke düzeyinde bağlayıcıdır. Sırf torba yasa niteliğinde olduğu için Anayasa Mahkemesi’ne götürülmüş bir yasa olmadığı gibi Anayasa Mahkemesi’nin böyle bir başvuru halinde hukuk devleti ilkesini, ilgili yasayı iptal edecek kesinlikte uygulaması için yeterli pozitif dayanak olduğu tartışmalıdır.²⁷ Bu, daha çok, yasa yapımını kendine görev edinmiş milletvekilleri için görevin layığıyla, suistimal etmeksizin yerine getirilmesiyle ilgili bir ölçüt olarak işlemektedir ve doğrusu, görüldüğü kadarıyla pek de işe yaramamaktadır. Nitekim milletvekilleri bu yasa yapım yöntemini bir hukuk devleti ilkesinin ihlali olarak görmemekte, bu yöntemi savunan çeşitli argümanlar ile sürmektedirler.

D) Torba Yasa Kavramının Genel Değerlendirmesi

Torba yasa kavramının kullanımına ve söz konusu yasaların bu şekilde nitelenmelerine sebep olan içeriklerin ortak özelliğine bakıldığında zaman iki husus göze çarpmaktadır. Birincisi, Torba Yasa kavram-sallaşmıştır çünkü belli başlı yasalardan Torba Yasa adıyla bahsedilmektedir, akademik literatürde dahi yerleşmiş kullanımlar vardır ve söz konusu yasaların torba yasa olduklarına dair itiraza literatürde rastlanmamakta, bir kanaat birliği olduğu hissedilmektedir. İkincisi ise ‘Torba Yasa’nın hukuk metodolojisi itibarı ile teknik bir kavram haline gelmiş olduğunun henüz söylenemeyeceğidir. Mevzuatta böyle bir tanım, mahkeme kararlarında bu yönde bir tarif olmadığı gibi söz konusu kavramı kullanan akademik çalışmaların çok azı bu kavramı tanımlamaya girmiştir ve analizler daha çok yürürlüğe girmiş olup da Torba Yasa diye adlandırılmış olan yasalar üzerinden yapılmış, çıkacak herhangi bir yasanın Torba Yasa niteliğinde olup olmadığını anlamaya yetecek kadar done ortaya koyarak soyut ve genel bir tanımlama tam olarak yapılmamış, yasama tekniğine ve yasama etiğine, siyaset etiğine olumsuz sonuçları üzerinde durularak bu olumsuz sonuca sahip olmaları üzerinden kategorizasyona gidilmiştir.

²⁶ Teziç, “Torba Kanun”, s. 5.

²⁷ Erdoğan Teziç’e göre bu, mümkündür. Bkz. Teziç, “Torba Kanun”, s. 8-9.

Her ne kadar Anayasa Mahkemesi bazı kararlarında yasayla düzenlenemeyecek hususlar olduğunu belirtse de bunlar istisnadır ve yasama yetkisinin asliliği ve genelliği geçerli olduğu için Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetkili olduğu her konuda yasa çıkarılabilir. Bu nedenle Torba Yasa'nın akla ilk gelen tanımı olan 'birden çok konuyu içermek' anayasaya bizatihi aykırı değildir. Torba Yasa adı yakıştırılan yasalarda iki durum eleştirilmektedir. Birincisi, başlığından ve içeriğinden tek bir konuyu düzenliyor gibi görünen bir yasanın ilk bakışta belli edilmeyen başka bir hususu daha düzenlemesi. İkincisi, yasanın başlığından itibaren çok sayıda konuyu düzenlemesi ve birbiriyle ilgisiz pek çok düzenlemenin aynı metin içinde en ufak bir konu bütünlüğü olmadan yer almasıdır.

Dolayısıyla Torba Yasa kavramının sadece birden çok konu içermekle kalmayan, başlığıyla ve içeriğindeki hükümlerle bir bütünlük arz etmeme problemini taşıyan yasaları ifade ettiği söylenebilir. Bu problem özellikle yasama etiği açısından ciddi bir tartışma konusudur.

