



**YASAMADAN YÜRÜTMEME İKTİDAR DEVRİ  
OLARAK TORBA YASA(MA)**

**THE OMNIBUS LAW (LEGISLATION) AS A FORM OF  
POWER TRANSFER FROM LEGISLATION TO  
EXECUTIVE**

**Evren HASPOLAT<sup>1</sup>**

**ÖZ**

1973 ekonomik krizinin yarattığı yeni koşullarla birlikte burjuva devlet, ekonomiye daha çok müdahale eden bir forma bürünmüştür. Poulantzas'ın otoriter devletçilik olarak adlandırdığı bu devlet, yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayrımların silikleştirip, yasamadan yürütmeye iktidar devrini gerçekleştirmiştir. Yasamanın devlet içinde güç kaybettiği koşullarda ise yasa önerme inisiyatifi büyük oranda yürütmenin eline geçmiştir. Bu durum, yürütmenin acil ekonomik ihtiyaçlar gerekçesiyle yaptığı kişiselleşmiş yasalarla birlikte hukuk devletinin zayıflamasına yol açmıştır. Türkiye'de de devlet 1980 sonrasında burjuva devletin geçirdiği dönüşüme benzer bir dönüşüm geçirmiştir. Ancak 1980 öncesinde güçlü yasama nedeniyle demokratik yollardan gerçekleştirilemeyen dönüşümün önü 1980 Darbesi ile açılmıştır. 1980 Darbesi getirdiği yeni anayasal ve yasal düzenle birlikte yarattığı güçlü cumhurbaşkanı, yüzde on barajı, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi ve ikili bürokrasi eliyle yürütmeyi yasama karşısında güçlendirmiştir. Kuvvetler arasında yürütmenin hegemonikleşmesini sağlayan bu dönüşüm, 2001 Krizi'nden sonra yeni bir aşamaya geçmiştir. 2001 Krizi Türkiye'de 80'ler ve 90'lar boyunca

<sup>1</sup> Yrd. Doç. Dr., Ordu Üniversitesi, Ünye İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, evrenhaspolat@gmail.com

\* Makale Geliş Tarihi: 08.03.2016  
Makale Kabul Tarihi: 18.04.2016

neoliberalizme geçişi tamamlayamayan merkez sağ ve sol seçenekler için bir çöküş anıdır. Sonrasında gelen 2002 seçimleri de yeni bir parti olan AKP'yi iktidara taşımıştır. O günden beri AKP'nin tek parti iktidarında geçen dönemde Türkiye pek çok alanda yaşadığı dönüşümün bir benzerini de kuvvetler ayrılığı alanında yaşamıştır. Bu konuda 2002 sonrasına biçim veren gerçeklik, yasamadan yürütmeye iktidar devri olgusudur. Ki bu durum 82 Anayasasının yarattığı zemine ek olarak 22. Yasama Dönemi'nden itibaren fiili düzeyde ortaya çıkan torba yasa uygulaması sayesinde olmuştur. Sıklıkla temel yasa ile karıştırılan torba yasa, gerek taşıdığı özellikleri gerekse yasalaştırılma tekniği ile bir bütün olarak de facto olarak gelişen yeni bir 'yasa' biçimidir. Bu yasa ve beraberinde yarattığı yeni yasama biçimi, temelde Türkiye'de yasamadan yürütmeye iktidar devrinin 2001 sonrasına özgü temel aracı olmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Yasama İktidarı, Yürütme İktidarı, Kuvvetler Birliği, Torba Yasa, Temel Yasa.

#### ABSTRACT

In line with the new conditions created by the 1973 economic crisis, the bourgeois state has gained a new form which intervenes more into the economy. This form known as "authoritarian statism" called by Poulantzas has erased the boundaries between legislation, executive and jurisdiction branches while transferring the power from legislation to the executive. Under the circumstances where the legislation lost its ground in the state structure, the initiative of law proposing is mostly captured by the executive branch. This situation has weakened the Rule of Law because of the increasing tendency of executive branch to pass personalized laws for the "urgent economic necessities". It's also the same transformation witnessed in bourgeois state in Turkey particularly after 1980. Because of the strong legislation before 1980, the transformation could not be realized through democratic ways and it was only achieved by the 1980 military coup. 1980 coup have created a strong presidency and executive by means of putting high level electoral threshold (10 percent), by giving increased authority to the executive branch in issuing decrees having force of law and twin

bureaucracy. The transformation making hegemonic the executive among the other branches has reached to a new phase after the 2001 crisis. The 2001 Crisis was a moment of collapse for central right and left parties that could not complete the neoliberal transformation. After the crisis, the election held in 2002 transferred the power to a new party, AKP. Since then, during the AKP reign in power, Turkey has experienced many transformations including in the sphere of separation of powers. The reality that shapes the post-2002 process is the transfer of legislation power to the executive branch. This has been realized not only on the ground created by the 1982 Constitution, but also with the omnibus law practices accelerated de facto since the 22nd Legislation Term. Basic law and the omnibus law are often used in the same way, however with different general features and the legalization technics, the omnibus law is a new type of law that developed de facto. This law and the new law-making form it brought have become the main tools of transferring the power from legislation to the executive in the period of post-2001.

**Keywords:** Legislation Power, Executive Power, Separation of Powers, Omnibus Law, Basic Law.

## GİRİŞ

İthal ikameci kalkınma stratejisinin içine düştüğü açmazların, 1973 dünya krizi ile kesiştiği koşullarda, Türkiye'nin neoliberalizme eklenmesini aracı olarak Meclis'e getirilen 24 Ocak Kararları, 61 Anayasası'nın yarattığı güçlü yasama koşullarında hayata geçirilememiştir. Ancak 12 Eylül Darbesi sonrasında hazırlanan 1982 Anayasası'nın yarattığı güçlü yürütme ile bu sorun aşılabilmektedir. 82 Anayasası'nın yasama karşısında yürütmeyi, yürütme içinde de cumhurbaşkanını güçlendirdiği koşullarda Türkiye'nin neoliberalizme eklenmesinin ilk aşaması olarak 1980-2001 aralığında pek çok önemli düzenleme bir taraftan yüzde on barajının yarattığı güçlü yürütme eliyle kendi meclis çoğunluğuna yaslanarak yapılırken, diğer taraftan bir kısmı da yasamanın yetkisini aşan şekilde yürütme tarafından kanun hükmünde kararnamelemler aracılığı ile yapılmıştır.

Söz konusu dönemin ardından gelen 2001 Krizi, Türkiye'de pek çok konuda bir dönüm noktası olduğu gibi, yasama ve yürütme arasındaki güç dağılımı açısından da bir dönüm noktası olmuştur. 1980'den beri Anayasa ve Siyasal Partiler Kanunu'nun verdiği imkân ile yasama karşısında güçlendirilen

yürütme, 2001 Krizinden sonra gücünü daha da arttırmıştır. Çünkü 2001 Krizi'nin siyasal partiler alanına yansımaları, merkez sağ ve merkez sol seçeneklerin seçmen nezdinde tükenişi olmuştur. Böylece 2002 seçimlerinde oluşan iki partili Meclis'te %34 oyuna karşılık koltukların %66'sını elde eden Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), elde ettiği çoğunluk ile 22. Yasama Döneminde yürütme faaliyetinin yanı sıra yasama faaliyetine de tek başına egemen olmuştur. Aynı durum dört partili 23. ve 24. Dönemlerde de devam etmiştir. Söz konusu dönemlerde önce yoğun bir tasarıların yasalaştırılması faaliyeti ile ardından ise torba yasa olarak sözlü literatüre eklenen ancak mevzuat düzeyinde bir karşılığı olmayan bir yeni yasa yapım faaliyeti ile yürütme, yasamaya hakim olmuştur. Öyle ki bu durum, Meclis çoğunluğunu elinde bulunduran bir iktidar partisinin yasamayı da yönlendirmesi anlamının çok ötesine geçerek, giderek dar anlamda başbakan ve bakanlardan oluşan yürütmenin, yasamanın iktidar alanına doğru genişleyerek, onun yetkisini de kullanır hâle gelmesi ile sonuçlanmıştır. Bu anlamda 2002 sonrasında başlayan ve özellikle 2007'den itibaren kalıcılaşan özellikleri ile Türkiye'de yasama ve yürütme arasında yaşanan dönüşüm tam olarak Poulantzas'ın "yasamadan yürütmeye iktidar devri" olarak tariflediği dönüşümdür. Torba yasa(ma) ise bu dönüşümün en önemli aracıdır.

"Yasamadan Yürütmeye İktidar Devri Olarak Torba Yasa(ma)" başlıklı makale bu çerçevede torba yasa(ma)nın, otoriter devletçilik bağlamında yasamanın inişe, yürütmenin ise yükselişe geçişindeki ayrıcalıklı yerini inceleyecektir. Giriş bölümünün ardından, "Otoriter Devletçilik ve Yasamanın İnişe Geçişi" başlığını taşıyan ilk bölümde otoriter devletçiliğin teorik çerçevesi çizildikten sonra, "Türkiye'de Yasamanın İnişe, Yürütmenin Yükselişe Geçişinin İki Evresi" başlığını taşıyan ikinci bölümde 1980-2001 ve 2002-günümüz aralıklarında iki dönem halinde Türkiye'de yasamanın yürütme karşısındaki güç kaybının nedenlerine ve boyutlarına değinilecek, "Torba Yasa Nedir, Ne Değildir?" başlığını taşıyan üçüncü bölümde bugüne kadar özellikleri ve tanımı netlikle yapılamamış olan torba yasanın temel özellikleri ortaya konularak kod, çerçeve ve temel yasa gibi yasalardan farklılığı ayırt edilecek ve "Türkiye'de Torba Yasa(ma) ve Yasamadan Yürütmeye İktidar Devri" başlığını taşıyan dördüncü ve son bölümde ise geniş çaplı bir inceleme ile elde edilen veriler üzerinden torba yasanın beraberinde yeni bir yasama faaliyeti olarak torba yasamayı nasıl şekillendirdiği ve bunun yasamadan yürütmeye güç devri açısından nasıl yorumlanması gerektiğine değinilecektir. Çalışma söz konusu dört bölümünden elde edilen çıkarımların değerlendirildiği sonuç bölümü ile sonlandırılacaktır.

## 1. OTORİTER DEVLETÇİLİK VE YASAMANIN İNİŞE GEÇİŞİ

Yasama, modern devlet iktidarının anayasacılık faaliyetlerinin<sup>2</sup> sonucunda üç ana kuvvete (organa) paylaştırılmasından, bu anlamda siyasal sistemin giderek kuvvetler ayrılığı ilkesi üzerinde yükselmeye başlamasından beri, her demokratik sistemde<sup>3</sup>, sisteme temel karakterini kazandıran üç ana kuvvetten (yasama-yürütme-yargı) biri olagelmıştır. Böyle olmakla birlikte yasama iktidarı; yasa yapma (toplumsal düzeni/yaşayışı biçimlendiren kuralları koyma), hükümeti denetleme ve devlet bütçesini kabul etme biçimindeki üç temel görevini yerine getirirken, aslında demokratik bir sistemde iktidarın en önemli parçasını kullanmaktadır (Kutlu, 2001: 127). Çünkü faaliyetlerinin büyük çoğunluğu yasa yapmak olan yasama iktidarı, 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'ne göre yasanın “genel iradenin ifadesi” olması nedeniyle tüm sınırlamaların belirleyicisidir (Kutlu, 2001: 127). Bu anlamda “bir sosyal ilişki alanını kanunla düzenleyerek devletin faaliyet alanı içine almaya veya devletin faaliyet alanı içindeki bir ilişkiyi bu alandan çıkarmaya yetkili” olan yasama organı, temel olarak “devletin hukuk düzeninin yaratıcısıdır” (Özbudun, 1995: 165). Söz konusu özellik ise onu yürütmeye ve yargıya, hukuk düzeninin oluşturulmasında yer bırakmadığı ve onları kendi çizdiği hukuk alanı içinde faaliyet yürütmeye zorladığı oranda, yürütmenin ve yargının alanını belirler konuma getirmektedir. Dolayısıyla yürütme ve yargı iktidarlarının sınırını çizen, onlar üzerinde belirleyici olan, devletin hukuk düzenini yarattığı ölçüde yasama iktidarındır.

Söz konusu özelliği ile anayasacılık faaliyetleri ve kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde, kapitalist devletin liberal evresinde<sup>4</sup> kendine ayrıcalıklı bir konum elde etmiş olan yasama iktidarı, 20. yüzyılda belirginleşen kapitalizmin tekeldi aşamasından itibaren yürütmenin güçlenmesi karşısında söz konusu ayrıcalıklı yerini kaybetmeye başlamıştır. Üstelik bu gerileme 20. yüzyılın son çeyreğine girildiğinde belirginleşen ve Poulantzas'ın “burjuva devletin mevcut evredeki

<sup>2</sup>Anayasacılık faaliyetleri, hak ve özgürlük bildirilerinin İngiltere'de 13. yüzyıldan itibaren, Kuzey Amerika ve Fransa'da ise 18. yüzyıldan itibaren ortaya çıkışı ile paralel giden yerel meclislerin ulusal parlamentolara dönüşümü sürecinin, bir anayasal metin ile taçlandırılması ve güvenceye bağlanmasıdır. Söz konusu köklü dönüşümlerin arka planında yatan ise düşüncenin ve maddenin gücüdür. Bu anlamda 13. yüzyıldan itibaren yükselişe geçen eşitlik, özgürlük, liberalizm, bireycilik, demokratik (ulusal) egemenlik gibi devrimci düşünceler düşüncenin gücünü oluştururken, benzer dönemlerden itibaren adım adım gelişmeye başlayan feodal-aristokratik kurumlara karşı halk sınıflarının da gücünü arkasına alarak iktidar mücadelesi veren burjuvazinin sınıfsal ve siyasal mücadelesi de maddenin gücünü oluşturmaktadır (Tanör, 2001: 13).

<sup>3</sup> Yönetenlerin yetkilerini güçler ayrılığı ilkesine göre kendi aralarında paylaştıkları demokratik sistemler, parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve yarı başkanlık sistemidir (Duverger, 1986; Tunaya, 1982; Eroğul, 1996, Roskin, 2013).

<sup>4</sup>Kapitalist devletin liberal evresi, sanayi burjuvazisinin ekonomik hegemonyası altında ‘gizli el’in piyasayı düzenlediği bir büyüme modelinin, bu anlamda rekabetçi kapitalizmin hâkim olduğu evredir. Ki bu anlamda 18. ve 19. yüzyıllar kapitalizmini ifade eder. Söz konusu dönem ve özellikleri hakkında daha geniş bilgi için bkz. Haspolat, 2012: 23, 59 vd.

yeni ‘demokratik’ formu olarak” ifade ettiği otoriter devletçilik<sup>5</sup> evresinde, yasamadan yürütmeye doğru bir iktidar devri biçimine dönüşmüştür (2006: 234). Ki bu anlamda otoriter devletçilik ile birlikte iktidar kuvvetleri arasındaki güç dağılımının, giderek yürütmenin çatısı altında birleşen bir güçler birliğine doğru evrim geçirmeye başlaması, temelde kapitalist devletin dönüşümünde kayıtlıdır.

Poulantzas’ın otoriter devletçilik olarak ifade ettiği kapitalist devletin bu yeni demokratik formu, kapitalist devletin liberal ve müdahaleci<sup>6</sup> formlarından dokuz temel özelliği ile ayırt edilmektedir. Jessop’un, özlü sınıflandırması ile söz konusu özellikler şunlardır:

*1- iktidar, yasamadan yürütmeye devredilir ve yürütme içinde - genellikle kişisel yönetimin ortaya çıkışı ile birlikte başbakanın veya yürütme gücüne sahip cumhurbaşkanının elinde- yoğunlaşır; 2- devletin üç aygıtı -yasama, yürütme ve yargı- arasında bütünleşme eğilimi artar ve tekil ve şahsileştirilmiş düzenlemeler lehine hukuk devleti zayıflar; 3- iktidar bloğu ve halk kitleleriyle bağları zayıfladıkça, siyasal partilerin yönetimin temel iletişim birimi ve hegemonyanın örgütlenmesine yön veren güçler olma gibi işlevlerini kaybetmeler; 4- bu durum partilerin siyasal öneminde meydana gelen kaymada kendini gösterir. Böylece, partilerin bir program etrafında uzlaşmalar ve ittifaklar oluşturmak suretiyle politika geliştirmek ve devlet iktidarını seçim rekabeti yoluyla meşru kılmak yönündeki geleneksel işlevleri, yerini yürütmeye dair kararlar için bir aktarım kuşağı olarak hizmet görmek gibi daha kısıtlı bir role bırakır. Bu da geleneksel olarak siyasal partilerce yerine getirilen meşrulaştırıcı işlevlerin hükümet tarafından üstlenilmesine neden olur; 5- ideolojik devlet aygıtları alanındaki hâkimiyet, okul, üniversite ve yayıncılıktan kitle iletişime geçer. Artık medya siyasal meşruiyet sağlamak ve hareketlilik yaratmak konusunda kilit bir rol oynamaya başlar ve hatta gündemini ve sembolizmini hükümetten devşirir. Medyanın kontrol gücü giderek büyür ve çeşitli biçimler alarak çoğalır; 6- bütün bu dönüşümlere bağlı olarak, yeni teknokratik ve/veya neo-liberal meşruiyet biçimlerinin yanı sıra, yeni plebisiter ve popülist rıza tekniklerinin de güçlendiği görülür; 7- devletin biçimsel örgütlenmesini*

<sup>5</sup> Poulantzas otoriter devletçilik ile Avrupa ve Amerika Birleşik Devletleri’ndeki kapitalist devletin 1970’lerden itibaren başlayan dönüşümünü, bu anlamda ilgili coğrafyalarda devletin aldığı yeni biçimini kast etmektedir. Bu devlet dışında kapitalist sisteme dahil olan diğer devletlerin ise söz konusu merkez ülkelerden farklı bir dönüşüm geçirdiğini belirtirken, onlardaki devletin aldığı yeni biçimi de “yeni bir bağımlı devlet biçimi” olarak ifade etmektedir (Poulantzas, 2006: 228). Ancak bu, bağımlı devlet biçimlerinde yasamanın yürütme karşısında iktidarını kaybetmediği anlamına gelmez. Söz konusu ülkelerde de aynı durum yaşanmaktadır, fakat demokratikleşme düzeyleri zaten düşük olduğu için bu ülkelerde söz konusu iktidar kayması demokratik sistemlerden farklı biçimler altında ve farklı düzeylerde gerçekleşmektedir.

<sup>6</sup> Finans-kapitalin hegemonyası altında Fordist üretim biçimine ve birikim stratejisi olarak müdahaleciye denk düşen devlet biçimi, müdahaleci devlettir (1940-75 arası Keynesyen refah devleti). Ancak genel özellikleri bu olmakla birlikte müdahaleci büyüme modeli söz konusu olduğunda farklı düzeyler ve biçimler altında hayat bulan farklı müdahaleci devletlerin var olduğu bilinmelidir. Söz konusu dönem ve özellikleri hakkında daha geniş bilgi için bkz. Haspolat, 2012: 23, 73 vd.

