

## “HİÇBİR YASA BİRDEN ÇOK KONU İÇERMEMELİDİR”\*

*Prof. Dr. Millard Harrington RUUD\*\**

*(Çev.) Öğr. Gör. Burçin AYDOĞDU\*\*\**

Her yasanın tek konu hakkında olması kuralına 41 eyaletimizin anayasasında bir şekilde yer verilmiştir. Gerek eyalet çapındaki gerekse genel nitelikli makale seçkilerinde, mevzuat/içtihat derlemelerinde ve haftalık içtihat seçkilerinde bir yasanın geçerliliğini sorgulayan davacıların bu kurala sıkça gönderme yaptığı görülmektedir. Süreli yayınlarda ve antlaşmalarda bu kadar geniş kabul gören ve sıkça başvurulmuş bir eyalet anayasası hükmü söz konusu olunca insan bu hükme yönelik büyük ilgi olacağı beklentisine

---

\* “No Law Shall Embrace More Than One Subject”, *Minnesota Law Review* 1958 Ocak, C42 No. 3 (42 Minn. L. Rev. 389 1957-1958)

\*\* Prof. Dr. Millard Harrington Ruud (1917-1997), Texas Üniversitesi, Hukuk Fakültesi

\*\*\* Kırklareli Üniversitesi Öğretim Görevlisi

*Çevirenin Notu:* Çok değerli hocamız sayın Prof. Dr. Hakan Pekcanitez için hazırlanan bu armağana güncel bir sorun olan torba yasalar hakkında kaleme alınmış, 1958 tarihli temel nitelikte bir çalışma olan, “No Law Shall Embrace More Than One Subject” adlı makalenin çevirisiyle katılmak istedim. Ülkemizde yasama organının ahlak ve etik anlayışına bırakılmış olan bu husus ilişkin çeşitli anayasal maddeleri ele alan bu eser hem ülkemizle Amerika Birleşik Devletleri’nin yasama sistemleri arasında uluslararası mukayese olanağı tanımakta hem de eyaletler arası farklar üzerinde değerlendirmeler yaparak bu konudaki farklı pozitif hukuk yaklaşımlarını göz önüne sermektedir. Hukuk bilimimize ve uygulamasına naçiz bir katkıda bulunması amacıyla çevirdiğim makalenin yer ve kapsam itibarıyla evrensel ya da mukayeseli değerlendirme yapmaya elvermediğini düşündüğüm VI konu başlığı son kısımlarını ise çeviriye dahil etmemeyi uygun buldum. Bu makale eski tarihli bir çalışma olmakla birlikte içerdiği tartışmalar açısından günümüzdeki ve gelecekteki pek çok anayasal soruna ışık tutacak ve etik hareket etme kaygısı taşıyan yasama organı mensuplarına yol gösterecek niteliktedir.

girebilir. Şaşırtıcıdır ki öyle bir ilgi mevcut değildir<sup>1</sup>. Bu yazının amacı söz konusu anayasal hükme, hak edip de görmemiş olduğu ilgiyi göstermektir. Yazıda, hükmün tarihi, tarihsel amacı, bu hükme başvuran davacıların deneyimleri ve mahkemelerin bu hükme verdiği anlam ele alınacaktır. Hükmün, anılan hedefini gerçekleştirmedeki yeterliliği de değerlendirilecektir.

## I. GİRİŞ

Heterojen konularda hükümler içeren bir torba yasa tasarısının düzgün ve rasyonel bir yasama sürecinde sorunlar arz etmesinin tarihi Romalılara kadar gitmektedir. Luce'nin aktardığına göre M.Ö. 98 yılında çıkarılan Lex Caecilia Didia yasasıyla lex satura yani ilgisiz hükümler içeren yasa çıkarılması yasaklanmıştır<sup>2</sup>. Torba yasa tasarıları sömürgecilik zamanlarından beri memnuniyetsizlik kaynağıydı; bu sorunun üstesinden gelmeye yönelik olarak ilk girişim 1818 yılında Illinois anayasasındaki bir hüküm olmuştur. Bu hüküm, yasama organı mensuplarının maaşlarının belirlenmesi kapsamında hükümet görevlilerinin de maaşının belirlendiği tasarı sunulmasına sınırlama getirmekteydi. 1843 yılında Michigan'da kabul edilen anayasa değişikliğiyle ise, tek bir amaçla kredi alınması ya da devlet tahvili çıkarılması yetkisi veren birden çok yasa çıkarılması sınırlanmıştır. Bununla birlikte 1844 yılına kadar hiçbir eyalet genel bir "tek konu-tek yasa" kuralı getirmemiştir; ancak 1844'e gelindiğinde New Jersey bu nitelikte bir hüküm