Torba Yasa kavramının işaret ettiği yasaların problemlili kabul edilmesinin iki sebebi vardır. Birincisi, söz konusu yasa Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda bir bütün olarak oylanması, verilen oylardan dolayı milletvekili siyasi sorumluluğunun yasanın bütünü için doğmasıdır. Olumlu oy veren bir milletvekili "Ben yasayı onayladım ve bir maddesine katılmıyordum" diyemeyeceği gibi olumsuz oy veren bir milletvekili de "Ben yasayı reddettim ama biri hariç tüm maddelerine katılıyordum" diyemez. İki argüman da siyasi sorumluluk açısından anlamsız kalacağı için Genel Kurul'a bu nitelikte bir yasa sunmadan önce oylamaya sunulan yasanın hükümlerinin bütünlük arz etmesi temin edilmelidir. İkincisi, muhtelif konulardaki hükümlerin tek bir yasada ele alınmasının mevzuat sistematikliğini halk açısından anlaşılabilir hale getireceği için bunun hukuk devleti olmanın temel gereklerinden olan Alenilik ilkesini ihlal etmesidir. Alenilik sadece yasaların ilan edilmesini gerektirmez. Alenilik, yasaların anlaşılır bir dille düzgün bir sistematikte ve belirli, anlaşılır hükümlerle düzenlenmesini gerektirir. Ancak bu kurallara uygun yasama faaliyetinin yürütüldüğü toplumlar içinde yasadıkları hukuk sisteminde neyin yasal olup neyin yasal olmadığını bilip anlayabilir ve hukuka güvenerek hareket edebilir. Bu iki etik problem bilinmesine rağmen Torba Yasa yapımına başvurulmasının sebepleri ve bunları ortadan kaldıracabilecek mekaniz-

malar, söz konusu etik problemin önüyle ve arkasıyla değerlendirilmesini sağlayacaktır.

II. YASAMA ORGANININ TORBA YASA TERCİHİNİN ARKASINDA YATAN MUHTEMEL MOTİVASYONLAR (ETİK ANALİZ)

A) Genel Olarak

Torba yasa yapma yöntemini eleştiren hukuki ve akademik eserler olmakla birlikte bu yasa yapım yönteminin açık ve örtük sebepleri de vardır. Bu yasa yapım yönteminin benimsenmesindeki esas amaç, kuşkusuz mevzuat sistematliğini çetrefilleştirip insanları yasaları bilmez hale getirmekten farklıdır. Bu problem sadece hukuk devleti ilkesi gözünden ele alındığında bu yöntemin doğurduğu olumsuz sonuçlardan biridir. Bu yasa yapım sürecinin arkasındaki motivasyonlar çok farklıdır. Bunların sınırlı sayıda olduğu da söylenemez ancak kısmen yasa yapım tekniğine, ağırlıklı olarak ise siyasi kaygılara bağlı oldukları söylenebilir.

B) Yasama Sürecini Hızlandırmak

Yasa yapım süreci bir günlük iş değildir. Kaba hatlarıyla özetlemek gerekirse, her yasanın yürürlüğe girmesi için yasa önerisinin öncelikle meclis başkanlığından geçip alt komisyonlara sevk edilmesi, alt komisyonlarda görüşülüp son şekli verildikten ve oylandıktan sonra tekrar meclis başkanlığına gönderilmesi gerekmektedir ve ancak ondan sonra genel kurulda görüşülmeye başlanabilir. Genel kurul görüşmelerinde de milletvekillerinin yasa hakkında söyleyeceği sözleri ifade etmek için konuşma haklarını da çoğu zaman kullanmaları ve meclis oturumlarına verilen aralarla en hızlı yasa çıkarma işleminin bile birkaç gün sürmesi doğaldır. Aynı süreçlerin bu yasalar üzerinde değişiklik yapan her düzenleme için ayrı ayrı yapılması, sürenin düzenlemede değiştirilmesi söz konusu olan yasa sayısı kadar katlanması anlamına gelir. Eğer 50 yasa üzerinde değişiklik yapılacaksa bunların her biri için ayrı birer yasa kaleme alınıp görüşülmesi aylar süreceksen hepsinin bir torba yasada bir araya getirilip söz konusu prosedürlerden topluca bir defa geçmeleri yasa yapım sürecini hızlandırmaktadır.

Ayrıca torba yasalar olağan yasa yapma prosedüründen geçmek yerine temel yasa adı verilen özel yasama yöntemiyle çıkarılmakta ve bu sayede de zamanda kazanılmaktadır ancak aslında bu hızlandırılmış yasa yapma yöntemi bu tür yasalar için öngörülmuş bir yöntem değildir.²⁸

Belirtmek gerekir ki yasa yapım sürecinin hızlanması sadece yasanın hızla onaylanıp yürürlüğe girmesi anlamına gelmez. Eğer reddedilecek bir içerik varsa onun alt komisyonlarda ya da mecliste reddedilmesi ya da cumhurbaşkanı tarafında veto edilecek bir içerik varsa söz konusu yasanın en kısa zamanda veto aşamasına gelmesi de zamansal açıdan bir faydadır.