*boydan boya kesen, birbirlerine paralel iktidar şebekeleri de büyümeye başlar -bu şebekeler devlet faaliyetlerinde önemli bir pay teşkil eder, hâkim kitle partisi ile önemli kamu görevlileri arasında büyüyen maddi ve ideolojik çıkar ortaklıklarının oluşumunu teşvik eder ve popüler güçlerin aleyhine devlet aygıtı dışındaki egemen çıkarlarla devlet içindeki güçleri belirli siyasalar etrafında birleştirir; 8- devletin temel aygıtlarına paralel olarak kitlesel mücadeleleri ve burjuva hegemonyasına yönelik diğer tehditleri denetlemeye yarayan yedek, devlet benzeri bir baskı aygıtı da büyür; 9- 1960'lardan kalan kimi liberal ve özgürlükçü temaların içerilmesi ve ayrıca genel irade ve demokrasi gibi kavramların, araçsal akılçılık ve teknokratik bir mantık lehine anlam kaymalarına uğratılması yoluyla, egemen ideoloji yeniden yapılandırılır (2005, 100-101).*

Yukarıda belirtilen dokuz temel özellik üzerinde yükselen ve bu özellikler itibariyle burjuva devletin daha önceki formları olan liberal devlet ve müdahaleci devlet formlarından kökten bir kopuş anlamına gelen otoriter devletçiliğe karakterini veren, bu bağlamda diğer sekiz maddenin şekillenmesini sağlayan ana özellik -temel dönüşüm olarak tespit edilmesi gereken özellik-, Poulantzas'ın "parlamentonun inişe geçişi, yürütmenin güçlendirilmesi" ya da "yasanın gün batımı" olarak ifade ettiği gelişmedir (2006: 243, 245). Çünkü burjuva devlete karakterini veren gerçeklik, yıktığı feodal düzenin halk meşruiyetine dayanmayan, bu nedenle de halka yönetimde söz hakkı tanımayan yürütme temelli yönetim biçiminin yerine, gerek meşruluk gerekse yönetim düzeyinde halk iktidarı anlamına gelen yasama temelli bir yönetim biçimini geçirmesidir. Oysa devletin üç kuvveti arasında bütünleşme eğilimi (iktidarın kuvvetler birliği ilkesini andırırcaasına yürütmede yoğunlaşması); halk iradesinin parlamentoya yansımalarının aracı olan siyasal partilerin işlevlerini ve etki güçlerini kaybetmeleri; parlamenter meşruiyet yerine teknokratik meşruiyet biçimlerinin ön plana çıkması; halk temsiline devlet iktidarında gerilemesine bağlı olarak iktidara meşruiyet kazandırmak için yürütme tarafından manipüle edilen plebisiter uygulamaların ağırlık kazanması; farklı konulardaki halk tepkilerinin daima karşısında devletin giderek genişleyen ve çeşitlenen baskıcı karakterini bulması; halkın yönetimden dışlandığı koşullarda kararlara katılımdan çok maliyetlere katılım anlamına gelen ve karar düzeyinde ise karar mercilerinin açıktan sermayenin çeşitli bileşenlerine terk edildiği (üst kurullar aracılığıyla) yönetişimci uygulamalarının tümü, burjuva devlete asli karakterini veren parlamentonun inişe geçişinin yankılarıdır. Temeli altından alınmış bir bina örneğinde olduğu gibi, yasamanın iktidarını kaybettiği koşullarda, 18. yüzyıldan itibaren görünürleşen biçimiyle bir burjuva devletten söz etmek artık mümkün değildir. İşte bu nedenle otoriter devletçiliğe karakterini veren ana değişim, parlamentonun inişe geçmesinde aranmalıdır.

Bu bağlamda öncelikle üzerinde durulması gereken konu, yasama temelli yönetim biçiminin neyi karakterize ettiği ve neden değiştiği olmalıdır. Poulantzas yasama erkinin anlamını/önemini ve etkisini kaybetmesinin nedenini şöyle tespit etmektedir:

*Genel istencin ve kralın keyfiliği karşısında ulus-halkın evrenselliğinin cisimleşmesi olan parlamento, evrensel aklın ete kemiğe bürünmesi olarak yasanın kurumsallaştırılmasına tekabül ediyordu. Hükümetin ve idarenin parlamento tarafından denetimi, hukuk ve yasa devleti, kamuoyu tarafından meşrulaştırılan, çatlaksız, genel bir normatif sistem fikriyle tözdeş görünüyordu.*

*Devletin halihazırda çok büyük olan ekonomik müdahalesi, hukuki sisteminin bu veçhesini giderek daha oneli alanlarda tartışma konusu yapmaktadır. Devletin, esas itibariyle üretimin 'genel koşullarının' korunma ve yeniden üretimindeki yükümlülüğüne uyarlı bu rolünün genel, biçimsel ve evrensel normlar kalıbı içinde tutulması artık mümkün değildir. Bu rol, falan ya da filan konjonktüre, konumlanışlara ve belli çıkarlara uyarlanan tikel düzenlemelere göre biçimlenmektedir. Devletin ele aldığı ekonomik ve toplumsal sorunların çokluğu aynı biçimde o genel normların giderek daha bir hızla somutlaştırılmasını gerektirmektedir.*

*Böylece yasama erki ile yürütme erki arasındaki görece ayrılık belirsizleşmektedir: Kuralları vazetme ve normlaştırma erki yürütme erkine ve idareye doğru yer değiştirmektedir ve bu yer değiştirme söz konusu düzenlemenin doğasındaki dönüşümlerle bağlantılıdır... Nihayet parlamento yasa önerisinde bulunma inisiyatifini hemen kaybetmiş ve inisiyatif yürütme erkine geçmiştir. Bu yasalar, hukuki sistemin normun evrenselliği ve vazedicisi tarafından temsil edilen genel istencin akılcılığı üzerine kurulu biçimsel mantığı içinde değil, farklı bir sicilde, idari aygıtta cisimleşen somut ve günü gününe işleyen ekonomik politikanın mantığı içinde kayıtlıdır (2006: 244-245).*

Poulantzas'tan yapılan bu uzun alıntı göstermektedir ki burjuva devlet, ötekisi olan ayrıcalıklılar sınıfının devletine (feodal devletin) karşı ayrıcalığını/farklılığını, temsilcisi olduğu halk iradesinin genelleşmesinde, yasanın evrenselliği ve genelliğinde bulmuştur. Çünkü kapitalist üretim biçimiyle birlikte, "emek sözleşmesi üzerindeki sınıfsal çatışmaların ekonomizmin sınırları içine hapsedilmesi" nedeniyle kapitalistler, üretim sürecinin dışında işçilerin yaşamları üzerindeki doğrudan kişisel denetimlerini kaybetmiştir (Giddens, 2000: 244). Bu nedenle burjuvazinin devlet yönetimini ele geçirmesi ile birlikte, her ne kadar iktidar bir sınıf olarak burjuvazi tarafından devralınmış olsa bile, bu burjuvazinin monarkların özel tekellerini kendi özel tekelleri haline getirmesi anlamına gelmemiştir. Kapitalizmin ilerlemesine bağlı olarak oluşan işlevlerin bölüşümü temelli toplum yapısının yarattığı bağımlılıklar nedeniyle söz konusu tekeller, merkezileşmiş ve işlev bölümlü toplumun merkezi organı haline



gelmiştir (Elias, 2007: 157). Burjuvazinin iktidarı devraldığı dönemde, şiddet ve vergi tekelleri, bu anlamda devlet kurumsallaşması ‘özel’ tekeller olmaktan çıkarılıp ‘kamusal’ tekellere dönüştürülmüştür. Devlet kurumsallığının, meşruluğunu tanrıdan alan feodalizmin kişiselliğinden, meşruluğunu halktan alan ulus devletin kamusalına bırakması da kuşkusuz ki devlete meşruluğunu ve kamusallığını kazandıran, ulus iradesinin temsil yeri olan yasama kuvveti sayesinde mümkün olmuştur. O yüzden burjuvazinin işçiler üzerindeki doğrudan kişisel denetiminin ortadan kalktığı oranda devlet kamusallaşmış, devletin kamusallaşması oranında da toplumsal düzene biçimini veren yasa genelleşmiş ve evrenselleşmiştir. Yasama organına, yürütme organı karşısında üstün/belirleyici vasfını veren de tam olarak genelleşmiş ve evrenselleşmiş yasa aracılığıyla, devlete kamusal özelliklerini veren bu iktidarı elinde bulundurmasıdır. Bu anlamda yasama temelli yönetim biçimi, halk iradesinin genelleşmesi oranında devletin kamusalılığı ile yasanın evrenselliği ve genelliğine denk düşmektedir.

Ancak devletin kamusalılığı ve devlet-toplum ilişkilerine biçimini veren yasanın evrenselliği ve genelliği, devletin toplumdan görece özerkliğinin<sup>7</sup> inşa edildiği ve yasama ile yürütme iktidarlarının ayrıldığı koşullarda mümkün olabilmiştir. Bu ise burjuva devletin tarihindeki iki önemli dönem olarak, ilkinde piyasanın serbest rekabet koşullarında işlediği liberal devlet ve ikincisinde 1929 ekonomik bunalımı ve 2. Dünya Savaşı’nın ekonomik ve siyasi etkilerini aşmak için yöneldiği, ancak hal böyle olmakla birlikte içerdiği halk lehine müdahalelerle geniş kitleler nezdinde kapitalizme meşruiyet kazandırdığı müdahaleci devlet döneminde gerçekleşmiştir. Oysa 1980 sonrasına karakterini veren neoliberal birikim rejiminde devlet refah devleti/sosyal devlet döneminde üstlendiği pek çok kamusal görevden, piyasalaştırma, özelleştirme ve taşeronlaştırma yöntemleri aracılığıyla özel çıkar lehine vazgeçmiştir. Bu vazgeçiş, refah devleti/sosyal devlet zamanında “iktisadi parametreler üzerindeki denetimi sayesinde, toplumsal bağdaşıklığı koruma amacıyla, iktisadi gelişim ile toplumsal gelişimi dengeleyebilmiş” olan devletin, neoliberalizm ile birlikte toplumsal gelişim aleyhine diğer taraftan sermaye lehine olacak şekilde iktisadi parametrelere yön vermesi ile mümkün olmuştur (Castel, 2004: 49). Bu burjuva devletin halk yararına müdahalecilikten, sermaye lehine bir müdahalecilik anlayışına geçişi anlamına gelmektedir ki bu anlamda küreselleşme sürecinde vazedildiği üzere müdahalecilikten topyekûn bir vazgeçme söz konusu değildir. Burjuva devletin 1980 sonrasına rengini veren bu

<sup>7</sup> Görece özerklik, Poulantzas’ın kapitalist devleti açıklamak için geliştirdiği kavramlardan birisidir. Görece özerklik; kapitalist devletin, kapitalist sınıfın kendi iç örgütlenmesini ve işçi sınıfı karşısında girmiş olduğu mücadeleyi bu sınıf adına üstlenerek, onun karşısında bağımsız ve etkin bir düzeye yükselmesini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bkz. Poulantzas, 1992.

yeni tercihi, onun, ortaya çıktığı andan itibaren kazandığı görece özerkliğini ve kamusallığını da ortadan kaldırmıştır<sup>8</sup>. Kamusalılık vasfından vazgeçerek, büyük oranda özelleşen bir aygıt olarak da burjuva devletin artık kamusalılığının meşruluk kaynağı olarak genel ve evrensel nitelikteki yasaya ve onu yapan yasama erkinin üstün konumuna ihtiyacı kalmamıştır. Bilakis bu ayrıcalıklı konum, günü gününe işleyen ekonomik ihtiyaçların çokluğu karşısında ihtiyaç duyulan düzenlemelerin hızı ile uyum gösteremediği oranda artık yeni biçimindeki burjuva devlet için bir 'ayak bağı'dır. Ancak yeni haliyle burjuva devlet bu ayak bağıyla fazla da zaman kaybetmemiş gibi görülmektedir. Çünkü farklı ülkelerde gözlemlenen yeni 'genelleşmiş' yasa yapım süreçleri/teknikleri olarak başkanlık kararnamesi ya da torba yasa uygulamaları göstermektedir ki, yasama kuvveti biçimsel olarak muhafaza edilmekle birlikte, gücü fiilen elinden alınıp yürütmeye aktarılmış ve böylece söz konusu ayak bağının kesilmesi yoluna gidilmiştir. Bu durum ise sadece yasama iktidarının basitçe yürütme iktidarına aktarılması durumu ile sınırlı bir sonuç yaratmamıştır. Fakat aynı zamanda da genellik ve evrensellik özellikleri üzerinde yükselen yasanın niteliğini de dönüştürmüştür.

Otoriter devletçiliğin geliştiği merkez ülkelerden birisi olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) anayasa, yürütme gücü olarak başkana istisnai durumlarda kullanmak üzere başkanlık kararnamesi çıkarma yetkisi vermiştir. Başkana yasama yetkisi veren, bu anlamda yasama alanından yürütmeye bir yetki transferi anlamına gelen bu istisnai durum, neoliberalizmin ABD'de ve genel olarak dünyada önemli bir dönemeci olan 11 Eylül 2001'den sonra giderek kurala dönüşmüştür. 2. Dünya Savaşı döneminde Franklin D. Roosevelt zamanında toplam 26 tane kararnama imzalanmışken, bu sayı George W. Bush döneminde 63'e, Barack Obama döneminde ise (2009-2015) 227'ye ulaşmıştır (Altuntaş, 2012: 42; National Archives, 2016). Böylece 11 Eylül saldırılarının ardından başkanlık kararnameleri sayıca artırılıp, bu anlamda yasamanın yetkilerinin yürütme lehine tırpanlanması bu araçla sağlanırken, aynı zamanda da yasanın genelliği ve evrenselliği ilkeleri de dönüşüme uğratılmıştır. 13 Kasım 2001'de çıkarılan askeri nitelikli başkanlık kararnamesi ile "terörist faaliyetlere karıştığından kuşku edilen, ABD yurttaşı olmayan kişilerin 'süresiz alıkonulması'na ve 'askeri komisyonlar'ca -bunlar, savaş hukukunun öngördüğü askeri mahkemelerle karıştırılmamalıdır- yargılanmasına yetki verilmiştir"

<sup>8</sup> Devletin bugün kamusalılığını kısmen görünür kılan yönleri, adalet ve güvenlidir (iç-dış). Ancak gerek adalet mekanizmasının tikel yasa yapım süreçleri ile uğradığı dönüşüm, gerekse güvenlik boyutunda yaşanan özelleştirme (gerek iç güvenlik boyutunda özel güvenlik, gerekse dış güvenlik boyutunda paralı askerlik temeline dayanan özel güvenlik şirketlerinin payının büyümesi olgusu) uygulamalarının yarattığı dönüşüm dikkate alındığında, bu kamusalılık görüntüsünün de oldukça kısıtlı ve sorunlu oldu görülecektir. Özellikle güvenlikteki dönüşümün boyutları için bkz. Haspolat, 2012.

(Agamben, 2006: 11). Bu kişiler ne mahkum ne de sanıktır, ne Cenevre Konvansiyonu uyarınca savaş tutuklusunu statüsünden yararlanır ne de ABD yasalarından. Yalnızca bir tutuklu olarak zamansal anlamda ve doğası itibariyle de bütünüyle yasanın ve yargı denetiminin dışına çıkarıldığı için belirsiz bir alıkoymanın nesnesidirler. Bu anlamda söz konusu başkanlık kararnamesi bir bireyin bütün hukuki statüsünü radikal olarak ortadan kaldırmış ve onu hukuki açıdan adlandırılması ve sınıflandırılması olanaksız bir varlığa dönüştürmüştür (Agamben, 2006: 12). Söz konusu kararname terörist oldukları iddia edilen tutukluları hukuk alanı dışına çıkarmakla kalmamış, aynı zamanda ABD'nin tarafı olduğu uluslararası sözleşmelerin, üyesi olduğu uluslararası kurumların ilkelerinin (Birleşmiş Milletler gibi), bu anlamda uluslararası hukukun ve genel olarak ABD iç hukukunun da bu konu ile ilgili olarak askıya alınması durumunu doğurmuştur. Bu Agamben'in ifadesi ile bir "istisna hali"dir. İstisna hali ise "özel bir hukuk değildir (savaş hukuku gibi), hukuk düzeninin kendisinin askıya alınması olarak, hukukun eşğini ya da sınır kavramını belirler" (Agamben, 2006: 13).

Hukuk düzeninin kendisinin askıya alınmasının tarihteki en tipik örneği, 28 Şubat 1933'te Almanya'da çıkarılan Halkın ve Devletin Korunmasına Dair Kararname ile görülmüştür. Weimar Anayasası'nın 48. maddesi Alman devlet başkanı Reich'a, kamu güvenliği ve düzenine derin bir huzursuzluk ve tehdidin yönelmesi durumunda, kamu güvenliğinin yeniden tesisi için gerekli kararları, gerekiyorsa da silahlı kuvvetlerin yardımıyla alma ve bu çerçevede 114, 115, 117, 118, 123, 124 ve 153. maddelerinde sayılan temel hakları geçici olarak askıya alma yetkisi vermiştir. Ancak söz konusu istisna hali, 28 Şubat Kararnamesi ile dışsal ve geçici bir gerçek tehlike durumu olmaktan çıkmış ve hukuksal idarenin kendisi haline getirilmiştir (Agamben, 2013: 200-201). Almanya'da Nazi döneminde yaşanan istisnanın kural haline getirilmesi, bu anlamda hem yasanın niteliğinin dönüştürülmesi hem de yasama iktidarının yürütme iktidarına aktarılması durumu, bugün bu kadar sert ve kökten olmamakla ve biçimsel olarak da aynı olmamakla birlikte, Poulantzas'ın burjuva devletin "mevcut evredeki yeni 'demokratik formu'" olarak ifade ettiği otoriter devletçilik biçiminde de gözlemlenmektedir. ABD'deki başkanlık kararnameleri bu durumun örnekleridir.

ABD'de 11 Eylül sonrasında görülen istisnanın kurallaşması durumunun, çoğu başkanlık olmakla birlikte, daha çok otoriter başkanlık modelleri üreten Latin Amerika ülkelerinde de yine başkanlık kararnameleri üzerinden ilerlemekte olduğu görülmektedir. Poulantzas'ın "yeni bir bağımlı devlet biçimi" olarak tariflediği bu ülkelerdeki 1980 sonrasında kapitalist devletleri, neoliberalizmin merkez ülkeler eliyle ilk yerleştirildiği ülkeler olma özelliğine

sahiptir. Bu ülkelerden birisi olan Arjantin'de 1853'ten 1983'e kadar 130 yılda acil ve gerekli durumlar için imzalanan toplam başkanlık kararnamesi sayısı 25 iken, sayıları 1983 ile 1989 arasındaki 6 yıllık Raul Alfonsin döneminde 10'a, bunu takip eden 10 yıllık Carlos Menem döneminde 272'ye, 1999-2001 arasındaki 3 yıllık Fernando De La Rúa döneminde ise 73'e yükselmiştir (Incarnato, 2007). Yine Aralık 2015 sonrasında Peronist Cristina Kirchner'in ardından iktidara gelen sağcı başkan Mauricio Macri'nin de çıkardığı antidemokratik kararnamelerle, kendisinden önce bu yolu hayli genişletmiş olan, özellikle sağ iktidarları takip etmekte olduğu görülmektedir (The Guardian, 10.01.2016). Brezilya'da ise imzalanan kararname sayısı Fernando Collor döneminde (1990-92) 160, takip eden Itamar Franco döneminde (1992-1995) 505 ve onu takip eden Fernando Cardoso döneminde (1995-2003) ise 2609'dur. Bu anlamda Brezilya'da 1992-2003 yılları arasındaki 12 yılda toplam 3274 kararname imzalanmıştır. Hem Brezilya hem de Arjantin örneklerinde sayıları yıllar geçtikçe katlayan başkanlık kararnameleri, ağırlıklı olarak neoliberalizme uyum sürecinin gerekleri çerçevesinde katı yapısal piyasa reformlarının ve keskin istikrar programlarının yürürlüğe konulması için kullanılmıştır (Incarnato, 2007). ABD ve Latin Amerika örneklerinde görüldüğü gibi başkanlık kararnamelerinin büyük sayılara ulaşması, parlamentoların yasa yapma kudretlerini doğrudan yürütmeye aktaran ve halkın iradesinin yansıma yerlerinden birisi olarak yasamay üç kuvvet arasında silikleştiren bir özellik sergilemektedir.

Biri demokratik diğeri otoriter eğilimler sergileyen iki farklı başkanlık rejiminde başkanlık kararnameleri üzerinden ilerleyen yasamanın inişe geçişi süreci birer parlamenter sistem örneği olarak Britanya ve Türkiye'de de farklı araçlarla olmakla birlikte benzer bir iktidar kaybına uğramıştır. Britanya'da başbakan 2. Dünya Savaş'ının yarattığı ortamda elde ettiği parlamento karşısındaki gücünü giderek arttırmıştır. Dar bölge seçim sisteminin ve iki parti sisteminin yarattığı siyasal ortam, giderek parlamento hakim olan iktidar partisi liderinin, 1980'den sonra kendi parti grubunun ve hükümetinin de ötesine geçerek dar bir bakanlar grubu ile parlamento gündemini de belirler hale gelmesini sağlamıştır (Roskin, 2013: 36-53). Britanya'da seçim ve parti sisteminin ilkinde savaş ikincisinde neoliberalizm gibi 'olağanüstü' gelişmeler ile çakiştiği koşullarda yürütmenin, yasama gücünü adım adım kendisinde toplaması ile sonuçlanmıştır. Türkiye'de ise yasamanın inişe geçişi ve bu anlamda yasamanın yetkilerinin yürütme tarafından kullanılması uygulaması, 1996'da temeli atılmakla birlikte asıl olarak 2001, 2003, 2005 ve 2007'de Anayasa Mahkemesi'nin iptallerine rağmen ısrarla uygulamaya sokulan, ancak ilerleyen bölümlerde inceleneceği gibi hukuk temelinden yoksun olan bir yeni yasa ve yasama biçimi olarak torba yasa(ma) ile mümkün olmuştur. Bu haliyle parlamenter sistemlerdeki yasamadan yürütmeye güç devri başkanlık

sistemlerine göre daha örtük olarak işlemektedir. Çünkü başkanlık sistemlerinde ortada açıkça başkan tarafından imzalanmış ve yasa gücüne sahip bir kararname vardır. Oysa parlamenter sistemlerde yürütme gerek meclis çoğunluğu gerekse torba yasa gibi uygulamalar eliyle her ne kadar yasama sürecine doğrudan kendisi hakim olsa da biçimsel olarak yasalar hala parlamentodan çıktığı için yasamadan yürütmeye güç devrinin bu ülkelerde tüm boyutları ile görünürleşmesi de zor olmaktadır.