<sup>1</sup> Anayasadaki tek konuluk kuralının tartışıldığı başlıca eserler şunlardır: Crawford, Statutory Construction §§ 95, 98 (1940); Freund, Legislative Regulation 208 (1932); Luce, Legislative Procedure 548 (1922); New York State Constitutional Convention Committee, Problems Relating to Legislative Organization and Powers 68-71 (1938); 1 Sutherland, Statutory Construction §§ 1702, 1711-13, 1720 (3d ed. Horack, 1943); Everstine, Titles of Legislative Acts, 9 Md. L. Rev. 197, 212 (1948); Horack, Constitutional Limitations on Legislative Procedure in West Virginia, 39 W. Va. L. Q. 294, 303-05 (1933); Merrill, Legislation: Subject, Title and Amendment, 13 Neb. L. Bull. 95 (1934); Sinclair, The Operation of a Constitutional Restraint on Bill-Styling, 2 U. Newark L. Rev. 25, 54-62 (1937) (New Jersey hukukuna ilişkin bu tartışma bu çalışmada ele alınan konu hakkındaki en derinlikli ve geniş tartışmadır.); Sweet, Title of Bills Required by Missouri Constitution, 9 J. Mo. B. 225, 226 (1953); Comments, 9 Miami L. Q. 431 (1955); 24 U. Chi. L. Rev. 722, 724-26 (1957).

<sup>2</sup> Luce, op. cit. supra note 1, at 548-49

kabul etmiştir. Bu fikir kendiliğinden kabul görmüştür ve kısa zamanda diğer eyaletlerin çoğunluğunun anayasasına da girmiştir. Günümüzde North Carolina ve New England eyaletleri hariç eyaletlerin hepsi tek konu-tek yasa kuralına anayasalarında bir şekilde yer vermiştir<sup>3</sup>. Minnesota anayasasındaki hüküm örneksel niteliktedir: “Hiçbir yasa, başlığında ifade edilen tek konudan fazlasını kapsamayacaktır”<sup>4</sup>.

Otuzyedi eyalet yasa konusunun tekliği konusunda esas itibarıyla aynı genel şartı koşmuştur. Bu eyaletlerin 32’si hiçbir yasanın birden çok konu hakkında olamayacağını hüküm altına alırken beş eyalet bu kuralı amaç açısından getirmiştir. Diğer iki eyalet olan New York ve Wisconsin’de ise sadece özel ve yerel yasalar için geçerli olan tek konululuğa ilişkin anayasal kural mevcuttur. Arkansas’ın ve Mississippi’nin tek konululuğa ilişkin anayasa hükümleri ise sadece ödenek yasaları için geçerlidir. Tablo 1 bu anayasal hükümleri ve ödenekle ilgili yasalar öngören daha az sayıdaki eyaletlerde kabul edilen hükümleri özetlemektedir.

Minnesota eyaletindeki ve ona paralel düzenleme yapan eyaletlerdeki hükmün amacı Minnesota v. Cassidy davasında mahkeme tarafından uygun bir biçimde ifade edilmiştir:

“[IV. maddenin 27. fıkrasında] hedeflenen, her değerlendirmede ve kararda sadece o değerlendirmenin ya da kararın kendi esasına bağlı kalınmasını her tür yasama düzenlemesiyle güvence altına almak ve bunu, gerek konuya tamamen yabancı ya da konuyla tamamen ilgisiz ya da bağlantısız hususların hileli bir biçimde kapsama sokulmasını yasaklayarak ve gerekse düzenlemenin geçmesini garantilemek için gereken desteği vermeye mecbur bırakmak amacıyla, görünüşte bütünlük arz edip de nitelikte, amaçta ve hedeflerde benzeşmeyen, birbirinden farklı düzenlemelerin birbirine eklenmesini engelleyerek başarmaktır... Ancak bununla, ‘yasaları kapsam, işleyiş bakımından gereksiz derecede kısıtlı hale getirip sayılarını arttırmak

<sup>3</sup> Bu çalışma çok sayıda yasama organının kendi kuralları içinde bulunan tek konululuk kuralını ele almamaktadır. ABD Temsilciler Meclisi Kurallar md. XVI/7’nin aynısı eyaletlerde yaygın olarak kabul edilmiştir ve şu hükmü içermektedir: “Değerlendirilmekte olan konudan farklı bir konu hakkındaki hiçbir tasarı ya da teklif, tadil adı altında kabul edilmeyecektir.”

<sup>4</sup> Minn. Const, art IV, § 27 (1857).

suretiyle yasamayı zor durumda bırakmak amaçlanmamaktadır ve bu yaklaşım öyle yorumlanmamalıdır”<sup>5</sup>.