Bununla birlikte torba yasa yapma yönteminde yasama sürecinin daha hızlı işlemesinden, yasaların alt komisyonlardan, genel kuruldan ve cumhurbaşkanından onaylanarak hızlıca geçmesinin anlaşılması doğaldır. Zira tek başına ele alınsa kabul edilmesinde pürüz çıkacak olan bazı düzenlemeler, bu yasa yöntemi sayesinde, kabul görmeye yatkın başka düzenlemelerle tek parça olmak suretiyle ilgili mercilerden daha kolay kabul görebilmektedir.

C) Tek Başına Destek Görmeyecek Düzenlemeyi Başka Düzenlemenin Parçası Haline Getirerek Yasalaştırmak

Oy Ticareti

Meclise gelen bir yasa kuvvetli bir muhalefetle karşılaştığında tartışmanın tarafları söz konusu yasanın yürürlüğe girişini düz bir biçimde kabul-ret meselesi halinde ele almak yerine karşılıklı ödünler vererek yasa metni üzerinde birtakım rötuşlar yapmak suretiyle tartışmanın tüm tarafları için kabul edilebilir hale getirebilirler.²⁹ Bu, bir bakıma demokraside öngörülen uzlaşma kültürünün bir görünümüdür ancak diğer yandan, pazarlık konusu edilen değişiklikler yasanın konusunu, amacını değiştirmekle kalmayıp yasanın asıl konusuyla, amacıyla ilgisiz unsurların yasa metnine girmesine neden olabilir.³⁰

²⁸ İba, "Ülkemizde Torba Kanun", s. 197-198.

²⁹ Teziç, "Torba Kanun", s. 5.

³⁰ Cooter, "A Theory of Direct Democracy", s. 706.

Meclisten Geçmesi Kesin Yasaya Madde İlave Etmek

Yasayı önerenler, yasanın meclisten geçmesi yönündeki ihtiyacı sezerek yasanın ezici çoğunlukla hatta belki oybirliğiyle geçecek olmasına duydukları güvenle söz konusu yasaya olmadık, ilave bir hüküm ekleyebilirler. Yukarıdaki durumdan farklı olarak burada yasayı geçirecek olanların yasaya karşı olanlara verdiği bir taviz yoktur. Smz konusu durumda yasayı önerenler yasanın meclisten geçeceğinden zaten emindir ancak bu yasadan bağımsız olarak yapmak istedikleri, yasanın konusunda ve amacından bağımsız ufak bir düzenlemeyi tek bir madde hatta fıkra halinde yasa metnine sıkıştırarak o düzenlemenin yasalaşmasına gösterilecek muhtemel itirazların da önüne geçmiş olmaktadır. Örneğin imar affı öngörülen düzenleme aslında, neredeyse tamamen vergi affını düzenleyen hükümlerden oluşuyordu ve bu vergi affının çıkması, affı destekleyen grupların hepsine siyaseten olumlu yansıyacak bir düzenleme olduğu için meclisten geçileceğine kesin gözüyle bakılan düzenlemelerden biriydi. Ancak bu yasanın içine imar affını göre bir madde konması sayesinde, normalde tek başına yasa haline gelemeyecek, şiddetli muhalefetle karşılaşacak olan bu düzenleme meclisteki muhtelif grupların oyuyla çoğunluk onayı alarak geçmiştir. Yasayı onaylayan milletvekilleri esas olarak vergi affı düzenlemesini kabul ettikleri için tek bir maddeye itiraz etme uğruna yasa önerisini reddedecek pozisyon alamamışlardır.³¹

Bu tür siyasi manevraların da hukuk devletine aykırı olduğu söylenebilir çünkü hukuk devletinin ilkelerinden biri hesap verebilirliktir³² ve yasama organlarının siyasi sorumluluğu bunu kapsar ancak bu tür bir yasa onaylandığında imar affı düzenlemesinden tam olarak kimin sorumlu tutulacağını saptamak, yukarıda açıklanan sebeplerden ötürü çok zordur. Yasa önerisine kabul oyu verenler imar affından yana olmadıkları halde kabul oyu vermek zorunda kaldıklarını savunabilirler. Her ne kadar torba yasaya kabul oyu vermenin kendisi, yukarıda izah edildiği üzere, yasama etiği açısından yanlış bir tutum olsa da bu gibi durumlarda ortalama bir seçmenin tam olarak kimse