Sonuç olarak otoriter devletçilik ve onun en temel özelliği olarak yasamadan yürütmeye iktidar devri, gerek merkezi ülkelerindeki gerekse bağımlı ülkelerdeki biçimi ile siyasal sistem farkı gözetmeksizin (merkez-bağımlı/başkanlık-parlamenter) farklı pratikler üzerinden ilerlemektedir. Örneğin neoliberalizmin başlangıcında bir merkezi ülke olan ABD’de ve bir bağımlı ülke modeli olan Latin Amerika tipi başkanlıklarda, yürütmenin yasama aleyhine genişlemesi istisnai bir tedbir olan başkanlık kararnamesi uygulamasının genel kurala dönüşmesi ile sağlanmıştır. Aynı durum bir parlamenter sistem olarak Türkiye’de ise istisnai olan özel yasama yönteminin çarpıtılmış bir biçimi olarak torba yasanın genel uygulamaya dönüştürülmesi ile tekrarlanmıştır. Her iki örnek de göstermektedir ki otoriter devletçiliğin şekillendiği ve güçlendiği neoliberal evrede, yasamanın iktidar gücünü yitirmesine bağlı olarak halk giderek yasa yapım süreçlerinden dışlanırken, istisnai durumlar için öngörülen yasa yapım teknikleri de genel uygulama halini almaktadır. Bu anlamda otoriter devletçilik döneminde gerek özel yasama yöntemlerinin giderek genel yasama yöntemlerine baskın geldiği, gerek iktidar partilerinin meclis çoğunluğuna dayanarak muhalefetin yasama sürecindeki rolünü silikleştirdiği, gerekse hükümetlerin artık giderek kendi meclis gruplarını bile aşarak tasarılar üzerinden meclis gündemine hakim olduğu koşullarda, genel ve evrensel nitelikteki yasaları yapan yasama iktidarı -‘ayak bağı’- büyük oranda baypas edilmekte, böylece iktidar yasamadan yürütmeye devredilmektedir. Bu iktidar devri ile birlikte yasanın niteliği de genellikle, tekilliğe ve şahsiliğe kaymaktadır. Türkiye özelinde ise torba yasa(ma) uygulaması bu durumun ‘Türkiye’ye özgü yöntemi’ olarak belirlemektedir.

## **2. TÜRKİYE’DE YASAMANIN İNİŞE, YÜRÜTMENİN YÜKSELİŞE GEÇİŞİNİN İKİ EVRESİ**

Poulantzas’ın, henüz neoliberalizmin erken dönemlerinde temel özellikleri ile tespit ettiği ve burjuva devletin “mevcut evredeki yeni ‘demokratik formu’” olarak ifade ettiği otoriter devletçiliğin Türkiye’de kurumsallaşması, neoliberal birikim rejiminin gelişimine paralel olarak ilki 1980-2001, ikincisi ise 2002 ve

sonrası olmak üzere iki temel dönemde gerçekleşmiştir<sup>9</sup>. Bu iki dönemde farklı partilerin iktidarlarında uygulanan politikalar ile devamlılık ilişkisi içerisinde hayata geçirilen otoriter devletçiliğe karakterini veren, yasamadan yürütmeye iktidar devri ve buna bağlı olarak yaşanan yeni tip kuvvetler birliği gerçeğidir. Söz konusu gerçeklik 1980-2001 aralığındaki ilk dönemde 1982 Anayasası'nın yürütmeyi güçlendiren içeriği, Milletvekili Seçim Kanunu'nun getirdiği %10'luk seçim barajı ve bir bölümünü bürokratik hiyerarşiden bağımsız olan güçlü ve ayrıcalıklı bir grubun oluşturduğu ikili bir bürokrasi yaratılması süreçleri ile hayata geçirilirken<sup>10</sup>, 2002 sonrasının bu alanı biçimlendiren, döneme özgü ayırt edici uygulaması da torba yasa(ma) olarak belirmiştir.

Yasamadan yürütmeye iktidar devrinin ilk döneminde bu doğrultudaki ilk adımlar 1982 Anayasası ile atılmıştır. 1961 Anayasası yasamayı 'yetki', yürütmeyi ise 'görev' olarak adlandırırken, mali işlerle ilgili yetkiyi yalnız Meclis'e tanımış, yürütmeyi de cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu (askeri bürokrasiyi bakanlar kurulu ile eş düzeyde değerlendirir) ve idare olarak üçe bölmüş, böylece adeta üç başlı bir yürütme yaratmıştır (Tanör, 2001: 394-402). Bu anlamda 1961 Anayasası yürütme karşısında yasamayı güçlendirmiştir. Oysa yasama, yürütme ve yargı erklerinin tümünü 'yetki' olarak ifade eden 1982 Anayasası<sup>11</sup>, yasama karşısında yürütmeyi, yürütme içinde ise 104. maddesindeki<sup>12</sup> yasama-yürütme-yargı alanlarını kapsayan geniş yetkiler ile

<sup>9</sup> Otoriter devletçiliğin Jessop tarafından dokuz (9) maddede sınıflandırılan tüm özelliklerinin Türkiye'deki yansımalarının ayrıntılı incelemesi için bkz. Haspolat, 2012: 195-217.

<sup>10</sup> Söz konusu süreçler, Anayasa'nın ilgili maddelerinde herhangi bir değişiklik yapılmadığı için 2002 sonrasında da yasama karşısında yürütmenin güçlendirilmesinde hükmünü doğuran süreçler olmuştur.

<sup>11</sup> 1982 Anayasası'nın egemenliğin kullanılma biçimini belirten, bu şekilde devletin üç temel organına işaret eden maddelerinden yasamayı düzenleyen 7., yürütmeyi düzenleyen 8. ve yargıyı düzenleyen 9. maddelerinin her biri, başlıklarında ilgili kuvvetlerden yetki olarak bahsetmektedir. Bkz. 1982 Anayasası.

<sup>12</sup>1982 Anayasası'nın 104. maddesi ile cumhurbaşkanına tanınan yetkiler: a- Yasama ile ilgili olanlar: Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü TBMM'de açılış konuşmasını yapmak, TBMM'ni gerektiğinde toplantıya çağırarak, Kanunları yayımlamak, Kanunları tekrar görüşülme üzere TBMM'ne geri göndermek, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunmak, Kanunların, kanun hükmündeki kararnamelerin, TBMM İçtüzüğü'nün, tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasa'ya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak, TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek, b- Yürütme alanına ilişkin olanlar: Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek, Gerekli gördüğü hâllerde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulunu başkanlığı altında toplantıya çağırarak, Yabancı devletlere Türk Devleti'nin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, Milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Başkomutanlığını temsil etmek, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kullanılmasına karar vermek, Genelkurmay Başkanı'nı atamak, Millî Güvenlik Kurulu'nu toplantıya çağırarak, Millî Güvenlik Kurulu'na başkanlık etmek, Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim veya olağanüstü hâl ilân etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak, Kararnameleri imzalamak, Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak, Devlet Denetleme Kurulu'nun üyelerini ve başkanını atamak, Devlet Denetleme Kurulu'na inceleme, araştırma ve denetleme yaptırtmak, Yükseköğretim Kurulu

cumhurbaşkanını güçlendirmiştir Bununla da yetinmeyen Anayasa bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren 91. madde ve cumhurbaşkanına cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi veren 107. maddeleri ile de güçlü yürütme anlayışını perçinlemiştir. Öyle ki 1983-1989 yıllarını kapsayan altı yıllık iktidar döneminde Özal toplamda 34 tane kanun hükmünde kararname çıkararak, devleti adeta kanun hükmünde kararnamelerle yönetmiştir<sup>13</sup>. Anayasanın yürütmeyi yasama karşısında güçlendiren söz konusu imkânı, 2011 Genel Seçimlerine giderken TBMM'den alınan altı (6) aylık 6223 sayılı Yetki Kanunu ile AKP Hükümeti'nin bütün bakanlık teşkilatlarının, bu anlamda yürütmenin kurumsal yapısının hemen tamamını yasamayı karıştırmadan değiştirmesine imkân vermiştir<sup>14</sup>. Ki yürütmenin takdirinde gerçekleştirilen söz konusu değişiklikleri yapan düzenlemeler, hâlâ yasamanın önüne getirilip, onaylatılmış değildir<sup>15</sup>. Bu anlamda ilgili değişiklikler üzerinde yükselen devlet teşkilatının önemli bir bölümü hukuk temelinden yoksun olmakla birlikte, konumuz açısından da yasama iktidarının fiilen yürütmeye devredilmesinin 2002 sonrası dönemdeki önemli bir örneğini teşkil etmektedir. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi yetki yasası ile ilgili olarak açılan iptal davasında, dönemin ana muhalefet partisi Cumhuriyet Halk Partisi'nin (CHP) ileri sürdüğü yetki yasanın kapsamının kuvvetler arası ilişki açısından “yasama yetkisinin devri anlamına gelir” savını, Meclis'in yetkileri arasında bulunan yetki kanunu verme gerekçesi ile reddetmiş olsa da, konumuz açısından bu yasa önemli bir örnek teşkil etmektedir. Çünkü anılan tarihte AKP Hükümeti söz konusu yetki yasasını Meclis'teki %62'lik çoğunluğu sayesinde çıkarabilmiştir. Üstelik bir hükümet tasarısı olarak Meclis'in gündemine gelen yetki yasasının, yine hükümetin kontrol ettiği yasama grubu tarafından onaylanması durumu,

---

üyelerini seçmek, Üniversite rektörlerini seçmek, c- Yargı ile ilgili olanlar: Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini, Askerî Yargıtay üyelerini, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmek. Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasa'da ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır. Bkz. 1982 Anayasası.

<sup>13</sup> Bu konu için bkz. Özal Dönemi Kanun Hükmünde Kararnameleri, www.mevzuat.basbakanlik.gov.tr, 12.02.2016.

<sup>14</sup> Dönemin ana muhalefet Partisi CHP'nin yetki yasası ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi'ne “1. ve 2. maddelerinin, Anayasa'nın 2., 7., 87. ve 91. maddelerine aykırılığı savıyla iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemi” ile açtığı dava, Mahkeme tarafından reddedilmiştir (Resmî Gazete, 15.12.2011/28143).

<sup>15</sup> Anayasa'nın 91. maddesine göre “Kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür. Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer” (1982 Anayasası). Hal böyle olmakla birlikte gerek 2011'deki yetki yasasına bağlı olarak çıkarılan kanun hükmünde kararnameler gerekse de 1980'lerde Özal döneminde çıkarılan kararnameler, ivedilik ilkesine rağmen hâlâ Meclis Genel Kurulu'na getirilmiş değildir. Söz konusu kararnameler ilgili komisyonlarda bekletilmektedir.

açık bir yasamadan yürütmeye iktidar devridir. Ayrıca hem Özal hem de AKP döneminin bu kanun hükmünde kararnameleri sadece yasama yetkisini yürütmeye aktarması açısından değil, aynı zamanda anayasada istisnai olarak yer verilen bir yetkinin hem çok sık kullanılması hem de devletin tüm teşkilat yapısını yenileyecek denli bir kapsama sahip olmaları nedeniyle istisna olanı kurallaştırarak, genelleştiren bir özellik de sergilemektedir.

1982 Anayasası'nın yürütmeyi güçlendirme amaçlı düzenlediği kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, Seçim Kanunu'nun %10 barajı ile bütünleştiğinde, yürütmenin güçlendirilmesi açısından durum daha da keskinleşmektedir. 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, getirdiği %10 gibi yüksek bir seçim barajı ile küçük muhalefet partilerinin temsil hakkını büyük partilere aktarmanın kaldıracı olmuştur<sup>16</sup>. Söz konusu baraj sayesinde Özal ve partisi ANAP %45 oyuna karşılık sandalyelerin %55'ini elde ederken (399'da 221), 1987 Genel Seçimlerinde %36 oyuna karşılık sandalyelerin %64'ünü elde etmiştir (450'de 292). 2002 sonrasında ise Erdoğan ve partisi AKP, muhalefetin dağınkılığı ve güçsüzlüğü koşullarında %10 barajının sağladığı güçlü yürütme imkânlarını yaşama şansı bulmuştur. 2002 Genel Seçimlerinde AKP %34.3 oyuna karşılık sandalyelerin %66'sını (550'ta 363), 2007 Genel Seçimlerinde %46.6 oyuna karşılık sandalyelerin %62'sini (550'ta 341), 2011 Genel Seçimlerinde %49.8 oyuna karşılık sandalyelerin %54'ünü (550'ta 327) ve son olarak 2015 Genel Seçimlerinde %49 oyuna karşılık sandalyelerin %57'sini elde etmiştir (TÜİK, 2012; NTV, 26.02.2016). Seçim barajı aracılığı ile yaratılan bu durum, farklı görüşlerin temsili açısından yarattığı eşitsizlik oranında, yürütmenin yasama karşısında üstünlük kazanmasını da sağlamaktadır. Öyle ki elde ettikleri oy oranının yaklaşık iki katına çıkan Meclis temsilcileri ile hükümet partileri, tek başına yasa yapma, giderek tek başına anayasa değişikliği yapma gücünü ele geçirmiş durumdadır<sup>17</sup>. Bu gelişme muhalefetin ve onlar aracılığı ile

<sup>16</sup>2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu 1983 yılındaki ilk halinde ülke genelinde %10 baraja ek olarak seçim bölgesi barajı da getirmiştir. Bu barajlar ise bir seçim bölgesinden diğerine değişiklik göstermiştir. Örneğin 1987 Genel Seçimlerinde mevcut olan 104 seçim çevresinde en düşük baraj %25 iken en yüksek baraj %33 olarak gerçekleşmiştir (Gürbüz, 1997: 22; Sabuncu, 2006: 192). Kanunun 33. Maddesinin seçim çevresi barajının kaldırılmasından sonraki hali şöyledir: Milletvekili Seçim Kanunu md. 33: (Değişik birinci fıkra: 23/5/1987-3377/9 md.) Genel seçimlerde ülke genelinde, ara seçimlerde seçim yapılan çevrelerin tümünde, geçerli oyların % 10'unu geçmeyen partiler milletvekili çıkaramazlar.

<sup>17</sup>Anayasa md. 175'e göre en az "Meclisce üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği" referandumuna götürülmektedir. Bu durum 1982 Anayasası'nda daha önce yapılan değişikliklerden farklı olarak ilk kez 2010 Anayasa Değişikliği Referandumunda, anayasa değişikliğinin yalnız iktidar partisinin oyları ile referandumla götürülebilmesini sağlamıştır. 2007-2011 Yasama Dönemi'nde 550 sandalyeli Meclis'te 341 sandalyeye sahip olan AKP, değişikliği referandumla götürmek için gerekli en az şart olan 330 oy sayısını sağladığı için, bu çoğunluğa yaslanarak Anayasa'da tek başına değişiklik yapabilmıştır. Anayasa md. 96'ya göre ise "Türkiye Büyük Millet Meclisi, yapacağı seçimler dâhil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların



yasamanın, kural koyma ve bu anlamda kamu düzenini tesis etme yetkisini devre dışı bırakmıştır. Söz konusu durum kanun hükmünde kararnamelemler ile birlikte düşünüldüğünde, giderek iktidar partilerine yasamadaki çoğunluklarına yaslanarak, yasamayı baypas etmeleri ve yetkisiz oldukları, kamu düzenine ilişkin kural koyma alanında kendi kendilerini yetkilendirmeleri gibi, devlet iktidarının kullanımı açısından hayati bir dönüşüm yaratmaktadır. Öyle ki iktidar odakları arasındaki bu yeni konumlanış, yasama iktidarını, yürütmenin kararlarını onaylayan ve bu anlamda ona meşruluk kazandıran basit bir onay makamına dönüştürmüştür.

Son olarak 1980-2002 arasında yürütmeyi güçlendiren bir yeni yönelim, devletin bakanlıklara bağlı olarak kurulan geleneksel hiyerarşik bürokratik yapısının yanında yer alan ve geniş yetkiler ile donatıldığı oranda aslında geleneksel bürokrasiyi etkisizleştiren ikili bir bürokrasinin yaratılmasıdır. Söz konusu gelişme, Poulantzas'ın otoriter devletçiliğin bir özelliği olarak tarif ettiği “devletin biçimsel örgütlenmesini boydan boya kesen, birbirlerine paralel iktidar şebekelerinin” oluşumu olgusudur. Türkiye’de bu çerçevede öncelikle ihracat ve ithalât rejimini düzenleyecek olan Koordinasyon Kurulu ile para ve maliye politikalarını belirleyecek olan Para ve Kredi Kurulu kurulmuştur (Güler, 1996: 58). Bu kurullar, “Bakanlar Kurulu kararlarını gerektirmeyen durumlarda ilgili bakanlıklarca uygulanmak üzere gerekli kararları almak veya alınmasını sağlamak gibi bakanlıkların üzerinde bir icrai yetkiye sahip kılınmıştır”. Söz konusu yetkilere ek olarak Özal'ın başbakan yardımcısı olmasıyla, bürokratlardan oluşan kurulların başkanlığı bir siyasi kimliğe geçmiştir ki böylece yürütme içinde siyasi otorite ile idari otoritenin iç içe geçtiği, idarenin tarafsızlığının aşıldığı yeni bir kurumsal düzenek yaratılmıştır (Güler, 1996: 59). Anılan kurullara ek olarak 1981-1983 yılları arasında Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu gibi yeni kurullar oluşturulmuştur. İkili bürokrasi adına atılan bu adımları ilerleyen dönemdeki; toplumsal-yönetsel hayatın en önemli alanlarına ilişkin kararları Meclis'in denetimi olmaksızın alan, yürüten ve

---

salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz. Bakanlar Kurulu üyeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisinin katılmadıkları oturumlarında, kendileri yerine oy kullanmak üzere bir bakana yetki verebilirler. Ancak bir bakan kendi oyu ile birlikte en çok iki oy kullanabilir”. Anayasa'nın ilgili maddesine göre yasa yapım sürecinde Meclis'in toplantı yeter sayısı 184 ve karar yeter sayısı en az 139'dur. AKP'nin milletvekili sayısı iktidar dönemlerinde sırası ile 363, 341, 327 ve 317'dir. Muhalefetinki ise sırası ile 187, 209, 223 ve 233'tür. Söz konusu sayısal veriler muhalefeti, AKP iktidarları süresince tek başına yasa yapabilecek sayı olan 139'a daima taşımıştır. Ancak 139 en az sayıdır. Normal olarak tasarısı ya da teklifler toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile yasalaştığı için, AKP'nin milletvekillerinin çoğunluğu ya da tümü ile katıldığı her yasalaştırma faaliyetinde muhalefetin yasa tekliflerinin sayısal üstünlük sayesinde reddedileceği de ortadadır. Nitekim yasama faaliyetinin çoğunluğu dikkate alındığında muhalefetin yasa tekliflerinin, iktidar partisi dahil ancak tüm partilerin üzerinde uzlaştığı konular söz konusu olduğunda yasalaşabileceği görülmektedir.

sayıları bugün ona ulaşan üst kurulların<sup>18</sup> kuruluşu, bürokrasinin siyasallaştırılması ve gerek yaratılan ayrıcalıklı bürokrasi gerekse sözleşmeli, geçici vb. biçimler altındaki yeni çalıştırma biçimleri aracılığı ile personel rejiminin çökertilmesi adımları izlemiştir (Güler, 1996: 60-69; Güzelsarı, 2008: 125-137; Bayramoğlu, 2005). Söz konusu dönüşüm süreci temelde yasamaya hesap vermekle yükümlü olan bürokrasinin bir kısmını bu denetimden muaf kıldığı oranda, yasamanın yürütme üzerindeki yetkisini de sınırlandırmıştır.