New Jersey eyaletinin bu konudaki hükmü ilginç bir biçimde, amacını hükmün kendi içinde beyan etmektedir:

“Belli bir yasaya, birbiriyle düzgün bağlantısı olmayan hususların karışmasına yol açacak usulsüz etkide bulunulmasının önüne geçmek...”<sup>6</sup>.

Tek konu kuralının temel nitelikteki ve evrensel çapta tanınmış olan amacı yasaların çıkarılmasında destek toplamanın engellenmesidir; destek toplamadan kast edilen, normalde kendi teklifi için çoğunluğun onayını alamayacak olan birden çok azınlığa ait birden çok teklifin tek bir yasadaki farklı hükümler halinde bir araya getirilmesi ve bu surette azınlıkların oylarının birleştirilmesiyle söz konusu torba yasa lehine bir çoğunluk elde edilmesidir<sup>7</sup>.

Hükmün açıklanan bir diğer amacı ise çokça rağbet gören ve kabul edilmesine kesin gözüyle bakılan yasa tasarılarına “ekler” ilâştirilerek söz konusu ekin kendi özü itibarıyla değil de ilâştirildiği düzenlemenin özü sayesinde kabul edilmesinin güvence altına alınmasının engellenmesidir<sup>8</sup>. Görünüşe göre bu taktik-manevra, destek toplamanın bir türevinden başka bir şey değildir.

Tek konu kuralının hizmet ettiği bir başka amaç düzgün yasama usulünü kolaylaştırmaktadır. Her yasa tasarısı tek konuyla sınırlanınca her bir tasarıda sunulan meseleler daha iyi kavranabilir ve daha yüksek anlayışla tartışılabilir. Ayrıca her bir yasa tasarısının tek konuyla sınırlanması demek, masaya yatırılan konuyla ilgisiz değişiklik öneren tasarıların değerlendirilmeye alındığı konu dağıtıcı hallerin söz konusu olmaması demektir. Ancak belirtmek gerekir ki bu amaç, yasama usulüne ilişkindir; oy çokluğu kuralından sapma yaratmayı amaçlayan yolları ortadan kaldırmayı amaçlamamak-

<sup>5</sup> 22 Minn. 312, 322 (1875).

<sup>6</sup> N.J. Const, art. IV, § 7, para. 4 (1844).

<sup>7</sup> Christie v. Miller, 128 Ga. 412, 57 S.E. 697 (1907); Trumble v. Trumble, 37 Neb. 340, 55 N.W. 869 (1893); Johnson v. Harrison, 47 Minn. 575, 50 N.W. 923 (1891); Giddings v. San Antonio, 47 Tex. 548, 553 (1887); People ex rel. Estes v. Dehany, 20 Mich. 349 (1870); People v. Mahaney, 13 Mich. 481, 496 (1865).

<sup>8</sup> 1 Sutherland, op. cit. supra note 1 at 1702.

tadır. Bu yollarla mücadele etmek, yasama kurallarına bırakılabilecek kurum için bir meseledir<sup>9</sup>.

Tek konu kuralını içeren anayasa hükmü, her yasa tasarısının bir başlığı olması ve o başlıkta yasa tasarısının konusunun ya da hedefinin ifade edilmesi bağımsız zorunluluğunu da içermektedir. Ancak bu zorunlulukların kendi bağımsız işleyişleri, tarihsel dayanakları ve amaçları vardır. Anayasa-daki başlık zorunluluğunun Amerikan tarihindeki temeli 7 Ocak 1795 tarihinde Georgia eyaletinde çıkan meşhur Yazoo yasasıdır<sup>10</sup>. Özel kişilere esaslı miktarlarda bağışta bulunan yasa, masum ve yanıltıcı bir başlık kullanılarak yasama organının gözünden kaçırılıyor gibi hissedildiği için her yasa tasarısının konuyu yeterli surette ifade eden bir başlık içermesinin anayasal zorunluluk haline gelmesi yönünde umumi bir talep ortaya çıktı. General James Jackson olayında bu işe yarayacak bir hüküm 1798 yılında Georgia anayasasına konmuştur<sup>11</sup>. Başlık zorunluluğunun asli amacı halkın ve yasanın şaşırılmasının ve onlara karşı hile yapılmasının önüne geçmektir. Eğer bir yasa tasarısının başlığı yasanın konusunu yeterli surette ifade etmezse ya da konuyu ifade etmekte yanıltıcı olursa söz konusu yasa kısmen ya da tamamen iptal edilir<sup>12</sup>. Başlık zorunluluğunun amacı el altından

<sup>9</sup> Bu tabii ki daha önce alıntılanan Temsilciler Meclisi kuralıdır; önerilen tadillerin, değerlendirilmekte olan yasa tasarısıyla bağlantılı olmasını zorunlu tutmaktadır.