³¹ Cooter, "A Theory of Direct Democracy", s. 707

³² Maurits Barendrecht, "Rule of Law, Measuring and Accountability: Problems to be Solved Bottom Up", *Hague Journal on the Rule of Law*, Lahey 2011, C. 3, S. 2, s. 281.

sorumlu tutacağını kestirmek güçtür. Bu tür uygulamalar nedeniyle siyasal sorumluluğun belirsizleştiği ve yasama organının hesap verilebilirlik kabiliyetinin azaldığı söylenebilir.

Bu yöntem, tersinden de ele alınabilir. Yürürlüğe girdiği takdirde halkta infial yaratacak bir yasanın geçmesi için o yasayla ilgisi olmayan ama kamuoyuna cazip gelecek nitelikte, ‘kozmetik madde’ adı verilen bir ya da birkaç madde ilave edilerek yasanın amaç konu bakımından anlamsızlaştırılması da bir torba yasa uygulaması niteliğindedir.³³

III. TORBA YASA YAPIMINA KARŞI GETİRİLEBİLECEK HUKUKİ MEKANİZMALAR VE ÖLÇÜTLERİ

A) Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Halen yürürlükte olan bu düzenleme bir yasanın hiçbir amaç belirtmeksizin salt muhtelif yasalarda ve yasa hükmünde kararnamelerde değişiklik yaptığını ifade eden bir başlıkta çıkmasını yasaklamakta, yasanın adında ilgili yasanın amacını belirten bir ibare olması gerektiğini hüküm altına almaktadır.³⁴ Aynı düzenlemede bir yasa içinde bir-biriyle bağlantısız konulardaki hükümlere yer verilmemesi gerektiği de hüküm altına alınmıştır. Ne var ki yasa yapım yönteminin, yönetmeliğin yürürlüğe girdiği 2006 yılından sonra bu doğrultuda ilerlemiş olduğu söylenemez.³⁵ Normlar hiyerarşisine göre bir yasanın yönetmeliğe uygun olmak zorunda olmadığı izahtan varestedir ancak bu yönetmelik hükümleri zamanında yasa koyucular için hazırlanmış bir yasama etiği kuralı gibi değerlendirilebilir, gözetilebilirdi.

B) Alenileştirilmiş Yasama Etiği

Tıpkı meslek kuruluşlarının zaman zaman duyurduğu, meslek mensupları üzerinde doğrudan etkisi olmasa bile o mesleğin ilkelerin genel hatlarını çizen ve gerektiğinde dürüstlük veya basiretlilik tespitiinde ölçü alınabilen etik kurallar ilan edildiği gibi yine bağlayıcı ol-

³³ Teziç, “Torba Kanun”, s. 4.

³⁴ Benzer bir düzenleme yasanın tek amacı olması için başlığının o tek amacı belirtmesini zorunlu tutan New Jersey eyaletinin federe anayasasında da mevcuttur. Bkz. Philip J Mazzei ve diğerleri, “Legislative Archeology: It’s Not What You Find, It’s What You Find Out”, Seton Hall Legis, New Jersey 2019, C. 43, S. 2, s. 249-250

³⁵ Teziç, “Torba Kanun”, s. 3-4.

mayan bir meclis kararıyla ilkesel olarak yasama etiğine ilişkin torba yasaların tanımına, muhtemel sakıncalarına ve kaçınmak için yapılabileceklerle dair bir beyanda bulunulması yararlı olabilir. Hiç olmazsa yapılan yasaların hangilerinin torba yasa niteliğinde olup olmadığı ve torba yasalara yöneltile eleştirilerin sebebi olan sakıncalardan hangilerini taşıyıp taşımadığı kamuoyu önüne açıkça konmuş olur. Bu hususların alenen tartışılması torba yasaların önüne geçtiği siyasal sorumluluğun ve hesap verilebilirliğin de telafisini sağlayabilir.