Yürütmeyi yasama karşısında güçlendiren, giderek güçlendirmekle kalmayıp onu yasama ve yargıyı belirleyen/sınırlayan devlet iktidarının hegemonik organı haline getiren 1980-2002 aralığının dönüşümlerini, 2002 sonrasında bu zemin üzerinde yükselen ve onun yarattığı etki ile yürütmenin hegemonik konumunu daha da pekiştirmesini sağlayan torba yasa(ma) takip etmiştir. Dolayısıyla 2002 öncesinin yürütmeyi yasama karşısında güçlendiren ve bugün hâlâ geçerli olan düzenlemelerine ek olarak 2002 sonrasında karakterini veren asıl gelişme, yasama alanına yürütmenin dahil ettiği yeni bir yasa biçimi olarak torba yasa olmuştur.

### 3. TORBA YASA NEDİR, NE DEĞİLDİR?

Türkiye’de 2002 sonrasında İçtüzük, Anayasa ya da Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’te adı bir yasa biçimi ya da yasa yapma tekniği olarak anılmamakla, bu anlamda formel yasama dilinde yeri/karşılığı olmamakla birlikte, giderek neredeyse asli yasa biçimi ve yasama tekniği haline gelen bir uygulama mevcut: torba yasa.

Kanun “genel olarak, parlamentonun öngörülen yasama usullerine göre kabul ettiği işlemdir” (Teziç, 2003: 390). Bu tanımdan yola çıkarak, yasama usullerinden hareketle Türk parlamento hukukundaki yasaları ikiye ayırmak mümkündür. İlk türe giren yasalar İçtüzüğün 81. Maddesine uygun olarak madde bazlı görüşme ve oylamaya dayanan genel yasama yöntemi ile yapılan ve sırası ile başlı başına bir alanı düzenleyen ve mevcut herhangi bir kanunda değişiklik yapmayan yasalar olarak kod yasalar ile kod yasalarda değişiklik ya da ek düzenlemeler öngören çerçeve yasalardır. İkinci tür ise yasanın 30 maddelik bölümler halinde görüşülmesini sağlayan hızlandırılmış bir yasa yapım tekniği olan özel yasama yöntemi ile yapılan ve İçtüzüğün 91. maddesinde belirtilen

<sup>18</sup>Anılan üst kurullar şunlardır: 1- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), 2- Telekomünikasyon Kurumu (TK), 3- Sermaye Piyasası Kurumu (SPK), 4- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), 5- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), 6- Kamu İhale Kurumu (KİK), 7- Rekabet Kurumu, 8- Şeker Kurumu (ŞK), 9- Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, 10- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) (Bayramoğlu, 2005: 306-307). Üst kurulların bürokrasi içinde yarattıkları yeni sistemin devlette yarattığı dönüşümün ayrıntılı değerlendirmesi için bkz. Bayramoğlu, 2005.

nitelikleri taşıyan yasaları ve içtüzüğü bütünüyle ya da kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan yasalardır ki mevzuatımızda temel kanun olarak anılır (Geçmez, 2013: 267; İba, 2011: 198; Bakırcı, 2005: 233-234). Bu özellikler dikkate alındığında temel yasaların sadece kod ve çerçeve yasalardan daha geniş olmadığı, eşzamanlı olarak da özel bir yapım tekniğine sahip oldukları görülmektedir. Temel yasa ile karıştırılan ve sıklıkla birbirlerinin yerine kullanılan torba yasa ise ne bir kod yasadır, ne bir çerçeve yasa ve ne de bir temel yasadır. Sadece temel yasanın, hızlandırılmış yasa yapım tekniğini kullanan yeni bir yasa biçimi ve tekniğidir.

Dolayısıyla mevzuatta hiçbir şekilde adı anılmamakla birlikte uygulamada kendisine yer açan torba yasanın ne olduğunu tespit edebilmek için, öncelikle ne olmadığına ortaya konulması gerekmektedir. Torba yasanın, birden fazla yasa ve kanun hükmünde kararnamede aynı anda değişiklik yapabilen, birden fazla yasada değişiklik yaparken başlı başına yeni bir alanı düzenleyebilen bir özellik sergilediği ve aynı zamanda yapım yöntemi olarak madde bazlı görüşme yöntemine dayanmadığı için, bir kod yasa ya da çerçeve yasa olmadığı peşinen tespit edilecektir. Diğer taraftan torba yasanın bir temel yasa olmadığını tespit etmek için temel yasanın ne olduğunu biraz açmak gerekmektedir.

Bakırcı'nın tespiti ile 1996 yılında bazı önemli yasaların yenilenmesi ihtiyacı ve TBMM'nin çalışma süreleri içinde bu yasaların çıkarılma güçlüğü, TBMM'yi yasama sürecini kısaltma ve daha kısa sürede yasa çıkarma arayışına sokmuştur. Ancak aynı dönemde TBMM'nin parçalı yapısı nedeniyle bu tür yasaların çıkarılmasının neredeyse olanaksız olması karşısında içtüzükte bir değişikliğe gidilerek (91. madde) sorun aşılacak istenmiştir (2005: 232). Belirtilen gereksinimin uzantısı olarak Meclis içtüzüğünde ilk olarak 1996 yılında alınan 424 sayılı Karar ile yapılan değişiklikle yasama sürecine dahil olan, ardından ise Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildikçe sırası ile 2001'de 713 sayılı Karar, 2003'te 766 sayılı Karar, 2005'te 855 sayılı Karar ve son olarak 2007'de 884 sayılı Karar ile varlığını sürdüren temel yasa, 2007'deki son hali ile bugün yasama sürecini en çok etkileyen içtüzük maddesi olarak devrededir (Geçmez, 2013: 271-277). 91. maddeye ilişkin bugüne kadar yapılan beş ayrı düzenlemenin hiçbirinde temel yasanın ne olduğu tanımlanmamıştır. Bunun yerine içtüzük yapıcı, ilgili maddede temel kanunun taşınması gereken niteliklerden örnek vermiş ve bu özellikler tüketici bir biçimde sayılmadığı için genişletilmesi de mümkün kılınmıştır (İba, 2010: 69). Söz konusu durum çerçevesinde,

- 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 yasalar içtüzük çerçevesinde temel yasa olarak değerlendirilmiştir (İçtüzük, md. 91). Söz konusu özellikleri taşıyacak yasaların dışında içtüzüğü bütünüyle ya da kapsamlı olarak değiştiren ya da yürürlüğe koyan tasarı ve teklifler de temel kanun olarak nitelendirilmiştir. Ve her iki durumda da görüşme ve yasalaştırma tekniği olarak her bölümün otuz maddeyi geçmemesi koşuluyla bölümler halinde görüşülmesi yöntemi getirilmiştir. Hükümetin, esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilecek bölümler halinde görüşme tekniğinde, bölümler, maddeler okunmaksızın maddenin görüşülmesindeki usule göre ayrı ayrı görüşülecek ve bölümdeki maddeler ayrı ayrı oylanacaktır. Danışma Kurulunda oybirliğinin sağlanamadığı koşullarda ise siyasi parti gruplarının önerisi üzerine yasanın bölümler halinde görüşülmesine Genel Kurulca karar verilecektir (İçtüzük, md. 91)<sup>19</sup>.

İçtüzüğün 91. maddesi ile düzenlenen ve yukarıda belirtilen özellikleri taşıyan temel yasa, Cumhuriyet tarihinde geleneksel olarak Türk Ceza Kanunu, Türk Medeni Kanunu, Türk Ticaret Kanunu gibi ana reform kanunları için kullanılmıştır (Anayasa Komisyonu Raporu, 1996: 4; İba, 2010: 68)<sup>20</sup>. Bu

<sup>19</sup> Maddenin diğer hükümleri ise şunlardır: “Milletvekilleri, esas komisyon veya Hükümet değişiklik önerileri verebilir. Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önerileri dahil madde üzerinde iki önerge verilebilir. Ancak, her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır. Yeni bir madde olarak görüşülmesine komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler ile yeniden görüşülmesine karar verilen maddeler üzerinde görüşme açılır ve bu maddede belirtilen sayıda önerge verilebilir. Bölümler üzerindeki soru-cevap süresi, onbeş dakika ile sınırlıdır. Diğer hükümler saklıdır” (İçtüzük, md. 91).

<sup>20</sup> Anayasa Komisyonu da 16.5.1996 tarihli ve 424 sayılı Karar için hazırladığı raporunda içtüzük değişikliğinin gerekçesinde temel kanun olarak Medeni Kanun, Ceza Kanunu ve Ticaret Kanunu gibi kanunları örnek vermektedir (Anayasa Komisyonu Raporu, 1996: 4). Kaldı ki 2000’li yıllarda yenilenen 4721 sayılı Medeni Kanun (22.11.2001), 5237 sayılı Ceza Kanunu (26.04.2004), 6098 sayılı Borçlar Kanunu (11.01.2011) ve 6102 sayılı Ticaret Kanunu gibi kanunların bir hukuk dalını sistematik olarak düzenleme, kişisel ve toplumsal hayatın büyük bölümünü ilgilendirme, kendi alanındaki özel kanunların dayandığı temel kavramları gösterme, özel kanunlar arasında ahenk sağlama, düzenlediği alan açısından bütünlüğe ve maddeler arasında bağlantıya sahip olma ilkelerini taşıdıkları; başlangıç, amaç, temel ilkeler ve tanımlar, genel hükümler, son hükümler, yürürlük ve yürütme bölümlerinin bulunduğu; 1535 (6102 sayılı Yasa), 1030 (4721 sayılı Yasa), 649 (6098 sayılı Yasa) ve 344 maddeden oluşan (5237 sayılı Yasa) uzunlukları ile bir hukuk dalının asli kurallarını belirleyen halleri açık olan; söz konusu uzunlukları nedeniyle özel görüşme yöntemi ile (5237 sayılı Yasa hariç) yasalaştırılan gerçeklikleri dikkate alındığında, içtüzük koyucunun 91. maddedeki temel yasa ifadesi ile tam olarak bu tür yasaları kast ettiği açıktır. İlgili yasaların söz konusu bilgileri, özellikleri için bkz. [www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr).

bağlamda temel yasa, Bakırcı'nın ifadesi ile her ne kadar Türk hukuk sisteminde bu tür bir anlayış olmasa da "toplumsal-siyasal ve ekonomik alanda belirleyici olan yasa" olarak ifade edilebilir (2005: 233). Gerek İba'nın ve Anayasa Komisyonu'nun adlarını anarak belirttiği yasaların özellikleri gerekse Bakırcı'nın ortaya koyduğu tanımın özellikleri dikkate alınır, 91. maddede özellikleri belirtilen temel yasanın tam olarak devletin ve toplumsal hayatın en önemli/hayati alanlarının ana düzenlemelerini tek başına içeren bir tür ana/genel/kuşatıcı/belirleyici (alanı ilgilendiren özel yasalara kaynaklık teşkil eden genel yasa) yasa olduğu görülecektir. İçtüzükte gerek özellikleri gerekse hızlandırılmış özel yasalaştırma tekniği üzerinden ortaya konulan bu yasa biçimini genel/kuşatıcı/belirleyici yasa olarak adlandırmak, dönemin ihtiyaçlarını yansıtması açısından da tutarlıdır. Çünkü 24 Ocak 1980 Kararlarının hayata geçirilmesi açısından 1980-90 aralığında önemli adımlar atılmakla birlikte, ihtiyaç duyulan hızlı dönüşüm için gerekli olan kamusal varlıkların ve hizmetlerin özelleştirilmesi, taşeronlaştırması, piyasalaştırması, yerelleştirilmesi gibi pek çok önemli dönüşüm, bu anlamda temel yasalarda yapılması gereken dönüşümler henüz gerçekleştirilememiştir. Koalisyonlarla geçen 1990'lı yıllarda ise söz konusu dönüşümler (neoliberal uyarlanma) aciliyetini koruyordu. Ancak hâl böyle olmakla birlikte anılan dönemde kurulan koalisyon hükümetlerinin hükümet programları incelendiğinde görülecektir ki, hemen tümü özelleştirme ve bu süreçlerle ilgili yasalaştırma uygulamalarını program hedefi olarak koymakla birlikte, iktidarının sonunda ilerleme kaydedememiş, arkasından gelen koalisyonun hükümet programı da hemen hemen öncelinkinin aynı içeriği ile şekillenmiştir<sup>21</sup>. Bu nedenle ekonominin aciliyet gerektiren söz konusu dönüşüm sürecini hızlandırmak, aynı zamanda bu alanı düzenleyecek olan yasa yapım sürecini de hızlandırmayı 'kaçınılmaz' kılmaktaydı. Söz konusu hızlanma ise kendisini açıkça 91. madde ile getirilen 30 maddelik bölümler halinde görüşme usulü ile ortaya koymuştur. Tıpkı Poulantzas'ın otoriter devletçiliğin dönüşen yasama iktidarına ilişkin olarak ileri sürdüğü "devletin ele aldığı ekonomik ve toplumsal sorunların çokluğu, aynı biçimde o genel normların giderek daha bir hızla somutlaştırılmasını gerektirmektedir" tespitinde oldu gibi (2006: 244).

Son olarak belirtilmesi gereken, temel kanunlar bir alanı başından sonuna kadar ayrıntılı olarak düzenleyen, başka bir kanunda değişiklik yapmayan özellikleri ile birer kod kanundur<sup>22</sup>. Ancak temel kanunlar hem devlet ve toplum

<sup>21</sup> Söz konusu koalisyon hükümetlerinin programları için bkz. Kara, 2007.

<sup>22</sup> Araç-İba makalelerinde İçtüzük koyucu tarafından yapay olarak yapılan temel kanun adlandırmasının, uygulamada karışıklık yarattığına, yürürlükteki yasalarda ek ve değişiklik yapmaksızın yeni bir alanı kendi başına düzenleyen kod kanunlar için de temel bir alanı ilk elden düzenlemesine vurgu yapmak üzere, temel kanun, ana kanun adlarının kullanıldığını belirterek kod

hayatının en hayati alanlarını düzenlemeleri (“toplumsal-siyasal ve ekonomik alanda belirleyici olmaları”) hem de getirdikleri özel görüşme-oylama tekniği (teklif ya da tasarının tümü üzerine görüşme, maddeler üzerine görüşme ve oylama, son olarak yasanın tümünü oylama biçimi yerine teklif ya da tasarının tümü üzerine görüşmenin adından bölümler üzerine görüşme, maddeleri okumadan değişiklik yapan kısımlar üzerinden ayrı ayrı oylama ve son olarak teklif ya da tasarının tümüyle oylanması yöntemi)<sup>23</sup> ile kod kanunlardan ayrışır. Özellikle ilk ayrışma gerekçelerine bağlı olarak temel kanunlar biçimsel olarak da kod yasalardan ayrışır. “Temel yasada amaç, kapsam, tanımlar... vb. maddelerin bulunması gerekirken, kod yasada bu maddeler bulunmayabilir” (Bakırcı, 2005, 233-234). Ayrıca İçtüzük koyucu tarafından kod ve çerçeve yasalarla bir ayırım yapma ihtiyacının sonucu olarak kapsam-nitelik ve görüşme yöntemi açısından farklılaştırılan, ayrıcalığının altı yeni bir maddede düzenlenerek çizilen temel yasanın, kestirme bir yaklaşımla aslında bir kod yasa olduğunu söylemek mümkün değildir. Sonuç olarak temel yasa içeriği ve o içeriği bütünleyen özel görüşme yöntemi ile bir bütündür. Özel bir yasa biçimini tanımlamaktadır. Bu nedenle bir yasaya yalnız görüşme yönteminin özelliği kriterinden hareketle temel yasa denilemez. Sonuç olarak temel yasa kod ve çerçeve yasalardan hem kapsamı hem de görüşme tekniği açısından farklılaşan, bu anlamda yöntem olarak da asli, genel yasama yöntemi olarak değil istisnai, özel yasama yöntemi olarak beliren bir yasa ve yasa yapım tekniğidir. Kural değil, istisnadır.

Temel yasanın ne olduğu netleştirildiğine göre, artık 22. Yasama Dönemi’nden beri yasamadan yürütmeye iktidar devrinin en önemli aracına dönüşmüş olan torba yasanın ne olduğuna geçilebilir. Şeref İba’nın, Araç ile birlikte yazdığı makalelerinde kod yasa ile eşitledikleri temel yasayı, bir başka çalışmasında “TBMM Genel Kurulundaki görüşme şekliyle temel yasa, içerik itibarıyla ise torba yasa” olarak ifade ettiği görülmektedir (Araç ve İba, 2003: 45; İba, 2011: 200). İba aynı çalışmasında torba yasayı “birbiri ile konu yönünden ilgilisi olmayan çok fazla sayıda kanunda ek ve değişiklikler yapan kanun”<sup>24</sup>

---

kanun ile temel kanunu eşitlemektedir (Araç-İba, 2003: 45). Oysa İçtüzük koyucunun temel kanun adlandırması ile yapmak istediği yeni kapsamlı ve hızlandırılmış yasa ve yasama tekniğini kod ya da çerçeve yasa ile genel yasama tekniğinde ayırtırmaktır. Ki her ne kadar temel yasanın ne olduğunu tanımlayamasa da onu diğer yasalardan ayırtırdığını hem özelliklerini sayarak ve özel oylama-görüşme usulünü belirterek hem de seçtiği yeni isimle de ortaya koymaktadır.

<sup>23</sup> İlgili özellikler için bkz. İçtüzükün kod ve çerçeve yasaların görüşülme ve oylama usulünü belirleyen 81. maddesi ile temel kanunların görüşme ve oylama usulünü belirleyen 91. maddesi.

<sup>24</sup> Metindeki cümle tam olarak şu şekildedir: “birbiri ile konu yönünden ilgilisi olmayan ve çok fazla sayıda başka kanunda ek ve değişiklikler yapan kanunlara ‘torba kanun’ adı verilebilir”. Ancak anlatım sorunlu olduğu için İba’nın burada kastettiğinin “birbiri ile konu yönünden ilgilisi olmayan çok fazla sayıda kanunda ek ve değişiklikler yapan kanun” ifadesi olduğu düşünülmüştür (İba, 2011: 199).

olarak ifade etmektedir (2011: 199). Torba yasayı, ne olmadığı üzerinden açıklamaya devam etmek açısından İba'nın farklı çalışmalarında ortaya koyduğu tanımların çelişkilerine değinmek, yolumuzu çizmek açısından da önemli. Çünkü öncelikle temel yasa kod yasa olmadığı gibi, torba yasa da değildir. Torba yasa, temel yasa ile yalnızca özel görüşme yöntemi açısından kesişmektedir. Bunun dışında hiçbir ortak özellikleri yoktur.

22. Yasama Dönemi'nden başlayarak parlamentonun yaptığı yasalar içerisinde giderek ağırlığını arttıran bir yasa biçimi olarak torba yasa şu özellikleri taşımaktadır<sup>25</sup>:

- Başlıkları “Bazı Kanunlarda...”, “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde...”, “X Kanunu ve Bazı Kanunlarda...”, “Bazı Kanunlardaki ...nın Değiştirilmesi (Dönüştürülmesi)...”, “... için (Amacıyla) Bazı Kanunlarda...” ya da “Çeşitli Kanunlarda...” Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun örneklerinde olduğu gibi mutlaka ‘bazı ve çeşitli kanun ve kanun hükmünde kararnemelerde’ ifadelerini içermektedir<sup>26</sup>,

- Bir hukuk dalını sistematik olarak düzenleme, toplumsal hayatın büyük bölümünü ilgilendirme, birbiri ile ilgili pek çok yasada ahenk sağlama, düzenlediği alan yönünden bütünlüğe sahip olma gibi genel özellikler taşımamaktadır,

- Tek bir düzenlemede (metinde) aynı anda birden çok<sup>27</sup> kanun ve kanun hükmünde kararnamede birden çok ekleme ve değişiklik yapmaktadır,

- Torba yasaların bir kısmı birbirleri ile tamamen ilgisiz yasalarda yine birbirinden tamamen ilgisiz değişiklikler yapmaktadır. Böyle olduğunda torba yasa doğrudan Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Bazı Kanunlarda ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ya da Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun başlığını taşımaktadır<sup>28</sup>,

<sup>25</sup> Söz konusu özellikler 22., 23. 24. yasama dönemlerindeki tüm yasalar, onların içerisinde torba yasalar, torba yasaların komisyon raporları ve ilk görüşmeye alındıkları birleşimin Tutanak Dergileri incelenerek elde edilmiş çıkarımlardır. Bunun için tek tek her bir Komisyon Raporuna, Tutanak Dergisine ve TBMM İnternet Sitesi'nde kanunlar ile ilgili olarak bakılan her sayfaya ayrı ayrı atıf yapılmayacak, tümü Meclis İnternet Sitesi'nden ulaşılabilecek konumda olduğu için kaynakçada da sadece Meclis İnternet Sitesine yer verilecektir. Sitede olmayan kaynaklar, metin halinden faydalanıldığı için ayrıca belirtilecektir. Bu konuda benzer çıkarımların paylaşıldığı maddelerde ilgili literatüre atıf yapılmıştır.

<sup>26</sup> İba da 2011 tarihli çalışmasında başlıkla ilgili benzer duruma işaret etmektedir (İba, 2011: 197).

<sup>27</sup> Birden çok ifadesi torba yasa söz konusu olduğunda bazen 3 kanuna ya da bazen 133 kanuna denk düşmektedir, bazen de 2, 7, 30, 40, 50 gibi çoğaltılabilecek madde sayısına.

<sup>28</sup> 5838 sayılı Yasa, 5795 sayılı Yasa, 5793 sayılı Yasa, 4963 sayılı Yasa ve 5841 sayılı Yasa bu tür yasalara örnektir.

- Torba yasaların bir kısmı kimi zaman başlıkta yer verilen bir amaç doğrultusunda ilgisiz yasaların benzer kısımları, maddeleri arasında bir ilgi/bağ kurulabilmektedir. Böylece ilgisiz kanunlarda benzer düzenlemeler yapabilmektedir<sup>29</sup>,
- Torba yasaların bir kısmı başlığında bir amaca yer vermeden ilgisiz kanunlarda benzer kısımlar, maddeler arasında bir ilgi/bağ kurarak benzer düzenlemeler yapabilmektedir<sup>30</sup>,
- Torba yasaların bir kısmı başlığında bir amaç belirtmeksizin tek metinde birden fazla birbiri ile ilgili kanunda birbirini tamamlayan değişiklikler yaparken, eşzamanlı olarak ilgisiz kanunlarda ilgisiz düzenlemeler de yapabilmektedir<sup>31</sup>,
- Tek bir düzenlemede (metinde) hem daha önce düzenlemeye konu olmamış bir alanda düzenleme yaparken (bir kod kanun yaparken), aynı anda birden çok mevcut yasada da ekleme ve değişiklik yapabilmektedir<sup>32</sup>,
- Kaç kanunda ya da kanun hükmünde kararnamede aynı anda ve tek metinde değişiklik yapacağı belirsizdir. 5795 sayılı Yasa'da olduğu gibi 3 yasada değişiklik yapabildiği gibi, 5728 sayılı Yasa'da olduğu gibi 133 yasada da değişiklik yapabilmektedir,
- Madde sayısı belirsizdir. 5218 sayılı Yasa'da olduğu gibi 4 maddelik olabildikleri gibi, 5728 sayılı Yasa'da olduğu gibi 580 madde de olabilmektedir,
- Genel yasama yöntemi ile yapılan kod ve temel yasalarda başlangıç, amaç, kapsam, temel ilkeler, tanımlar, genel hükümler, yasak fiiller, ceza hükümleri, çeşitli hükümler, son hükümler, geçici maddeler gibi ara başlıklar, 1. Kısım-2. Kısım, 1. Kitap-2. Kitap, 1. Bölüm-2. Bölüm gibi ayrımlar mevcutken;

<sup>29</sup> Örneğin 4854 sayılı Bazı Kanunlardaki Cezaların İdari Para Cezasına Dönüştürülmesine Dair Kanun, Milli Piyango Kanunu, Sivil havacılık Kanunu, Umumi Hıfıssıhha Kanunu, Posta Kanunu gibi birbirinden tamamen ilgisiz 47 kanundaki cezaları aynı anda tek bir metinle para cezasına dönüştürerek bu ilgisiz kanunlar arasında kendi amacı üzerinden bir ilgi/bağ kurmuştur. Yine 4782 sayılı Yasa ve 5728 sayılı Yasa da bu tür torba yasalara örnektir.

<sup>30</sup> 5228 sayılı Bazı Kanunlarda ve 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Vergi Usul Kanunu, Amme Alacakları Kanunu, Karayolları Kanunu, Emekli Sandığı Kanunu gibi birbiri ile ilgisiz toplam 62 kanunda vergiler, harçlar ve teşvikler üzerinden bir bağ kurmakta ve bu konularda düzenleme yapmaktadır.

<sup>31</sup> 6287 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun da bu türe örnektir. Söz konusu kanun, yaygın olarak 4+4+4 düzenlemesi olarak bilinen zorunlu temel eğitimin 8 yıldan 12 yıla çıkarılması, bu düzenleme yapılırken de 12 yılın ilkököl, ortaokul ve lise düzeyinde 4'er yıllık kısımlara bölünmesi, ilk 4 yıllık ilkökölün arından ortaokul ve lisenin, açık ortaokul ve açık liseler üzerinden okunabilmesine imkân veren bir düzenlemedir. Bu düzenleme çerçevesinde İlköğretim ve Eğitim Kanunu, Milli Eğitim Temel Kanunu, Mesleki Eğitim Kanunu ve Yükseköğretim Kanunu'nda konu ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Ancak aynı torba yasada kimi üniversitelerin kuruluş kanunlarında yapılan değişikliklerle adları değiştirilirken, ilgili üniversitelerdeki personelin kadro işlemleri düzenlenmiş, üniversite kapsamında varlık gösteren çeşitli vakıfların gelir ve kurumlar vergilerinden çeşitli indirimler elde etmesinden, kamu ihale kanundaki değişikliğe kadar temel eğitim ile ilgisi olmayan düzenlemeler yapılmıştır.

<sup>32</sup> Örnek 6586 sayılı Milli Mayın Faaliyet Merkezi Kurulmasına İlişkin Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, tek bir metinde hem bir ilk kez düzenleme olan Milli Mayın Merkezi'nin Kuruluş Yasası'nı içermektedir hem de bazı kanunlarda değişiklik yapmaktadır.



torba yasaların önemli bir bölümünde başlangıç, amaç, kapsam, temel ilkeler, tanımlar, genel hükümler, yasak fiiller, ceza hükümleri, çeşitli hükümler, son hükümler, geçici maddeler gibi ara başlıklar, 1. Kısım-2. Kısım, 1. Kitap-2. Kitap, 1. Bölüm-2. Bölüm gibi ayrımlar yoktur. Olanlarında ise torba yasanın tamamını ilgilendiren şekilde değil sadece içinde yer alan yeni bir alanı düzenleyen kısmı ile ilgili olarak bu bölümler vardır<sup>33</sup>,

- Bir yasada değişiklik yapan çerçeve yasalarda bölüm, tanım, amaç vd. diğer bölümler, ara başlıklar bulunmamakla birlikte doğrudan değişiklik yapılan maddenin eski hali ve yeni/değişik hali tam madde olarak alt alta yazılırken; sadece değişiklik yapan, eş zamanlı olarak yeni bir alanı düzenlemeyen torba yasalarda yalnızca değişiklik yapılan maddeler yer alır ve onlar da maddenin eski ve yeni tam hallerine yer vermek yerine yalnız maddenin değişen kısmını verir<sup>34</sup>,

- Torba yasaların önemli bir bölümü Meclis içtüzüğünün 91. maddesinde belirtilen bölümler halinde görüşme yöntemine göre özel yasama tekniği ile görüşülmekle birlikte, bir bölümü genel yasama yöntemine göre görüşülmektedir<sup>35</sup>,

- Torba yasalar büyük çoğunlukla iktidar partisinin tasarı ve teklifleri sonucunda yasalaştırılırken, nadiren de olsa toplumsal anlamda hemen her partinin benzer düşündüğü konularda iktidar tasarı ve teklifleri ile muhalefet partilerinin teklifleri birleştirilerek ya da sadece muhalefet partilerinin teklifi üzerine yasalaşabilmektedir<sup>36</sup>,

- Torba yasalar, birbirinden farklı birden çok kanunda eş zamanlı olarak değişiklik yaptığı halde tek bir esas komisyonu vardır ve tali yönden gönderilen komisyonlar da tasarı ya da teklif hakkında rapor vermemektedir (yasa teklif ve tasarısını incelememektedir)<sup>37</sup>,

<sup>33</sup> Kod kanunlar açısından söz konusu olan bölümlerin görülebilmesi için örnek olarak 6222 sayılı Sporda Şiddet ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun ile 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu'na bakılabilir. Söz konusu olan bölümlerin bulunmadığı torba kanunlara örnek olarak ise 5728 sayılı Yasa ile 5795 sayılı Yasa'ya bakılabilir. Anılan bölümleri istisnai olarak içeren bir torba yasa örneği olarak 6586 sayılı Milli Mayın Faaliyet Merkezi Kurulmasına İlişkin Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'a bakılabilir.

<sup>34</sup> Anılan özellikleri taşıyan bir çerçeve yasa örneği için 6527 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'a bakılabilir. Anılan özellikleri taşıyan torba yasalara ise yeni bir alanda ilk kez düzenleme yapan kısımlar içermeyen tüm torba yasalar örnek verilebilir.

<sup>35</sup> 22. Yasama Dönemindeki torba yasaların %1.25'i özel yasama yöntemi olarak bölümler halinde görüşme tekniği ile görüşülmüşken, 24. Yasama Döneminde torba yasaların %86.27'si bölümler halinde görüşülmüştür.

<sup>36</sup> 22., 23. ve 24. Yasama Dönemlerindeki torba yasaların hemen tamamı genel kurala örnekken, istisna halini oluşturanlar için 5758 sayılı Yasa (AKP-CHP-MHP ortak teklifi), 5837 sayılı Yasa (AKP-CHP ortak teklifi), 5290 sayılı Yasa (AKP-CHP ortak teklifi) ve 5223 sayılı Yasa (CHP teklifi) örnek verilebilmektedir.

<sup>37</sup> Esas komisyonun hangisi olacağı yasadaki yasa değişikliğindedir. 6645 sayılı Yasa'nın esas komisyonu Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İlişkiler Komisyonu iken, 6640 sayılı Yasa'nın esas komisyonu Millî Eğitim, Kültür Gençlik ve Spor Komisyonu, 6639 sayılı Yasa'nın esas komisyonu

- Yaygın olarak komisyon aşamasında torba yasalara tasarı ve tekliflerden bağımsız olarak birden çok yasayı ilgilendiren birden çok yeni madde eklenebilmektedir ki bu durum özellikle kamuoyundan kaçırılmak istendiği için son aşamada eklenen değişikliklerden kaynaklanmaktadır<sup>38</sup>,
- Birden çok kanunda aynı anda birden çok değişiklik yapan torba yasalar, içerdikleri konuların kapsamının genişliğine karşın çıkarılmalarındaki hız dikkate alındığında sivil toplumun ve devletin ilgili kurumlarının yasa yapım sürecine gereği gibi katılmasına imkân vermemektedir ki bu da çıkarılan yasaların hem toplumsal kabul düzeylerinin düşük olmasına hem de pek çok hata içermesi nedeniyle yasa üstünde tekrar tekrar değişikliğe gidilmesine neden olmaktadır<sup>39</sup>,
- Kimi torba kanunlarda gerekçe trafiği, somut hukuki açmazlarda yorumu imkânsız kılacak şekilde ya çok karışıktır ya da gerekçesi olmayan maddeler bulunmaktadır<sup>40</sup>.

Yukarıda 22., 23. ve 24. yasama dönemlerinde çıkarılmış olan torba yasaların incelemesi üzerinden yapılan çıkarımlar, aslında karşımızda tanımlaması zor, hatta imkansız bir yasa ve yasa yapım tekniğinin olduğunu göstermektedir. Çünkü özellikle bir sosyal bilim alanında birbirlerinden farklılaşan birden çok örnek üzerinden bir tanım geliştirmek, aynı zamanda bir sınıflama yapmak demektir. Ve sınıflama yapabilmek için mutlaka ortaklaşan noktalara ihtiyaç vardır. Oysa torba yasa örnekleri, yukarıda 17 madde üzerinden tasnif edilen ve yeni maddeler eklemenin mümkün olduğu özellikleri ile öz, etkili bir tanım geliştirmeyi hayli zorlaştırmaktadır. Ancak tüm bu zorluklara rağmen yine de torba yasanın ne olduğunu tanımlamak gerekirse,

---

Plan ve Bütçe Komisyonu, 6638 sayılı Yasa'nın esas komisyonu İçişleri Komisyonu, 6586 sayılı Yasa'nın esas komisyonu Milli Savunma Komisyonu, 6572 sayılı Yasa'nın esas komisyonu ise Adalet Komisyonu'dur. İba hemen her torba yasanın içerdiği maddi hükümler nedeniyle genel olarak Plan ve Bütçe Komisyonu'na gönderildiğini belirtmektedir (İba, 2011: 199). Ancak tüm torba yasalar söz konusu özellikleri üzerinden tek tek incelenmemekle birlikte, Nisan-2015 ile Eylül 2014 arasındaki tüm torba yasa örnekleri bile durumun böyle olmadığını göstermektedir.

<sup>38</sup> Benzer yöndeki tespit için bkz. İba, 2011: 199. 6645 sayılı Yasa yapım sürecinde komisyona geldiğinde 55 madde iken, komisyondan çıkarken 89 madde olmuştur; 6639 sayılı Yasa 29 madde iken, 36 madde olmuştur; 6638 sayılı Yasa 43 madde iken, 132 madde olmuştur; 6552 sayılı Yasa 61 madde iken, 148 madde olmuştur. Nadiren madde sayısı azalanlarda ise azalan madde sayısı birkaç madde ile sınırlı kalmaktadır. 6562 sayılı Yasa'nın 1 madde, 6637 sayılı Yasa'nın 3 madde azalmasında olduğu gibi. Tasarı ve tekliflerin komisyondan çıkan halleri ile Genel Kurul'dan çıkan yasa halleri arasında da ancak bir iki maddelik farklılık yaşanmaktadır. Çok nadiren toplumsal tepkinin yüksek olduğu oranda, muhalefetin direncine maruz kalan yasa tasarı ve tekliflerinin bir bölümü yeniden komisyona çekildiği için komisyondan gelen madde sayısına kıyasla Genel Kurul'dan çıkan madde sayısı düşebilmektedir. Yakın dönemde söz konusu uygulamaya örnek olarak 6638 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev Ve Yetkileri Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun verilebilir. Kanunun komisyondaki madde sayısı 132 iken ancak 68'i yasalaştırılmıştır.

<sup>39</sup> Benzer yöndeki tespit için bkz. İba, 2011: 200. 6447 sayılı Yasa 13 yeni büyükşehir belediyesi kuran 6360 sayılı torba yasada değişiklik yapan bir yasa örneğidir.

<sup>40</sup> İba, 2011, 200.

torba yasa, “yürütmenin hızlı yasalaştırma amacına uygun şekilde çoğunlukla özel yasama yöntemi kullanılarak, çoğunlukla birbiri ile ilgisiz birden çok yasada aynı anda ve tek metinde birden çok ekleme ve değişiklik yapan, bazen eşzamanlı olarak yeni bir alanı da düzenleyebilen yasadır” denilebilir.

Söz konusu özellikleri ile torba yasa, kod, çerçeve ve temel yasadan farklı bir yasadır. 1996 yılında hukukumuzda giren İçtüzüğün 91. maddesinin sağladığı özel görüşme yöntemine bir temel yasa olmadığı halde yaslanarak, 90’lı yılların ikinci yarısından itibaren belirginleşmeye başlayan ekonomik sıkışma ve buna bağlı “yeniden yapılanma”, “yapısal uyarılma” süreçlerinde hükümetlerin ihtiyaç duyduğu hızlı düzenlemeleri fiiliyata geçirmeye imkân veren torba yasalar, temelde 1970’ler krizinin burjuva devlet anlayışında ve ona bağlı olarak kamu yönetiminde ihtiyaç duyduğu dönüşümleri yapmasını sağlayan Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim yönetme tekniklerinin etkinlik, verimlilik, performans, sonuç odaklılık, hantal bürokrasinin azaltılması ve aşılması gibi özelliklerinin 2000’ler Türkiye’sinde yasama faaliyetine taşınmış halidir<sup>41</sup>. Türkiye’nin neoliberal birikim rejimine geçiş sürecinin en önemli dönüşümlerinin 2001 sonrasında yapıldığı dikkate alındığında, torba yasanın da 2000 sonrasında ortaya çıkan bir uygulama olması tesadüf değildir. Bu anlamda torba yasa neoliberalizme geçişi ‘hızlandıran’ en işlevsel araçtır. İşlevselliği oranında da beliren farklı ihtiyaçlara hızla yanıt verme çabasının aceleciliği içinde hukuk temelinden yoksundur ve derme çatmadır. Hukuk temelinden yoksundur, çünkü her ne kadar kural koyarak hukuku belirlese de torba yasalar Anayasa, İçtüzük ya da Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte adı anılmayan, özelliklerine yer verilmeyen, bölümler halinde görüşme dışında yasa yapım yöntemi itibarıyla hiçbir hukuksal dayanağı olmayan bir ‘yasa’dır<sup>42</sup>. Bu haliyle adeta yasama içine kurulmuş bir

<sup>41</sup> Torba yasanın görüşme usulü üzerinden kendisine dayanak yaptığı İçtüzüğün 91. Maddesinde 2001 tarihli ve 713 sayılı Karar ile yapılan değişikliğin Gerekeçesi’nde Meclis’in daha hızlı, verimli, etki, sağlıklı çalışabilmesi ve ihtiyaç duyulan yasaların mümkün olan en kısa sürede çıkarılabilmesi gibi gerekliliklere yer verilmiştir. Bkz. Anayasa Komisyonu Raporu, 2001: 1. Ayrıca Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim yönetme tekniklerinin ayrıntısı için bkz. Güzelsarı, 2004; Bayramoğlu, 2005; Güler, 2003.

<sup>42</sup> “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 17. maddesinde, konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektiren hâller saklı kalmak üzere bir çerçeve taslak ile birden fazla düzenlemenin hükümlerinde değişiklik yapılamayacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla istisnai durumlar saklı kalmak üzere bir tasarı ve teklif ile birden fazla kanunda değişiklik yapılmaması gerekir. Ayrıca görüşülmekte olan tasarı ve teklife konu kanunun komisyon metninde bulunma yan ancak tasarı ve teklifle çok yakın ilgisi bulunan bir maddesinin değiştirilmesini isteyen ve komisyonun salt çoğunlukla katıldığı önergeler saklı kalmak üzere görüşülmekte olan tasarı ve teklifin konusu olmayan sair kanunlarda ek ve değişiklik getiren yeni bir kanun teklifi niteliğindeki değişiklik önergelerinin işleme konulmayacağına dair düzenleme de bizi aynı sonuca götürmektedir (İçtüzük m. 87/3,4). Dolayısıyla aralarında zorunlu bağlantı olmadıkça farklı kanunlarda değişiklik yapan düzenlemelerin aynı tasarı veya teklifte yer almaması gerekmektedir. Her iki düzenleme parlamento hukukumuzda girmiş olan torba kanun uygulamasının

gecekonduudur. Dolayısıyla torba yasa hukuk zemini olmayan, fiili bir uygulamadır. Derme çatmadır, çünkü acil ekonomik ihtiyacı karşılamak için üzerinde çalışılmadan, belirli bir olgunluğa getirilmeden ilgisiz kanunlarda yaptığı değişiklikler, çoğu zaman değiştirilen yasanın bütününde ve buna bağlı olarak da hukuk sisteminde tutarsızlıklar yaratmaktadır. Bu tutarsızlıklar da yeni düzenlemelerin konusu olmaktadır.