C) Anayasal Sınırlama

Yukarıda izah edildiği üzere Amerika Birleşik Devletleri’nin çeşitli eyaletlerinde federe anayasalarda torba yasa türünden düzenlemeler yapılması yasaklanmıştır. Normlar hiyerarşisine göre yasalar anayasa uygun olmak zorunda olduğu için bu tür bir düzenleme, torba yasa meselesini sadece etik bir tartışma konusu olmaktan çıkaracak ve ilgili yasanın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilebilmesine kadar geniş bir sınırlama mekanizması getirecektir. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki her ne kadar torba yasa yapımının yasaklanmasının Roma Cumhuriyeti’ne kadar uzanan kökleri olsa da³⁶ dünyada bu yönde anayasa düzeyinde pozitif bir yasaklayıcı düzenleme pek görülmemektedir.³⁷ Dünyada en kuvvetli olduğu yer olan Amerika Birleşik Devletleri’nde, Federe anayasasında bu yasağı getiren eyalet sayısı 43’e ulaşmakla birlikte orada dahi federal anayasa düzeyinde bir yasaklama yoktur. Federe yasaklamaların mahkemeler tarafından çok dar yorumlanmaktadır. Nitekim anayasalar yasa yapım tekniğinden çok ilgili devletin teşkilatının temel yapısını ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini düzenleyen belgelerdir. Bir anayasanın doğrudan doğruya yasa yapım tekniğini sınırlaması ancak hukuk devleti ilkesini kısmen pozitifleştirme girişimi olarak açıklanabilir. Bununla birlikte doktrinde, torba yasaların Anayasa Mahkemesi tarafından Usul Saptırması gerekçesiyle iptal edilebileceğine dair bir görüş vardır.³⁸

³⁶ Teziç, “Torba Kanun”, 3.

³⁷ Richard Briffault, “The Single-Subject Rule: Uncertain Solution for Omnibus Legislation”, ed. I. Bar-Siman-Tov, Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation, Springer Nature Switzerland AG 2021, s. 169.

³⁸ Teziç, “Torba Kanun” 7-9.

D) Meclis İctüzüğü Sınırlaması

Türkiye Cumhuriyeti'nde yasa yapım tekniğinin hüküm altına alındığı belge meclis içtüzüğüdür. Anayasa değişiklikleri, yasaların görüşülmesi, kabul şartları gibi hususların ayrıntılarını ele alabilmek için bu düzenleme genel hükümleri düzenleyen yasaların hangileri olduğunu düzenlediği gibi torba yasalar hakkında da bir düzenleme içerebilir. Şekli anlamda olmasa da maddi anlamda anayasal nitelik taşıyacak olan bu tür bir düzenleme meclis başkanlığı makamına ve Anayasa Mahkemesi'ne bu konuda müdahale dayanağı oluşturacaktır.³⁹

Bununla birlikte iç tüzük düzenlemelerinde belirsizliğe yer yoktur. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin tasarruflarına getirilecek usulü sınırlamalar ucu açık, tartışmalı tanımlara bağlanamaz. Torba yasaların ortak özellikleri aşağı yukarı belli olsa da tam olarak hangilerinin ne tür sakıncalarla ne derecede sınırlanması gerektiğini tespit etmek bunların torba yasa niteliğini tespit etmek kadar kolay değildir.

E) Yasal Sınırlama

Roma Cumhuriyeti'nde her yasanın tek bir konusu olması gerektiğine dair yapılan düzenlemenin kendisi bir yasa idi: Lex Caecilia Didia.⁴⁰ Bununla birlikte günümüz normal hiyerarşisinde bir yasanın başka yasalardan her halükârda üstün tutulması mümkün değildir. Torba yasa yapımını yasaklayan bir yasa çıksa bile ondan sonra çıkacak bir yasa sonraki yasa önceki yasadan üstün tutulacağı için ve hatta doğru bağlamda olursa özel yasa genel yasadan üstün tutulacağı için bu yasak zımnen ilga edilmiş olacak, işlevsiz kalacaktır. Bu bakımdan torba yasaların sakıncasını gidermek için bunu yasaklayan bir yasa çıkarmak, normlar hiyerarşisi ışığında anayasa hukuku metodolojisine pek uygun değildir.⁴¹

³⁹ Şeref İba, "TBMM İctüzük Değişikliklerinin Anlamı", *Yasama Dergisi*, Ankara 2007, S. 6, s. 69.

⁴⁰ Teziç, "Torba Kanun", s. 3.

⁴¹ Kemal Gözler, "Yorum İlkeleri", *Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması*, Ankara 2013, s. 97-103.

F) Sınırlamada Başvurulacak Ölçüt

Bu tür bir sınırlama hangi yasama tasarrufuyla yapılırsa yapılsın en büyük problem hangi yasaların torba yasa olduğu gerekçesiyle yasa yapım tekniğine aykırı olduğunu tespit etmek olacaktır.