#### **4. TÜRKİYE'DE TORBA YASA(MA) VE YASAMADAN YÜRÜTMEME İKTİDAR DEVRİ: İSTİSNANIN KURAL OLMASI**

Türkiye'de 24 Ocak 1980 Kararları ile girilen yeni dönemde, ithal ikameci kalkınma stratejisi terk edilirken ihracata dayalı bir büyüme stratejisine geçilmiş, söz konusu strateji ise 80'ler ve 90'lar süresince giderek artan dış açıklarla birlikte seyreden yüksek dış borç, enflasyon, artan ithalata bağlı olarak sanayi üretiminin giderek düşmesi gibi ciddi ekonomik sorunları beraberinde getirmiştir (Boratav, 2004; Keyder, 2003). Üstelik bu kötüleşen tablo, 1980 Darbesine rağmen etkisini sürdüren toplumsal muhalefet ve onun meclise yansıyan etkisi ile hedeflenen özelleştirmelerin, hedeflenen kurumsal dönüşümlerin tam olarak yapılamadığı koşullarla çakışmıştır. 2001 Şubat Krizi bu açıdan bir kırılma anı olmuştur. Çünkü kriz kısa sürede yalnız ekonomik alanda değil, eşzamanlı olarak siyasal ve toplumsal alanda da etkiler doğuran bir hegemonya krizine dönüşmüştür. Bu krizin sonucunda ise üç partiden oluşan hükümet kendi arasında çatlamış ve 3 Kasım 2002'de bir erken seçim ile Türkiye'de iktidar değişikliği gerçekleşmiştir. Uzun 90'lar boyunca kurulan çeşitli koalisyon hükümetlerinin içinde yer alan merkez sağ ve sol seçeneklerin 2001 Krizi ile birlikte seçmen nezdinde çöküşü, yeni kurulan bir parti olarak AKP'yi %34.3 oyuna karşılık Meclis'in %66'sını elde ederek tek başına iktidara taşımıştır. AKP iktidarında Türkiye, ekonomiden siyasete, toplumsal hayattan kültürel hayata, devletin kurumsal yapılanmasından ekonomik yapılanmasına kadar pek çok alanda ciddi dönüşümler geçirdiği gibi yasama-yürütme-yargı olarak tanımlanan kuvvetler ayrılığı ve her bir kuvvetin konumu, gücü açısından da önemli bir dönüşüm geçirmiştir. Çünkü kriz sonrasında seçmen nezdinde güç kaybettikleri oranda siyasal olarak çöken partiler %10 seçim barajının etkisi ile Meclis'e giremezken, Meclis seçmenlerin yalnız %53'ünün temsil edildiği iki partili bir yapıya bürünmüştür. Meclisin iki partiden oluştuğu koşullarda ise iktidar partisi 363 milletvekili ile Meclis'in % 66'sını kontrol ettiği konumuyla istediği tüm değişiklikleri tek başına yapabilecek

---

yine parlamento hukukunun temel değerleri ile tamamen çeliştiğini göstermektedir" (Geçmez, 2013: 267-268). Bakıcı da 17/1'e atıfla şu tespiti yapmaktadır: "Yönetmeliğin bu açık hükmüne rağmen bu kurala aykırı çok sayıda düzenleme yapıldığı ve bunun istisna olmaktan çıktığı görülmektedir" (2011, 135). Yine Kocaman da torba yasaların "mevzuata uygun düşmediğini" belirtmektedir (2011, 108). Söz konusu görüşlerin sahibi olan isimlerden Kocaman TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürü, Bakırcı TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdür Yardımcısı ve Geçmez ise yasama uzmandır.

bir sayısal üstünlük elde etmiştir<sup>43</sup>. Bu eşzamanlı olarak yürütme gücünü elinde bulunduran partinin yasamaya hakim olduğu yeni bir durum yaratmıştır. Ki bu durum yürütmenin tasarımlara ve özel yasama yöntemine ağırlık verdiği koşullarda kuvvetler arasındaki ayrılığı giderek silikleştirip, yürütmenin hegemonyasında kuvvetler birliğine doğru gidişin yolunu açmıştır. Bu açıdan torba yasa söz konusu dönüşümü keskinleştiren en önemli araç olarak belirginleşmektedir.

2001 Krizi sonrasında yasama dönemleri olarak 22. (Ekim 2002-Temmuz 2007), 23. (Haziran 2007-Haziran 2011) ve 24. (Haziran 2011-Haziran 2015) yasama dönemlerinde gerçekleşen yasama faaliyetinin özelliklerine bakıldığında yukarıda belirtilen durum sayılar üzerinden daha görünür bir hâl almaktadır.

Tablo-1’de görüldüğü üzere 22. Dönemde toplam yasalar içinde torba yasaların sayısı 80 iken, bu sayı 23. Dönemde 42’ye düşmüş, 24. Dönemde ise 51’e çıkmıştır. Diğer taraftan 22. Döneme kıyasla 23. ve 24. Dönemde torba yasaların sayısında bir düşüş görülmekle birlikte, torba yasalar aracılığı ile Meclis’ten geçirilen madde sayısının 22. Dönemden itibaren sırası ile 1605’ten 23. Dönemde 1773 ve son olarak 24. Dönemde 2268’e doğru istikrarlı olarak arttığı görülmektedir. Söz konusu yasalar ve yasa maddeleri, toplam yasa sayısı ve toplam madde sayısı içindeki oranları üzerinden incelendiğinde, torba yasanın yasama faaliyeti içinde elde ettiği ayrıcalıklı konum netleşmektedir. Tablo-2’de görüldüğü üzere anlaşmaları uygun bulan yasaların dikkate alınmadığı koşullarda, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 17/1. maddesine göre hazırlanmış yasalar ile temel yasaların<sup>44</sup> yasama faaliyeti içindeki payı 22. Dönemden başlayarak 24. Döneme doğru istikrarlı olarak azalırken, torba yasaların sayıları itibarıyla yasama faaliyeti içindeki payının yine istikrarlı olarak arttığı görülecektir. 22. Dönemde 17/1 ve temel yasaların payı %86.15 iken, 23. Dönemde % 79.51’e ve 24. Dönemde ise % 62.22’ye inmiştir. Diğer taraftan torba yasaların payı dönemler itibarıyla sırası ile %13,84’ten, %20.48’e ve %37.77’ye yükselmiştir. Yasa sayıları üzerinden yaşanan bu dönüşüm, 17/1 ve temel yasalar ile torba yasaların madde sayıları üzerinden karşılaştırıldığında durum daha da kritikleşmektedir. Çünkü torba yasaların madde sayılarının toplam maddeler içerisindeki payı, torba yasaların toplam yasalar içindeki payından daha büyük bir oranda artış göstermiştir. 22.

<sup>43</sup> Muhalefet partisi olarak CHP’nin oy oranı % 19 iken, elde ettiği 178 milletvekili ile Meclis’teki sandalyelerin %32’sini elde etmiştir.

<sup>44</sup> Burada ilgili yönetmeliğin 17/1 maddesine uygun olarak hazırlanmış kod ve çerçeve yasalar kastedilmektedir. Söz konusu madde: “Konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektiren hâller dışında, bir çerçeve taslak ile birden fazla düzenlemenin hükümlerinde değişiklik yapılamaz. Yapılacak değişiklikler her düzenleme için ayrı ayrı çerçeve taslaklar ile yapılır” (Yönetmelik). Temel yasa ise onlardan farklı olarak özel yasama yöntemine göre 30 maddelik bölümler halinde görülmektedir (İçtüzük md. 91).

Dönemde torba yasa maddelerinin toplam yasa maddesi içindeki payı % 15.77 iken bu oran sırası ile 23. Dönemde 26.78'e ve 24. Dönemde %57'46'ya çıkmıştır. Söz konusu veriler bize göstermektedir ki artık Türkiye'de kamu düzeninin kurallarını belirleyen hukuk alanı %57 oranında hızla yapılan, bu nedenle değiştirilen yasanın iç tutarlılığına bakılmadan yapılan değişiklikler ile şekillenen, uzun erimli toplumsal çıkarılara göre değil, o günün ihtiyaçlarına göre ve konunun tüm taraflarının görüşleri alınmadan çıkarıldığı için giderek özelleşen yasalar üzerinde yükselmektedir.

Tablo-1: 22., 23., 24. Yasama Dönemlerinde Yasa ve Madde Sayıları<sup>45</sup>

Yasama Dönemleri	Toplam Yasa Sayısı	17/1'e Göre Yapılan Yasalar ve Temel Yasaların Toplam Sayısı	Torba Yasaların Toplam Sayısı	Antlaşmaları Uygun Bulan Yasaların Toplam Sayısı	Toplam Yasa Maddesi Sayısı	17/1'e Göre Yapılan Yasalar ve Temel Yasaların Toplam Madde Sayısı	Torba Yasaların Toplam Madde Sayısı	Antlaşmaları Uygun Bulan Yasaların Toplam Madde Sayısı
22. Dönem	916	498	80	338	11190	8569	1605	1016
23. Dönem	548	163	42	343	7653	4846	1773	1034
24. Dönem	418	84	51	283	4820	1679	2268	873

Tablo-2: 22., 23., 24. Yasama Dönemlerinde Yasa ve Madde Sayıları, Oranlı %

Yasama Dönemleri	Toplam Yasa Sayısı (Antlaşma Yasalar Hariç)	17/1'e Göre Yapılan Yasalar ve Temel Yasaların Toplam Sayısı	Toplam Yasa Sayısı İçindeki Oranı %	Torba Yasaların Toplam Sayısı	Toplam Yasa Sayısı İçindeki Oranı % <sub>1</sub>	Toplam Yasa Maddesi Sayısı (Antlaşma Yasa Mad. Hariç)	17/1'e Göre Yapılan Yasalar ve Temel Yasaların Toplam Madde Sayısı	Toplam Yasa Maddesi İçindeki Oranı % <sub>1</sub>	Torba Yasaların Toplam Madde Sayısı	Toplam Yasa Maddesi İçindeki Oranı %
22. Dönem	578	498	% 86.15	80	% 13.84	10174	8569	% 84.22	1605	% 15.77
23. Dönem	205	163	% 79.51	42	% 20.48	6619	4846	% 73.21	1773	% 26.78
24. Dönem	135	84	% 62.22	51	% 37.77	3947	1679	% 42.53	2268	% 57.46

Üstelik Tablo-1 ve Tablo-2'nin ortaya koyduğu yeni durum, torba yasaların hazırlık ve yasalaşma sürecindeki görüşme yöntemleri ile birleştiğinde giderek bu yasaların her ne kadar hukuksal hiçbir zemini olmasa da basitçe yeni bir yasa

<sup>45</sup> Her üç yasama dönemi içinde de çıkan tüm yasalar, anlaşmaları uygun bulan yasa, torba yasa ve bu iki yasanın dışında kalan ve bir hukuk alanını düzenleyen, değiştiren ve genel yasama yöntemine göre görüşülen kod, çerçeve ve temel yasaların toplamı olarak 17/1'e Göre Yapılan Yasalar ve Temel Yasalar olarak üç başlık altında gruplanmıştır.

biçimi olmadığı, hazırlık, görüşme biçimi ve içeriği ile bir bütün olarak yeni bir yasama faaliyetine işaret ettiği görülecektir.

Tablo-3: Torba Yasa Sayıları (Tasarı-Teklif, Genel Yasama-Özel Yasama Yöntemlerine Göre)

Yasama Dönemleri	Torba Yasa Sayısı	Tasarı Torba Yasa Sayısı	Toplam İçindeki Oranı %	Teklif Torba Yasa Sayısı	Toplam İçindeki Oranı %	Genel Yasama Yöntemiyle Görüşülen Torba Yasa Sayısı	Toplam İçindeki Oranı %	Bölümler Halinde Görüşülen Torba Yasa Sayısı (91. md)	Toplam İçindeki Oranı %
22. Dönem	80	66	% 82.5	14	% 17.5	79	% 98.75	1	% 1.25
23. Dönem	42	30	% 71.42	12	% 28.57	18	% 42.85	24	% 57.14
24. Dönem	51	32	% 62.74	19	% 37.25	7	% 13.72	44	% 86.27

Tablo-3'ün verilerine göre torba yasaların hükümet tarafından hazırlanan tasarılar üzerinden yasalaşması en yüksek oranda 2001 Krizini takip eden 2002-2007 aralığında, yasama dönemi olarak 22. Dönemde gerçekleşmiştir. Kriz sonrasında iktidara gelen AKP Hükümeti, Kemal Derviş'in genel çerçevesini Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı<sup>46</sup> ile çizdiği, kriz üzerinden neoliberalizme tam uyarlanma politikasını olduğu gibi benimsemiştir. Derviş programında devamlılık halini, Hükümetin 3 Kasım 2002'de iktidara gelir gelmez hazırladığı Acil Eylem Planı'nda yer verdiği özelleştirme, finansal hizmetlerin çeşitlendirilmesi, yabancı yatırımların teşvik edilmesi, maden, enerji vb. alanların rekabete açılması, ilk üç aylık süre içinde Kamu Yönetiminde Toplam Kalite ve Yönetişim İlkelerinin Hayata Geçirilmesi Çerçeve Yasasının çıkarılması türünden taahhütlerde görmek mümkündür<sup>47</sup>. AKP'nin ilk planının adından da anlaşıldığı üzere kriz sonrasında neoliberal yapılanması "acil"iyet<sup>48</sup> taşımaktadır. Söz konusu aciliyet kendisini yürütmenin biçimlendirdiği yasama faaliyetleri ve bu bağlamda en çok öne çıkan uygulama olarak bir fiili (de facto) durum olarak torba yasa üzerinden ortaya koymaktadır. AKP milletvekili Cemil Çiçek bu aciliyetin nedenini şöyle ortaya koymaktadır:

<sup>46</sup> Programın ayrıntıları için bkz. [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr), Erişim Tarihi: 11.02.2016.

<sup>47</sup> Programın ayrıntıları için bkz. <http://arsiv.ntv.com.tr/news/188080.asp>, Erişim Tarihi: 20.02.2016.

<sup>48</sup> Dönemin ruhuna uygun bir başka aciliyet vurgusu içeren uygulaması da inşaat ve enerji alanlarındaki yatırımların önündeki hukuksal, toplumsal, yönetsel engelleri ortadan kaldırmak için 23 Ekim 2011 Van Depremi'nden sonra uygulamaya geçirilen ve yine bir istisna halinin genelleştirilmesi/kurallaştırılması olarak işleyen Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun'undaki acele kamulaştırma uygulamasıdır. Bu kanunun işaret ettiği Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesinde yer alan acele kamulaştırmanın, savaş ve olağanüstü halleri kapsayan bir savaş hukuku uygulaması çok açık ortada iken ve mevzuatımızda istisnai bir yol olarak düzenlenmişken, iktidar tarafından 2012'den itibaren özellikle, HES, madencilik, boru hattı, kentsel dönüşüm, otoyol, hızlı tren projelerinde olağan kamulaştırma yöntemi, dolayısıyla asli kural haline getirilmiştir. Bu konuda bkz. Horuş, tarihsiz.

*Avrupa Birliğinin... yükümlülükleri(ni) yerine getirebilmek bakımından, belli bir zaman dilimi içerisinde, belli yasaların süratle çıkarılması gerekmektedir. Bu ise klasik anlamda kanun yapma sürecini zorlayan, orada bir kısım usul ve esasları göz ardı etmeyi mecbur kılan bir süreçtir... Genişlemeden Sorumlu Verheugen Türkiye'ye geldi... iki bin maddeyi bulan bir değişikliğin bir buçuk ay içerisinde yasalaşmasını Türkiye'nin önüne koydu. Türkiye ya yardan geçecek ya serden geçecek tabiri caizse. Aralık ayında müzakere tarihi alabilmesi bakımından olağanüstü toplantı yaparak böylesine önemli yasaları kısa sürede yasalaştırmak gibi bir sorunla karşı karşıya kaldı... Belki klasik yasama düzeni içerisinde olmayan torba yasa ya da uyum yasaları, bir kanunla birden fazla kanunda değişiklik yapan kanun modeli böyle bir zaruretten kaynaklanıyor (2011, 16-17).*

Cemil Çiçek'in dışında AKP Halkla İlişkiler Dairesi'nin, daire başkanı ve AKP milletvekili Salih Kapusuz imzası ile yayınladığı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Neden Temel Kanun [Torba Kanun]) başlığını taşıyan broşürde de yürütmenin torba yasa gibi bir fiili duruma ihtiyaç duyma nedenleri anlatılmaktadır. Kapusuz'a göre:

*Çeşitli Bakanlıklara bağlı kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri ve günlük çalışmaları devam ederken bazı sorunlar ile karşılaşılmaktadır. Ayrıca vatandaşlar açısından da önem arz eden ve bir an önce çözülmesi gereken konular ve birtakım düzenlemeler yapılması söz konusu olmaktadır. Çeşitli kanunlarda yapılan bu toplu düzenlemeler, önemli ve acil tıkanıklıkların aşılmasında ve günlük çalışmalarda daha verimli olunmasında yarar sağlayacaktır (AK OFİS, t.y: 3).*

Çiçek'in torba yasayı AB'ye üyelik sürecinin zorlukları ve gereklilikleri ile açıklamasının çok ötesinde Kapusuz'un açıklamaları AKP'nin neden torba yasa gibi hukukumuzda olmayan bir fiili uygulamaya yöneldiğini anlamak açısından daha aydınlatıcıdır. Kapusuz'un torba yasa uygulamasına gidilmesinin nedenleri ile ilgili olarak ileri sürdüğü "Devletin günlük faaliyetlerindeki sorunları", "vatandaşların"<sup>49</sup> bir an önce çözülmesi gereken konuları", "acil tıkanıklıkları aşma" gerekçeleri, Poulantzas'ın "bu yasalar... idari aygıtta cisimleşen somut ve günü gününe işleyen ekonomik politikanın mantığı içinde kayıtlıdır" tespitini doğrular niteliktedir. Torba yasa devletin çok büyük boyutlara ulaşmış olan ekonomik müdahalesinin, idari boyutta yarattığı acil ihtiyaçların hızla karşılanmasının kaçınılmazlığı oranında, kendisine fiili bir alan açmıştır.

<sup>49</sup> Devletin tüm eylem ve işlemleri, özel olarak ise yasama faaliyeti zaten genel anlamda vatandaşların sorunlarını çözmek için yapılır. Bu anlamda yasaların genelliği ilkesi, herkes için geçerli olduğundan kaynaklanır. Oysa Kapusuz'un buradaki "vatandaşların bir an evvel çözülmesi gereken sorunları" vurgusu tüm vatandaşlardan çok belirli sorunlarını siyaset aracılığı ile çözmeye çalışan vatandaşları karşılar şekilde kullanılmıştır. Poulantzas'ın kişiselleşmiş düzenlemeler lehine hukuk devletinin zayıflaması tespiti tam da bu tür durumlarla ilgilidir.



Söz konusu aciliyetin yasama faaliyetine yansması 22. Dönemde tüm yasa türleri düzeyinde toplam 274 teklife karşılık 821 tasarının, 23. Dönemde 245 teklife karşılık 514 tasarının, 24. Dönemde ise 366 teklife karşılık 385 tasarının yasalaşması olmuştur<sup>50</sup>. Buna ek olarak 22. Dönemde yasalaştırılan torba yasaların %82.5'i hükümet tasarılarından oluşurken, ancak %17.5'i tekliflerden oluşmuştur. Yine bu dönemki torba yasalardan sadece birisi muhalefet partisi olan CHP'nin verdiği teklif üzerine yasalaşırken (5223 sayılı Yasa), odalar ve borsa ile ilgili olan bir tanesi de AKP ve CHP'nin ortak teklifi üzerine yasalaşmıştır (5290 sayılı Yasa).

23. Dönemden itibaren torba yasalar içindeki tasarıların oranı düşmekle birlikte hala üstünlük tasarılarıdadır. 23. Dönemde yasalaşan torba yasalar içinde tasarıların oranı %71.42 iken 24. Dönemde %62.74'e inmiştir. Tekliflerin oranı ise sırası ile %28.57 ve %37.25 olarak gerçekleşmiştir. Yine bu dönemlerde de muhalefetin torba yasa yapım sürecine katılımı yok denecek düzeydedir. 23. Dönemdeki tekliflerden biri AKP-CHP-MHP'nin ortak imzaları ile (5758 sayılı Yasa), bir diğer ise AKP-CHP'nin ortak imzaları ile (5837 sayılı Yasa) verilmiş ve yasalaştırılmıştır. Bu yasalarda partilerin ortaklaşma nedeni ise orduya ilişkin düzenlemelerin de torba yasa içinde yer alması olmuştur. 24. Dönemde tekliften yasalaşan torba yasaları Meclis'e teklif olarak sunanların tamamı ise AKP milletvekilleri. Kaldı ki dikkate alınması gereken bir diğer husus da AKP milletvekilleri tarafından verilen tekliflerin de sadece biçimsel olarak birer teklif olması, gerçekte ise hükümet tarafından hazırlanmaları nedeniyle birer tasarı olduklarıdır. AKP Samsun milletvekili Tülay Bakır bu durumu şöyle ifade etmiştir:

*Bir yasa geliyor tabii, 'işte burada bir şey var, size bilgi gönderilmiş' deniliyor, ama bunları çok bilmiyorsunuz. Onun için Genel Kurul'a gelmeden önce, aslında bize ilgili komisyonun başkanı olsun, diğerleri olsun bilgi vermesi lazım. Yani gerçekten hiçbir şeyi bilmeden geliyoruz. Muhalefetteki arkadaşlar şunu söyleyebilirler: "Zaten yasalar sizin istediğiniz gibi çıkıyor". Ama o yasalarda iktidar milletvekili olarak hiçbir rolüm yok, sadece elimi kaldırmaktan başka.*

<sup>50</sup> Burada unutulmaması gereken, tasarı ve tekliflerin yasalaşması sürecinde kimi zaman birden çok yasa ve teklifin birleştirilerek tek bir kanuna dönüştüğü gerçeğidir. Bu nedenle TBMM internet sitesinde geçmiş dönem kanunlaşmış tasarı ve teklifler ile ilgili olarak yapılan aramada elde edilen sayılar, tasarıların ya da tekliflerin birleştirilmiş hali üzerinden değil tek tek komisyonlara gelen tasarı ve tekliflerin yasalaşma durumuna göre verilmektedir. Bu nedenle bir yasama döneminde yasalaşmış tasarı ve teklif sayılarının toplamı, aynı yasama döneminde çıkan toplam yasaların sayısından daima daha fazla çıkmaktadır. Bu bağlamda atlanmaması gereken bir diğer konu, iktidar ve muhalefet milletvekillerinin tekliflerinin yasalaşma oranıdır. 23. Dönem'de AKP'li vekiller 176, CHP'liler 366, MHP'liler 180 ve BDP'liler 97 adet teklif vermişlerdir. Bunlardan AKP'li vekillerin teklif verme sayısı muhalefetten hayli düşük olmakla birlikte, AKP tekliflerinin yasalaşma oranı %30, muhalefetin tekliflerinin yasalaşma oranı ise %0 olarak gerçekleşmiştir (Çelebi, 2012: 86-91).

*Böyle olmamalı, benim de içinde aktif görevim olmalı... Ben, bugün bu halinden memnun değilim (El, 2013).*

Torba yasaların tasarı ve teklif üzerinden yasalaştırılma oranları bize şunu göstermektedir: AKP ve CHP'den kurulu iki partili meclis döneminde (22. Dönem), AKP sahip olduğu 363 milletvekili ile tek başına tüm yasaları Meclis'ten geçirebilecek çoğunluğa sahip olduğu koşullarda bile, Acil Eylem Planı'nın ruhuna uygun olarak hükümet tasarıları ile yasalaştırma sürecini biçimlendirmiştir. Bu oran Meclis'e dört partinin girdiği 23. ve 24. Dönemde oransal olarak bir gerileme yaşasa da, 24. Döneme gelindiğinde karşımıza çıkan tablo, artık tüm torba yasaların AKP tasarı ve teklifleri ile yasalaştığı, bu anlamda torba yasa alanının tamamen geçirimsizleşmiş bir hâl aldığı yönündedir.

Son olarak Tablo-3'te değinilmesi gereken, torba yasaların görüşme biçimlerinde yaşanan dönüşümdür. AKP'nin Meclis'in %66 çoğunluğunu elinde bulundurduğu 22. Dönemde torba yasaların yalnız %1.25'i özel yasama yöntemi olarak bölümler halinde görüşme yöntemi (91. md) ile görüşülüp yasalaştırılmışken, bu oran dört partili meclis dönemine geçilen 23. Dönemde %57.14'e ve yine dört partili 24. Dönemde ise %86.27'ye çıkmıştır. Tümünde AKP Hükümetlerinin yürütme gücünü elinde bulundurduğu ilgili yasama dönemlerinde, AKP Meclis'in %66'sına sahip olduğu 22. Dönemin koşullarında kriz sonrası neoliberal yapılanmanın aciliyet gerektiren düzenlemelerini tasarılar aracılığı ile hızla yasalaştırırken, 23. ve 24. Dönemlerde ise meclis çoğunluğunu yine elinde bulundurduğu koşullarda yeni bir yöntem olarak bölümler halinde görüşme ile yasamayı baypas etmiştir<sup>51</sup>. İlk olarak 1996 yılında düzenlenen İktüzüğün 91. maddesi, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildikçe yeni düzenlemelere konu olmuştur. Son olarak beşinci düzenleme 2007 yılındaki 884 sayılı Karar ile yapılmıştır. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi'nin yürütmeyi durdurma ve iptal süreçleri içerisinde 91. maddenin özel görüşme yöntemi işlevsel olarak kullanılamamıştır. Oysa 2007'deki 884 sayılı Karar sonrasında torba yasanın yapım sürecindeki hızı sağlayan asıl araç, tasarıdan çok 91. maddenin sağladığı özel görüşme olmuştur.

Sonuç olarak önce tasarı torba yasalarla, ardından özel yasama yöntemi torba yasalar ile (24. Dönem torba yasa maddelerinin toplam yasa maddeleri içindeki payı %57.46) yürütme, yasamayı gerek muhalefet düzeyinde gerekse

<sup>51</sup> İlk olarak 1996 yılında düzenlenen İktüzük 91. Madde, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildikçe yeni düzenlemelere konu olmuştur. Son olarak beşin düzenleme 2007 yılındaki 884 sayılı Karar ile yapılmıştır. bu nedenle Anayasa Mahkemesi'nin yürütmeyi durdurma, iptal süreçleri içerisinde 91. maddenin özel görüşme yöntemi işlevsel olarak kullanılamamıştır. Oysa 2007'deki 884 sayılı Karar sonrasında torba yasanın yapım sürecindeki hızı sağlayan asıl yöntem tasarıdan, 91. Maddeye geçmiştir.

kendi yasama grubu düzeyinde iktidarın kullanım hakkı açısından devre dışı bırakmıştır. Yasama faaliyeti açısından kural, milletvekillerinin teklifleri aracılığı ile ve genel yasama yöntemleri ile yasa yapmaktır. Diğer taraftan birer istisna olan yürütmenin yasa teklifleri olarak tasarılar ve özel yasama tekniği olarak bölümler halinde görüşme yöntemi ile yasa yapmak istisnadır. Oysa bugün yürütme, tasarılar ve özel görüşme yöntemleri ile ilerleyen torba yasa(ma) ile yasamanın kontrolünü ele geçirmiştir. Ve bu koşullarda bir yasama iktidarından söz etmek mümkün değildir. Kaldı ki yasa alanının giderek torba yasa ile belirlendiği koşullarda yapım süreçlerinin en önemli aşaması olan komisyon süreçlerine, torba yasanın karışıklığı ve genişliği nedenleriyle düzenlenen alan ile ilgili baskı gruplarının ve kamu kuruluşlarının katılımı gerekli şekilde sağlanamamaktadır. Böylece muhalefet partilerini ve iktidar partisinin yasama grubunu Genel Kurul düzeyinde siyasal katılmadan alıkoyan torba yasama faaliyeti, yasa hazırlama aşamasında da baskı grupları ve bürokrasiyi süreçten dışlayarak siyasal, toplumsal, ekonomik, yönetsel alanların tümünde kuralları belirleme yetkisini tek başına başbakan ve bakanlardan oluşan dar yürütme kuvvetine devretmektedir. Bu ise yeni bir yasa ya da yeni bir yasa yapım tekniğinin (özel yasama yöntemi) ötesinde, yasamanın yürütme tarafından şekillendirildiği yeni bir yasama faaliyetine denk düşmektedir.

Söz konusu olan bu yasama faaliyeti de Meclis'te ya da çeşitli ortamlarda çelişkileri, yarattığı ya da yaratacağı sorunlar, siyasetçiyi yozlaştıran yanı ve konuları muhalefetin konuşmasını engelleme ve böylece Meclis'in gündeminden kaçırma gibi hedefleri üzerinden tartışmaya açılmıştır. Henüz 91. maddenin işlevsel olarak kullanılmadığı 22. Yasama Dönemi'nde torba yasaların aynı anda pek çok yasada yaptığı değişikliğin yaratacağı sorunlar hakkında CHP adına milletvekili Atilla Kart şunları söylemektedir:

*22 nci Yasama Döneminde "bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına" veya "çeşitli kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun teklifi" veya "tasarısı" adı altında kaç adet tasarı veya teklif gelmiş, bunu, hemen, bilgilerinize sunmak istiyorum. Arkadaşlarımın, uzman arkadaşlarımın yaptığı araştırmaya göre, değerli arkadaşlarım, 22 nci Yasama Döneminde 33 adet tasarı gelmiş, çeşitli kanunlarda veya bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına dair tasarı adı altında 33 adet tasarı gelmiş. Bu tasarılar, kimisinde 2-3 kanunla ilgili değişiklik yapmışız, kimisinde 20-30 kanunda değişiklik yapmışız değerli arkadaşlarım... Değerli arkadaşlarım, böyle bir kanun yapma tekniği olamaz. Bu tarz yasal düzenlemeler, sade vatandaş bırakın, bu işin uygulamasını yapan yargıç, savcı ve avukatları bile tereddüt ve yanılığara sevk etmektedir. Uygulamada çok iyi biliyoruz; yargıç arkadaşlarımız, savcı arkadaşlarımız, avukat arkadaşlarımız bu endişeyi bizimle paylaşıyorlar, bunu, âdeta bir panik psikolojisiyle aktarıyorlar, anlatıyorlar. Bunu, yeni dönemde, bütün olumsuz*

*yönleriyle yaşayacağımızı da, yine, üzümlere ifade ediyorum (TBMM Genel Kurul Tutanağı, 22. D. 3. Y. 97. B, 11.05.2005).*

91. maddeyi düzenleyen 884 sayılı Karar'ın alındığı 13.01.2007 tarihli 57. Birleşim'de ise CHP adına milletvekili Haluk Koç torba yasa hakkında şu tespitlerde bulunmuştur:

*Bizim söylemek istediğimiz şu, Sayın Aksöz bunu çok güzel anlattı: "Temel yasa" tanımı sizin uygulamanızda o kadar muğlak ki, hiçbir öngörülebilirliği yok. Hangi kanunun günün birinde temel yasa olarak getirileceği konusunda bir belirsizlik var. Çünkü "Temel bir hukuk dalını ilgilendiren" diye başlayan 91'inci madde içeriğinin, o andaki siyasi ortama, Parlamento yoğunluğuna göre, bunlar, tamamen bu tanımlar unutulmuş, hangi kanun temel yasa olacak? Canım, bunu temel yasa yapalım. Hangi kanun? Çeşitli kanunlarda değişiklik yapan kanun tasarısı. Çeşitli kanunlarda değişiklik yapan kanun tasarısı dediğimiz zaman, bu, parlamenter deyimle, torba yasa oluyor; yani, bir sürü kanunda değişiklik yapan kanun tasarısı. Her maddesinde ayrı bir kanunda değişiklik yapıyor ve bunu temel yasa olarak getirmek siyasi tutumunu gösteren bir grubu daha nasıl eleştirebiliriz? Tohumculuk Yasası. Tohumculuk Yasası temel bir hukuk dalını mı ilgilendiriyor değerli arkadaşlarım? Ha, bazı konuların konuşulmamasını istiyorsanız, bazı temel alanlardaki, siyaset alanlarındaki kanun tasarılarının madde madde görüşülüp burada tartışılmasını istemiyorsanız, o başka (TBMM Genel Kurul Tutanağı, 22. D. 5. Y. 57. B, 31.01.2007).*

24. Yasama Döneminde de torba yasa yönteminin muhalefet partilerinin vekilleri tarafından eleştiri konusu yapıldığı görülmektedir. 2012 yılında Barış ve Demokrasi Partisi adına milletvekili Erol Dora ise torba yasa ile ilgili şu tespitlerde bulunmuştur:

*Sayın Başkan, değerli milletvekilleri; günümüzde Hükümetin sıkça Genel Kurula getirdiği torba kanun yöntemi tabii yeni bir yöntem değil. Roma hukukunda birbiriyle ilgisiz maddelerin yer aldığı ve tümünün birden tek bir kanun gibi işleme tabi tutulduğu karma kanunlara "legessaturae" adı verilirdi. Ancak, Roma, bu yöntemin sakıncasını ve ne tür siyasi yozlaşmalara yol açtığını görerek torba kanunları erken dönemlerden itibaren yasakladı ve bundan sonra tek konu ya da sıkı bağlantı içinde olan konuların aynı konuda yer alması zorunluluğunu getirdi. Roma'da torba kanun yapmayı akla getiren siyasi, ekonomik, stratejik, hukuki yollar ve gerekçeler neyse, birtakım farklılıklar olmakla birlikte, şu anda da aynı düşünce yapısıyla torba kanun yapılmaktadır. Ancak, Romalılar o tarihlerde bile torba kanunların siyaseten toplumu ve siyasetçiyi yozlaştırdığını fark ettikleri için torba kanun yöntemini yasaklayarak erdemli bir davranış içine girebilmişlerdir. Şu anda dünyanın birçok yerinde, örneğin Amerika'da kırk üç eyalette torba kanun yasaklanmış, bu eyaletlerde "kanun tekliği ilkesi" anayasal bir zorunluluk olarak benimsenmiştir. Milattan önce 98 yılında Roma'nın siyasi yozlaşmalara sebebiyet*

*verdiği endişesiyle kaldırdığı torba kanun uygulamasını günümüzde bu Mecliste konuşuyor olmamızı sizin takdirlerinize bırakıyorum. Görünen o ki, Romalı yasa yapıcılarının sahip olduğu etik ilkelere bizim fazlasıyla ihtiyacımız vardır (TBMM Genel Kurul Tutanağı, 24. D. 2. Y. 131. B, 03.07.2012).*

Muhalefet partilerinin vekillerinin Meclis Genel Kurul konuşmalarına da yansayan torba yasama faaliyetine ilişkin ileri sürdükleri sakıncalar ve getirdikleri yukarıdaki gibi eleştirilerin dışında iktidar partisine mensup kimi milletvekilleri de gerek torba yasanın yarattığı sakıncaları belirtmiştir. Örneğin AKP milletvekili Cemil Çiçek torba yasanın sakıncalarına dair şunları söylemektedir:

*Tabiatıyla torba yasanın beraberinde getirdiği birçok sorun da var. Çünkü bir kanun maddesini kendi bütününden kopararak bir başka yerde düzenleme yapıyorsunuz. Zaman zaman gözden kaçan hususlar oluyor, bağlantılar tam kurulamıyor, belki yeteri kadar her bir madde üzerinde de durulamıyor olabilir ama bu zaruret hâlen de devam ediyor (2011, 17).*

Torba yasamanın yarattığı durum ve yukarıda uzun uzun anlatılan sakıncaları, AKP Samsun milletvekili Tülay Bakır'ın genel anlamda yasama faaliyeti için yaptığı “o yasalarda iktidar milletvekili olarak hiçbir rolüm yok, sadece elimi kaldırmaktan başka” tespit ile birlikte değerlendirildiğinde, bu bilgiler bugün Türkiye’de yasamanın inişe geçişi hakkında bize çok şey söylemektedir. Bugün anayasasına göre iktidarın üç kuvvet eliyle ve her birinin kendi görev alanında yetkilerinin sınırının yine anayasa tarafından çizildiği koşullarda kullanılması gereken Türkiye’nin siyasal sisteminde, iktidar milletvekillerinin bile rolünün olamadığı bir yasama faaliyeti yürütülmektedir. Bu yeni yasama faaliyetine karakterini veren de yüzde on barajı, siyasal partilerin çöküşü vb. gibi gelişmelere ek olarak, büyük oranda aynı anda pek çok yasada değişiklik yapan biçimi ile torba yasa ve onun yasalaşmasını sağlayan özel yasama yöntemi olarak 91. maddenin düzenlediği bölümler halinde görüşmedir.

Torba yasamanın mevzuat açısından bir hukuk temelinden yoksun oluşu, muhalefetin ve giderek iktidar milletvekillerinin siyasal katılma hakkını ellerinden alması, bu anlamda yasayı genel iradenin ifadesi olmaktan çıkarıp özelleştirmesi/kişiselleştirmesi, yasama iktidarını devre dışı bırakıp yürütme iktidarının bu alana doğru genişlemesini sağlaması özellikleri dikkate alındığında, torba yasamanın biçimlendirdiği 22., 23. ve 24. yasama dönemlerinde AKP Hükümetleri düzeyinde yürütme iktidarının fiilen bir asli kurucu iktidar gibi hareket etmesini sağlayan bir durum ortaya çıkmıştır. Bu haliyle Türkiye’de 22. Yasama Döneminden itibaren daha görünür bir şekilde Poulantzas’ın iktidarın yasamadan yürütmeye devredilmesi ve yürütme içinde

genellikle kişisel yönetimin ortaya çıkmasıyla birlikte başbakanın veya yürütme gücüne sahip cumhurbaşkanının elinde yoğunlaşması; devletin üç aygıtı – yasama, yürütme, yargı- arasında bütünleşme eğiliminin artması ve tekil ve şahsileştirilmiş düzenlemelerin lehine hukuk devletinin zayıflaması olarak tespit ettiği burjuva devletin dönüşümü olgusu yaşanmaktadır. Söz konusu gelişmeler tam olarak Poulantzas'ın “burjuva devletin mevcut evredeki yeni ‘demokratik’ formu olarak” ifade ettiği otoriter devletçiliğe denk düşmektedir (2006: 234). Çünkü anayasal ve kurumsal düzeyde devlet iktidarı yasama-yürütme-yargı kuvvetleri arasındaki biçimsel ayırım dolayısıyla demokrasi görüntüsü verirken, aslında iktidar fiilen yürütmenin eline geçmiştir ki fiili düzeyde kuvvetler arasında yaşanan bu bütünleşme tüm biçimsel demokratik görüntüsüne rağmen otoriter devletçiliğin antidemokratik özüne işarettir<sup>52</sup>.

Son olarak belirtilmelidir ki AKP, iktidara geldiği günden itibaren başlayan ve 2007'den itibaren artık istisna olmaktan çıkarıp kurallaştırdığı torba yasa(ma) ile neoliberalizme uyum süreçlerini hızla gerçekleştirirken yasamadan yürütmeye aktardığı iktidarı, bu anlamda sağladığı yürütme hegemonyasında ilerleyen kuvvetler birliğini, başkanlık sistemi üzerinden yapılacak sistem değişikliği önerisi ile kalıcılaştırmak, kurumsallaştırmak ve anayasal zemine kavuşturmak istemektedir. Çünkü hem neoliberalizm, siyasal iktidarın ve karar verme gücünün devletin zirvesinde merkezileşmesini getirdiğinden, yürütmenin güçlendirilmesi için başkanlık sistemi işlevsel bir seçenek oluşturmaktadır (Evans, 2011) hem de AKP'nin kendi siyasal gündemi böylesi bir değişimi dayatmaktadır. Bu çerçevede de parti tarafından hazırlanan başkanlığa ilişkin taslakta, yasamadan yürütmeye iktidar devrinin kalıcılaştırılması açısından önemli öneriler bulunmaktadır. Taslak başkana, gerekli gördüğü durumlarda başkanlık kararnamesi çıkartma yetkisi vermektedir. Başkanlık kararnameleri,

*... mevcut Anayasa'daki “kanun hükmünde kararnamelere” benzemekle beraber, önemli farklılıklar bulunmaktadır. Taslağa göre, Başkan, ihtiyaç duyduğu durumlarda, o konuyla ilgili “uygulanabilir açık yasal hüküm bulunmaması” halinde, Başkanlık kararnamesi çıkartabilecektir. Taslak, Başkanlık kararnameleri çıkartılabilmesi için Meclis'in Başkan'a yetki vermesine gerek görmediği gibi, Meclis'in Başkanlık kararnamelerini öncelikli olarak gündemine alarak yasalaştırması gibi bir usûl de benimsememiştir. Bu konuda iki kayıt düşünülmüştür. İlk olarak, yasalarla Başkanlık kararnamelerinde aynı konuda farklı hükümler bulunması durumunda yasalar uygulanacaktır. Taslakta, ikinci olarak, Meclis'e, Başkanlık kararnamelerinin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilme*

<sup>52</sup> AKP'nin kendi siyasi kimliğinden kaynaklı ve giderek antidemokratikleşen, otoriterleşen yönelimlerinin devletin söz konusu dönüşümüne etkileri büyük olmakla birlikte, burada konu bir siyasal akımın devletin dönüşümüne etkileri üzerinden değil, doğrudan bir yasama faaliyeti üzerinden incelendiği için ilgili kriter değerlendirme dışı bırakılmıştır.