Her Yasanın Tek Konusu Olması

Bir yasanın konusundan ilk anlaşılan o yasanın ele aldığı hukuk alanıdır. Ceza hukuku, borçlar hukuku, idare hukuku gibi disiplinler kendi özgün metodolojilerine sahip oldukları için bu konulardaki genel hükümlere yer veren yasalar ayrı ayrı düzenlenmiş olduğu gibi, genel hükümleri düzenleyen bu yasalara ilaveten yürürlüğe sokulan özel yasaların da düzenledikleri hukuk alanından taşmaması beklenir. İdare hukuku gibi tarafların eşit olmadığı bir düzlemde yürüyen hukuka ilişkin hükümlerle medeni hukuk gibi kişilerin hukuk öznesi olarak eşitliğini ve özerkliğini temel alan bir hukuk alanına ait hükümlerin aynı yasada yer alması bunların yorumlanmasında ve pratiğe dökülmesine çeşitli sorunlar doğurabilir. Aynı problem hukukun başka alanlarının aynı yasada düzenlenmesi açısından da geçerlidir.

Yukarıda ele alınan torba yasa örneklerinde birden çok konu düzenleyen türden düzenlemeler vardı ancak bu çok-konululuk sadece ilgili yasalardaki maddelerdeki değişiklikleri hüküm altına almaktan ibaretse o zaman yukarıdaki metodolojik kaygının yersiz olduğu söylenebilir. Sakıncalı olan, bir yasanın sadece birden çok konuyu düzenlemesi değil, muhtelif konularda birbiriyle uyuşmayan hükümler içermesidir.

Bununla birlikte 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun’da özel borç ilişkilerinin düzenlenmesiyle birlikte idari cezalar öngörüldüğü bilgisi⁴² ışığında Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunu’nun da torba yasa olduğuna hükmedilecek midir? Ya da ticaret hukuku alanında kaleme alınmış olan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’ndaki cezai hükümlerin varlığı⁴³ Bankacılık Kanunu’nun torba yasa sayılması için yeterli midir? Bu türden, birden çok konusu olan ancak

⁴² Kemal Berkarda, “6502 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun’daki İdari Cezaların Değerlendirilmesi”, Tüketici Hukuku Sempozyumu, Ankara 2015, s. 66.

⁴³ Asuman Aytekin İnceoğlu, “Bankacılık Kanunu’nda Yer Alan Suçlar”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul 2006, s. 1.

birden çok konuda hüküm içermesi sakınca yaratmayan, muhtelif hukuk alanlarındaki uygulamasının metodolojisi yerleşmiş olan yasalar vardır. Dolayısıyla, aynı amaca yönelik olduktan sonra bir yasada esas sakıncalı olan hususun birden çok konu içermesi değil o yasanın maddelerinin hangi amaca yönelik olarak düzenlendiğinin belirsizliği olduğu düşünülebilir.⁴⁴

Her Yasanın Tek Amacı Olması

Tüm yasalar, doğaları gereği kamu yararını gözetmelidirler ve gerekçelerinde mutlaka kamu yararına ilişkin bir husus olur. Dolayısıyla her yasanın bir amacı olmalıdır ilkesi de tek başına torba yasalara yöneltile eleştirilere neden olan sakıncayı ifade etmekte yetersizdir. Esas mesele o yasanın bilfiil kamuya yararlı olup olmamasıdır.⁴⁵ Örneğin, birden çok konuyu ele alsa da Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un amacı genel bir kapsayıcılıkla kamu yararından ibaret değildir, tüketiciyi korumaktır. Benzer şekilde Bankacılık Kanunu'nun amacı genel bir kapsayıcılıkla kamu yararından ibaret değildir, bankacılık piyasasının güvenilir bir ticaret mecrası haline gelmesini teminat altına almaktır. Bu tek amaçlılık birden çok konu içermenin sakıncasını ortadan kaldırdığı takdirde ilgili yasanın torba yasa olmadığı söylenebilir ancak bu ayrım çok ince bir ayrımdır. O kadar ki Amerika Birleşik Devletleri'ndeki bazı mahkeme içtihatlarında tek amaçlılık ile tek konululuğun benzer hatta yer yer aynı olduğu belirtilmiştir.⁴⁶

SONUÇ

Anayasa hukuku yasa koyucuların siyasi tercih yapabilecekleri manevra alanını sınırlamadan onların düzenlemelerinin başta hukuk devleti ilkesi olmak üzere hukuk çerçevesinde uygun olmasını teminat altına almak için olduğuna göre bu tür bir tespit de salt yasa koyucunun izlediği yöntemle değil o yöntemle oluşan içeriğe bakmak ve söz konusu içeriği de yerindelik bakımından değil anayasal sonuçları özellikle de sistematik yapıdaki olumsuzluklar yüzünden aleniyet

⁴⁴ Daniel N. Boger, "Constitutional Avoidance: The Single Subject Rule as an Interpretive Principle", *Virginia Law Review*, Virginia 2017, s. 1291.