*yetkisi yanı sıra, Başkanlık kararnamelerinin kaldırılması için halkoylamasına gidebilme yetkisi de tanınmıştır. Ancak, Meclis, Başkanlık kararnameleri hakkında sadece yılda bir defa halkoylaması kararı alabilir. Bunun için Meclis'in üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alması gerekmektedir (Ataay, 2013: 271).*

Yukarıda yer verilen içeriği ile AKP'nin başkanlık sistemi önerisi içerisinde yer verdiği başkanlık kararnamesi uygulamasının, tüm boyutları ile yasamadan yürütmeye açık bir iktidar devrinin aracı olduğu görülmektedir. Ve bu içeriği ile öneri basitçe sadece parlamenter sistemden başkanlığa geçişi önermemektedir. Daha önemli olarak kuvvetler ayrılığından, kuvvetler birliğine geçiş anlamına gelecek kadar keskin bir dönüşümü önermektedir. Şimdiden Türkiye'nin geleceğinde gerek başkanlık rejiminin gerekse söz konusu içeriği ile AKP'nin önerdiği başkanlık rejiminin olup olmayacağına dair fikir beyan etmek kâhinlik olur. Ancak kendi konumuz açısından şunu söylemek sorunlu ve yanlış olmayacaktır. Eğer bu haliyle bir başkanlık rejimi kurulursa, bu torba yasa - hukuksuz bir istisnanın kurala dönüşmesi uygulaması- ile oldukça güçlü şekilde temeli atılmış yasamadan yürütmeye iktidar devrinin, artık anayasal güvenceye kavuşmuş hali olacaktır.

## 5. SONUÇ

Türkiye'nin neoliberalizme eklenmesinin iki dönemi olarak 1980-2001 ve 2001 sonrası, aynı zamanda devletin dönüşümünün iki ana uğrağı olarak ortaya çıkmıştır. Poulantzas'ın burjuva devletin mevcut evredeki yeni 'demokratik' formu olduğunu tespit ettiği otoriter devletçilik, devletin çok büyük olan ekonomik müdahalesinin uzantısı olarak bu müdahalelerin gerektirdiği acil, hızlı yasalaştırmayı beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla giderek yürütmenin uzantısı olarak idari aygıtta cisimleşen somut ve günü gününe işleyen ekonomik politikanın ihtiyaç duyduğu dönüşümler, yine bu idari aygıtın talepleri ve biçimlendirmesi ile yürütme tarafından oluşturulur olmuştur. Ki bu yasama erki ile yürütme erki arasındaki ayrılıkları silikleştiren, silikleştirdiği oranda da aslında kural koyma yetkisini yasamadan yürütmeye devreden bir gelişmedir. Yasama yetkisi yürütmeye devredilirken, genellik ve evrensellik özellikler ile ön plana çıkan yasa da içerik kaymasına uğramıştır. Artık yasama organlarından çıkan yasalar şahsileştikleri oranda kuşatıcılığını yitirmiş ve hukuk devletinin zayıflamasına yol açmıştır.

Genel olarak burjuva devletin 1980 sonrası dönüşümünün bu görünümüleri Türkiye'de de eşzamanlı olarak sonuçlar doğurmuştur. 1980 askeri müdahalesinin fiili düzeyde önünü açtığı neoliberalizme uyum süreci, 1982 Anayasası ile hukuksal zemin kazanmıştır. Bu zemin aynı zamanda neoliberalizmin ihtiyaç duyduğu düzenlemeleri ekonomi ve devlet yönetimi

düzeyinde hayata geçirecek güçlü yürütmenin de üzerinde yükseldiği zemindir. Anayasanın yasamayı diğer iki kuvvetle eşitlemesi, yürütmeye verdiği kanun hükmünde kararname yetkisi, geniş yetkilerle donattığı cumhurbaşkanı ve Anayasa'nın genel çerçevesini çizdiği yasal zeminin yarattığı yüzde on barajı ve ikili bürokrasi gibi imkânlar, yasamadan yürütmeye iktidar devrinin yolunu açılmıştır. Bu gelişme ise 2001 Krizi sonrasında bu döneme özgü bir yasa ve yasama faaliyeti olarak torba yasa(ma) ile yeni bir aşamaya taşınmıştır.

Yürütmenin hızlı yasalaştırma amacına uygun şekilde çoğunlukla özel yasama yöntemi kullanılarak, çoğunlukla birbiri ile ilgisiz birden çok yasada aynı anda ve tek metinde birden çok ekleme ve değişiklik yapan, bazen eşzamanlı olarak yeni bir alanı da düzenleyebilen yasa olarak tanımlanabilecek torba yasa üzerinde yükselen yeni hali ile yasama, kuvvetler arasındaki ayrıcalıklı yerini kaybettiği gibi giderek gündemi yürütme tarafından belirlenen bir konuma itilmiştir. Gündemi yürütme ve ona bağlı olarak idari teşkilat tarafından belirlenen yasama, kendi teklifleri ve iradesi ile yasa yapamadığı koşullarda yürütmenin tasarılarının ve torba yasalarının basit bir onay mercisine dönüşmüştür. Öyle ki 23. Yasama Dönemi'nde muhalefetin verdiği hiçbir teklif yasalaşma şansı bulamazken, tüm yasalar AKP tasarıları ve teklifleri ile yasalaşmıştır. Ayrıca bizzat iktidar milletvekillerinin yasama sürecinde rollerinin olmadığına ilişkin serzeniş de göstermektedir ki iktidar partisinin milletvekillerinin verdiği teklifler de fiilen birer hükümet tasarısıdır. Çünkü birer vekil olarak kendileri neyi, neden oyladıklarını, neyi neden reddettiklerini bilmemektedirler. Yasamadaki rolleri yalnızca partilerinin onaylanmasını istediği yasalarda el kaldırıp indirmekle sınırlıdır. Üstelik genel anlamda tüm yasama faaliyetleri için geçerli olan bu durum, torba yasa söz konusu olduğunda daha derin bir etki yaratmaktadır. Çünkü aynı anda pek çok maddede eşzamanlı olarak değişiklik yapan ve bunu yaparken maddenin eski hali ile yeni halini tam olarak vermeyen, yalnız değişiklik kısmını veren bir yasa yapım sürecinde özellikle genel kurul düzeyinde milletvekillerinin etkin olması mümkün değildir. Aynı anda 133 yasada değişiklik yapan bir yasanın tek tek her maddesine halim olabilmesi için bir milletvekilinin tüm yasaları kendi bütünlükleri içinde inceleyip, değişikliğin ne anlama geldiğini bilerek evet ya da hayır demesi gerekmektedir. Böylesi bir durum hem 133 kanunun düzenlediği alanların her biri ile ilgili bilgi gerektirir hem de yasa yapım yöntemlerine, yasanın diline hakim olmayı. Meclisin yasama uzmanlarının, hukukçu milletvekillerinin, hakimlerin, savcılarının ya da genel anlamda hukukçuların bile hakim olmadıklarını, değişiklikleri takip edemediklerini, değişikliklerin mevzuat alanını tamamen belirsizliğe ittiğini söyledikleri koşullarda hukuk bilmeyen bir vekilin bu sürece hakim olması mümkün değildir. Bu koşullarda sürece hakim olamayan vekile kalan görev de parti grup başkanının talimatı doğrultusunda



yasaya evet ya da hayır demekle sınırlanmıştır. Milletvekilinin içine düşürüldüğü bu konum, temelde yasamanın içinde bulunduğu konumdur. Yasama, iktidarını yürütmeye devretmiştir. Bu durumun nedeni, neoliberalizm ile birlikte devletin görece özerkliğini terk ederek, açıktan sermaye lehine bir müdahalecilik ile ekonominin her alanına müdahil olması ve bu müdahilliğin gerektirdiği acil, hızlı dönüşümleri hayata geçirme istekliliğidir. Günü gününe işleyen şahsileşmiş düzenlemelerin, aynı hız ile yapılabilmesi de eskinin genel yasama yöntemi ile mümkün değildir. Bu hıza uygun hızlandırılmış bir yasa yapım süreci şarttır ki Türkiye’de torba yasa tüm de facto özelliği ile bu durumun somut örneğidir. Yürütmenin yasaları olarak tanımlayabileceğimiz söz konusu somut örnek, eşzamanlı olarak yasamanın tükenişini ilan etmektedir. Çünkü yürütme torba yasa ile yasama yetkisini doğrudan kendisine aktarırken, bir taraftan da torba yasanın içine serpiştirdiği bedelli askerlik, belirli bir toplum kesimine vergi affı, imar affı, yine belirli bir meslek grubuna grev yasağı gibi düzenlemeler ile de toplumun geniş kesimlerinin desteğini sağlayacağı adımlar atarak, yasama iktidarına el koyma halini hegemonikleştirmektedir. Yürütmenin bu hegemonik hali, yasama açısından gerçek bir tükeniştir.

Yasamadan yürütmeye iktidar devri ve yasamanın basit bir onay mercisine indirgenmesi torba yasa ile tescillenmiştir. Yasama, artık devletin üç kuvveti arasında toplumsal düzene ilişkin kuralları koyan, bu anlamda yürütme ve yargının da sınırlarını çizen asli kuvvet olma vasfını kaybetmiştir. Yasama karar vericiliğini kaybettiği oranda yürütmenin gündemini icra eden bir icra makamına dönüşmüştür. Üstelik bu yürütmenin icra aygıtı olarak bürokrasiyi kullanarak yaptığı türden bir icra değildir. Yürütmenin talep ettiği düzenlemeleri, değiştirme yetkisi elinden alınarak onaylayan, bu anlamda etkisiz bir icra makamıdır. Bu durum egemenliğin kullanımı açısından da çok kritik bir dönüşümüme işaret etmektedir. Bir parlamenter sistem olarak Türkiye’de millet egemenliğinin asli yansıma yeri TBMM’dir. Yürütme yasamanın içinden çıkan, bu anlamda doğrudan halk tarafından seçilmeyen, TBMM’deki çoğunluğu dolayısıyla bu kuvvete getirilen, dolayısıyla ikincil kuvvettir. Oysa torba yasa ile birlikte ikincil kuvvetin asli kuvvete dönüşme süreci tamamlanmıştır. Bu önemli bir meşruiyet sorununa işaret etmektedir. Milletten doğrudan yetki alan yasama, millet adına kural koyma yetkisini kaybetmiş, yürütme ise sahip olmadığı bir yetkiyi kullanır hale gelmiştir. Torba yasama süreci ile birlikte millet yasa yapım sürecine ne genel kurul düzeyinde muhalefet vekilleri ve iktidar vekilleri ve ne de komisyonlar düzeyinde baskı grupları ve bürokrasi aracılığı ile katılabilmektedir. Bu durum açıkça devlet-vatandaş arasındaki ilişkinin de dönüşümüne işaret eder ki bu bağlamda ortada açık bir meşruluk krizi mevcuttur. Söz konusu meşruluk krizinin üstü, şimdilik biçimsel de olsa TBMM’nin hâlâ yasalara onay veren

kuvvet olarak görülmesi ile örtülmektedir. Sistemin fiilen dönüşümü olarak yaşanan bu sürecin sonunda başkanlık üzerinden sistem tartışmasının gündeme gelmesi de boşuna değildir. Burjuva devletin otoriter devletçilik formunda yaşadığı dönüşüm, kendine uygun olarak 18. yüzyıldan beri yasama üzerinde yükselen siyasal sistemler açısından da bir dönüşüm başlatmıştır. Türkiye’de yaşananlar bunun Türkiye’ye özgü tipik bir yansımasıdır.

### KAYNAKÇA

Agamben, Giorgio (2006), İstisna Hali (İstanbul: Otonom Yayıncılık) (Çev. Kemal Atakay).

Agamben, Giorgio (2012), Kutsal İnsan–Egemen İktidar ve Çıplak Hayat (İstanbul: Ayrıntı Yayıncılık) (Çev. İsmail Türkmen).

AK OFİS (t.y.), Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun -Neden Torba Kanun (Torba Yasa) (Ankara: AKP).

Altuntaş, Ekin Oyan (2012), “Kapitalizmin Doğal Bir Evresi Olarak Totaliter-Polis Devletinin Yükselişi ve ABD Örneği”, Uluslararası İlişkiler, 9 (35): 35-60.

Anayasa Komisyonu Raporu, TBMMTD, T.8.5.1996, D. 20, YY. 1, C. 5, B. 49.

Anayasa Komisyonu Raporu, TBMMTD, T.26.1.2001, D. 21, YY. 3, C. 53, B. 50.

Araç İbrahim ve Şeref İba (2003), “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”, SDF Dergisi, 58 (3): 35-59.

Ataay, Faruk (2013), “Adalet ve Kalkınma Partisi’nin ‘Başkanlık Sistemi’ Önerisi Üzerine Değerlendirme”, Alternatif Politika Dergisi, 5 (3): 266-294.

Bakırcı, Fahri (2005), “Koda Yasa Çerçeve Yasa Ayrımı Üzerine”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 54 (3): 223-240.

Bakırcı, Fahri (2011), “Konuşma”, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu (Ankara: TBMM Yayınları): 113-143.

Bayramoğlu, Sonay (2005), Yönetişim Zihniyeti -Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidar (İstanbul: İletişim Yayınları).

Boratav, Korkut (2004), Türkiye İktisat Tarihi (1908-2002) (Ankara: İmge Kitabevi Yayınları).

Castel, Robert (2004), Sosyal Güvensizlik (İstanbul: İletişim Yayınları).

Çelebi, Fatih (2012), Milletvekillerinin Kanun Teklif Etme Yetkisi, Yasama Uzmanlığı Tezi (Ankara: TBMM).

Çiçek, Cemil (2011), “Konuşma”, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu (Ankara: TBMM Yayınları): 15-21.

Disposition Of Executive Orders Signed By President Barack Obama, National Archives, <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/obama.html> (23.03.2016).

Duverger, Maurice (1986), Siyasal Rejimler (İstanbul: Sosyal Yayınlar).

El, Kıvanç (2013), “AKP’li Vekilden İsyan”, <http://www.gazetevatan.com/akp-li-vekilden-isyan--523582-siyaset/> (20.02.2016).

Elias, Norbert (2007), Uygarlık Süreci: Toplumun Değişimleri/Bir Uygarlaşma Teorisi İçin Taslak (İstanbul: İletişim Yayınları) (Çev. Erol Özbek).

Eroğul, Cem (1996), Anütüzeğe Giriş: Anayasa Hukukuna Giriş (Ankara: İmaj Yayınevi).

Evans, Bryan (2011), “Devlet Aygıtları, İktidar Partisinin Siyasal Gündemine Daha Da Bağımlı Hale Gelecek”, (Çev. Deniz Yıldırım), <http://sendika9.org/2011/07/bryan-evans-devlet-aygitalari-iktidar-partisinin-siyasal-gundemine-daha-da-bagimli-hale-gelecek/> (23.03.2016).

Geçmez, Taner (2013), “Özel Yasama Yöntemi Olarak Temel Kanun”, TBB Dergisi, 2013 (104): 265-298.

Giddens, Antony (2000), Tarihsel Materyalizmin Çağdaş Eleştirisi (İstanbul: Paradigma Yayınları) (Çev. Ümit Tatlıcan).

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/fc5a4a1a-63d9-4de3-bb8b-d56a61409df6/program+%281%29.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACEfc5a4a1a-63d9-4de3-bb8b-d56a61409df6> (11.02.2016).

Güler, Birgül Ayman (1996), Yeni Sağ ve Devletin Değişimi (Ankara: TODAİE Yayınları).

Güler, Birgül Ayman (2003), “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, Praksis Üç Aylık Sosyal Bilimler Dergisi, (9): 93-116.

Gürbüz, Özer (1997), “Dünyada ve Türkiye’de Uygulanan Seçim Sistemleri ve ideal Seçim Sistemi İçin Öneriler”, Ankara Barosu Dergisi, 1997(1): 14-29.

Güzelsarı, Selime (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen

(Der.), Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları (Ankara: İmaj Yayınevi): 85-137.

Haspolat, Evren (2012), Neoliberalizm ve Baskı Aygıtlarının Dönüşümü: Türkiye’de Özel Güvenliğin Gelişimi (Ankara: NotaBene Yayınları).

Horuş, Mehmet (tarihsiz), “Bir Hukuk Afeti: Acele Kamulaştırma”, [http://www.jmo.org.tr/resimler/ekler/918ea9744eaca53\\_ek.pdf?dergi=HABER%20B%DCLTEN%DD](http://www.jmo.org.tr/resimler/ekler/918ea9744eaca53_ek.pdf?dergi=HABER%20B%DCLTEN%DD) (23.03.2016).

Incarinato, Florencia Maria (2007), “El fenómeno del ‘decretismo’ en Argentina y Brasil entre 1989 y 1992 correspondiente a las presidencias de Menem y Collor de Melo”, Revista de Ciencia Política, de la ciudad de Buenos Aires a la aldea global, Número 1, Buenos Aires.

İba, Şeref (2010), Parlamento Hukuku (İstanbul: İş Bankası Yayınları).

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

Jessop, Bob (2005), “Poulantzas’ın Özgünlüğü, Mirası ve Güncelliği”, Betül Yarar-Alev Özkazanç (Der.), Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet (İstanbul: İletişim Yayınları) (Çev. Betül Yarar): 73-112.

Kara, Muzaffer Ayhan (2007), Koalisyon: Türk Siyasal Yaşamında (İstanbul: Cumhuriyet Kitapları).

Keyder, Çağlar (2003), Türkiye’de Devlet ve Sınıflar (İstanbul: İletişim Yayınları).

Kocaman, Habip (2011), “Konuşma”, Kanun Yapım Süreci Sempozyumu (Ankara: TBMM Yayınları): 103-112.

Kutlu, Mustafa (2001), Kuvvetler Ayrılığı –Temelleri, Gelişimi/Hukuk Devletin Gelişimi- (Ankara: Seçkin Yayınları).

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, <http://www.mevzuat.gov.tr/MUHEsasleri.aspx> (20.02.2016).

NTV (16.11.2002), Akp ‘Acil Eylem Planı’nın Tam Metni, <http://arsiv.ntv.com.tr/news/188080.asp>, 16.11.2002 (20.02.2016).

Özal Dönemi Kanun Hükmünde Kararnameleri, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/KHK.aspx>, (12.02.2016).

Özbudun, Ergun (1995), Türk Anayasa Hukuku (Ankara: Yetkin Yayınları).

Poulantzas, Nikos (1992), Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar (İstanbul: Belge Yayınları) (Çev. Şen Süe ve L. Fevzi Topaçoğlu).

Poulantzas, Nikos (2006), Devlet, İktidar ve Sosyalizm (Ankara: Epos Yayınları) (Çev. Turhan Ilgaz).

Roskin, Michael G. (2012), Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür (İstanbul: Adres Yayıncılık) (Çev. M. Bahattin Seçilmişoğlu).

Sabuncu, Yavuz (2006), “Seçim Barajları ve Siyasi Sonuçları”, Anayasa Yargısı, 2006 (3): 191-197.

Tanör, Bülent (2001), Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (İstanbul: YKY).

Teziç, Erdoğan (2003), Anayasa Hukuku (İstanbul: Beta Yayınları).

The Guardian (10.01.2016), “Argentinian President Under Fire For ‘Anti-Democratic’ Decrees”, <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/10/argentinian-president-mauricio-macri-anti-democratic-decrees> (23.03.2016).

Tunaya, Tarık Zafer (1982), Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku (İstanbul: Araştırma Eğitim Ekin Yayınları).

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, <https://www.tbmm.gov.tr/ictuzuk/ictuzuk.htm> (15.02.2016).

TÜİK (Türkiye İstatistik Enstitüsü Kurumu) (2012), Milletvekili Genel Seçimleri 1923-2011 (Ankara: TÜİK).

TBMM Genel Kurul Tutanağı, 22. D. 3. Y. 97. B, 11.05.2005.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, 22. D. 5. Y. 57. B, 31.01.2007.

TBMM Genel Kurul Tutanağı, 24. D. 2. Y. 131. B, 03.07.2012.

1982 Anayasası, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>. (20.02.2016).

10.06.1983 tarihli ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu (13.06.1983 tarihli ve 18076 sayılı Resmi Gazete), <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2839&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>. (20.01.2016).

6223 Sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu'nun 1. Maddesinin (2) Numaralı Fıkrasının (a) Bendinin (20) Numaralı Alt Bendi ile (b)

Bendinin (7) Numaralı Alt Bendinin Anayasa'ya Aykırı Olmadığına ve İtirazın REDDİNE Dair Karar (E.No: 2011/60) (15.12.2011 tarihli ve 28143 sayılı Resmi Gazete),  
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/12/20111215.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/12/20111215.htm>. (29.02.2016).

1 Kasım 2015 Seçimleri, <http://secim.ntv.com.tr/> (26.02.2016).

22.-23.-24. Yasama Dönemlerinin Tüm Yasaları,  
[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_gd.sorgu\\_baslangic](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_gd.sorgu_baslangic).