⁴⁵ Teziç, "Torba Kanun", s. 4.

⁴⁶ Ruud, "Hiçbir Yasa Birden Çok Konu İçermemelidir", s. 3808.

ilkesi gibi hukuk devleti gereklerinin ihlal edilip edilmediği açısından inceleyerek yani yas yapım sürecinin usulünden çok sonuçlarına odaklanan mekanik bir anlayışla torba yasa değerlendirmesi yapması yukarıdaki iki yöntemden birini benimsemekten daha hukuka uygun ve demokratik olacaktır.

Kaynakça

Tezler

İnceoğlu Asuman Aytekin, “Bankacılık Kanunu’nda Yer Alan Suçlar”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul 2006.

Makaleler

Ertürk Arzu Arslan, “6552 sayılı Kanun’un 4857 sayılı İş Kanunu ile 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa Getirdiği Yenilikler”, *Çalışma ve Toplum*, İstanbul 2015, C. 2, S. 45, s. 173- 196, <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ct/issue/71785/1155130>.

Aydın Ufuk, “6552 sayılı (Torba) Yasa Sonrası Asıl İşveren – Alt İşveren İlişkileri”, *SGD-Sosyal Güvenlik Dergisi*, Ankara 2015, C. 5, S. 1, s. 9-31 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sgd/issue/28889/308775>.

Aydoğanlı Erkan, “Torba Yasa: Esnek, Kuralızsız, Korunmasız ve Güvencesiz Çalışma”, *TTB Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, Ankara 2010, C. 10, S. 36, s. 4-10.

Barendrecht Maurits, “Rule of Law, Measuring and Accountability: Problems to be Solved Bottom Up”, *Hague Journal on the Rule of Law*, Lahey 2011, C. 3, S. 2, s. 281-304.

Boger Daniel N., “Constitutional Avoidance: The Single Subject Rule as an Interpretive Principle”, *Virginia Law Review*, Virginia 2017, s. 1247-1293.

Börekçi Eşref Barış, “Yeni Düzenlemeler Işığında Önleme Aramaları”, *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, İstanbul 2020, C. 17, S. 3, s. 89-113.

Carothers Thomas, “The Rule of Law Revival”, *Foreign Affairs*, New York 1998, S. 77, s. 95-106.

Cooter Robert D. ve Gilbert Michael D., “A Theory of Direct Democracy and the Single Subject Rule”, *Columbia Law Review*, New York 2010, C. 2, S. 110, s. 687-730.

Çavuş Ö. Hakan, “Yargı Kararları ve Sosyal Güvenlik Kurumu Uygulamaları Kapsamında Son Değişikliklerle Birlikte Yurtdışı Hizmet Borçlanması”, *Çalışma ve Toplum*, İstanbul 2015, C. 4, S. 47, s. 35-75 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ct/issue/71829/1155438>.

Çetin Gülşah, “6111 sayılı Kanun (Torba Yasa) ile 4857 sayılı Türk İş Kanunu Çerçevesinde Yapılan Değişiklikler”, *Ejovoc (Electronic Journal of Vocational Colleges)*, Kırklareli 2011, C. 18, S. 1, s. 18-24 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ejovoc/issue/5395/7317>.

Erol Selahattin, “6111 sayılı Kanun’un Çalışma Yaşamına Etkisinin Değerlendirilmesi”, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi (AKAD)*, Kilis 2014, C. 3, S. 4, s. 81-98 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/kilisiibfakademik/issue/19252/204518>.

- İba Şeref, "Ülkemizde "Torba Kanun" ve "Temel Kanun" Uygulamaları", *Ankara Barosu Dergisi*, Ankara 2011, S. 1, 197-202.
- İba Şeref, "TBMM İçtüzük Değişikliklerinin Anlamı", *Yasama Dergisi*, Ankara 2007, S. 6, s. 69-90.
- Karşlıoğlu Hasan, "Anonim Şirketlerde İç Yönerge ve İç Yönergenin Yönetim Kurulunun Sorumluluğuna Etkisi", *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Eskişehir 2011, C. 8, S. 1, s. 37-53 <https://doi.org/10.54699/andhd.1030606>.
- Kesici Mahmut, "Turizm, Özel Güvenlik ve Sağlık Hizmeti Yürütülen İşlerde Gece Çalışması", *Çalışma ve Toplum*, İstanbul 2015, C. 4, S. 47, s. 221-236 <https://dergi-park.org.tr/tr/pub/ct/issue/71829/1155524>.
- Kılıç Abbas, "Siyasi Sorumluluk Kurumunun Hükümet Sistemleri Açısından Değerlendirilmesi", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, Ankara 2016, S. 8, s. 269-299.
- Kocaoğlu N. Kağan, "ABD Göçmenlik Reformunun Ana Hatları ve Türk- Amerikan Toplumuna Etkisi", *Ankara Barosu Dergisi*, Ankara 2016, S. 1, s. 275-301.
- Koçdemir Mehmet ve Pustu Yusuf, "Yasama Etiği: Demokrasi ve Yasama Yolsuzluğu İlişkisi", *Third Sector Social Economic Review*, Ankara 2021, C. 56, S. 1, s. 1-19 <https://doi.org/10.15659/3.sektor-sosyal-ekonomi.21.01.1504>.
- Kurt Eda ve Atasoy Ömer Adil, "Çek Kanunu'nda Yapılan Son Düzenlemeler Işığında Karşılıksız Çek Sorununa Bir Çözüm Olarak Karşılıklı Sigorta ve Türkiye'deki Uygulaması", *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, Ankara 2022, C. 12, Özel Sayı, s. 112-141 <https://doi.org/10.32957/hacettepehdf.1096530>.
- Küçük Eşref, "Eski Roma'da Cumhuriyet Dönemi Halk Meclisleri ve Yasa Yapım Süreçleri", *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, Ankara 2017, C. 7, no 1., s. 199-214.
- Mazzei Philip J. ve diğerleri, "Legislative Archeology: It's Not What You Find, It's What You Find Out", *Seton Hall Legis*, New Jersey 2019, C. 43, S. 2, s. 248-284.
- Özalp Nihan, "Türkiye'de Yasa Yapımı: Nicelik Sorunu mu, Nitelik Sorunu mu?", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Ankara 2006, C. 61, S. 01, s. 267-295.
- Özdamar Mehmet, '6552 sayılı Kanun ile TTK'da Yapılan Değişiklikler Çerçevesinde Anonim Şirketin Temsili", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Ankara 2014, C. 18, S. 3, s. 137-164 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ahb-vuhfd/issue/48101/608239>.
- Sayan İpek Özkal ve Demirci Aytül Güneşeri, "Kamu Personelinin Değerlendirilmesinde Performans Sistemine Geçiş Sürecinin Analizi", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Ankara 2018, C. 73, S. 2, s. 667-700 https://doi.org/10.1501/SBFder_0000002513.
- Özmen Etem Saba, "Noterlere Taşınmaz Satışı Yetkisi Verilmesine İlişkin Kanun", *Ankara Barosu Dergisi*, Ankara 2022, C. 80, S.4, s. 502-540.
- Ruud Millard Harrington, "Hiçbir Yasa Birden Çok Konu İçermemelidir", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, İzmir 2014, C. 16, Özel Sayı, s. 3799-3842.
- Teziç Erdoğan, "Torba Kanun", *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, İstanbul 2005, C. 1, s. 3-9.
- Uzun Fatih, "Yeni Torba Yasa Tasarısında Gümrük ile İlgili Neler Var?", *Gümrük ve Ticaret Dergisi*, Ankara 2017, C. 9 (2017), s. 92-93 <https://dergipark.org.tr/tr/pub/gumrukticaretdergisi/issue/53319/708662>.

Diğer Kaynaklar

- Berkarda Kemal, “6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun’daki İdari Cezaların Değerlendirilmesi”, Tüketici Hukuku Sempozyumu, Ankara 2015, s. 796-820.
- Briffault Richard, “The Single-Subject Rule: Uncertain Solution for Omnibus Legislation”, ed. I. Bar-Siman-Tov, Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation, Springer Nature Switzerland AG 2021, s. 803-870.
- Gözler Kemal, “Yorum İlkeleri”, Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması Sempozyumu, Ankara 2013, s. 15-119.