<sup>10</sup> Yazoo Yasası'nın başlığı şöyleydi: “Bu eyalet topraklarının kain olmayan kısmının bir parçasını yeni eyalet birlikleri için ve bu yasada belirtilen diğer hususlar için kamulaştırma ve bu eyaletin onun kamulaştırılmamış parçası üzerinde, eyalet sınırlarını koruyup takviye etmek amacıyla ve diğer amaçlarla hak ilan etme yasasını tamamlayıcı yasa”. Bu yasa Georgia eyaletindeki kamu arazilerinin önemli bir kısmının isim sahibi şirketlere satılmasını yönlendirmiştir. Fletcher v. Peck, 12 U.S. (6 Cr.) 87 (1810) davasında eyalet valisinin Jamer Gunn ve diğerlerinden oluşan bir Georgia şirketine akresi 50 Sterlinden toplam 500 bin akre sattığına dair 13 Ocak 1795 tarihli bir senet incelenmiştir. Georgia yasama organı 13 Şubat 1796 tarihinde Yazoo Yasa'nın batıl ve yok hükmünde olduğunu çünkü çıkarılışında uygunsuz etki ve hile olduğunu ilan etmiştir. Bireyler arasındaki bir davada Üst Mahkeme anılan senette arazinin esasen aktarıldığı iyi niyetli alıcının arazi üzerindeki mülkiyet hakkının geçerli olduğuna ve bunun 1796 tarihli yasadaki etkilenmeyeceğine hükmetmiştir.

<sup>11</sup> Bkz. Giddings v. San Antonio, 47 Tex. 548, 555-56, (1887).

<sup>12</sup> Bu anayasa hükümleri ve mülkiyet hakkının yetersiz olmasının sonuçları bağlamında neyin yeterli mülkiyet hakkı olduğu, bağımsız, çok geniş ve problemlili bir konudur. See

yasama faaliyeti yürütülmesini engellemektir; tek konu kuralı da bu tür uygulamaların kökünün kazınmasında yardımcı ve tamamlayıcı rolde bir zorunluluktur. Minnesota mütalaasından alıntılanan hükme benzeyen anayasal hükümlerin amacı, hukuki ifadesini genellikle bu iki zorunluluğun tek bir beyanda birleşmesinde bulmaktadır. Dolayısıyla aynı anayasa hükmünde düzenlenen bu iki zorunluluğun aslında ayrı olan amaçlarını birbirinden yalıtma çoğu zaman zor olmaktadır.

## II. KURALIN YARGISAL UYGULAMASI

Tek konu kuralı, anayasa yapıcılarının yasama sürecini düzenlemek amacıyla anayasaya koyduğu birkaç hükümden biridir<sup>13</sup>. Bu hükümler yasaların şeklini ve yasama usulünü düzenler. Bu hükümlerle ilgili ortaya çıkan ilk soru şudur: bir davada taraflardan biri, yasama organının bu hükümlere riayet etmediğini ileri sürerek bu usule aykırı çıkarılmış yasanın yok hükmünde olduğunu ileri sürebilir mi? Yasama usulünün bu anayasal düzenlemelerinden birine aykırı çıkarılan yasaları bu konuda savunan iki hukuk doktrini vardır: birincisi anayasa hükümlerinin ihlal edildiği olgusunun ispatlanmasını engelleyen kabul edilen tasarı doktrini, ikincisi ise anayasal düzenlemenin zorunlu değil yol gösterici düzenlemelerden sayan doktrindir.

Kabul edilmiş tasarı doktrinine göre kabul edilmiş tasarıların üzerinde, tasarıyla örtüşmeyen bir husus yoksa o tasarı gerek içerdiği metin itibarıyla gerekse hukuka uygun olarak kabul edilmiş olmasıyla kesinleşmiş bir tasarıdır ve yasama organının yayınlanmış tutanaklarının arka planına bakarak ya da yayınlanmış tutanakların dışına çıkarak geçersiz hale getirilemez<sup>14</sup>. Minnesota ve başka bazı eyaletler yayınlanan tutanak kayıtlarını esas almaktadır. Buna göre, kabul edilmiş bir yasa tasarısı aksi kanıtlanmadıkça yasama organının tüm anayasal gereklere uymuş olduğunun kanıtıdır ancak bu kari-

---

1 Sutherland, *op. cit. supra* note 1, § 1708; Manson, *The Drafting of Statute Titles*, 10 *Ind. L.J.* 155 (1934); Sinclair, *A Constitutional Restraint on Bill Styling*, 2 *U. Newark L. Rev.* 35 (1937); *Comments*, 43 *Harv. L. Rev.* 1143 (1930); 23 *Tex. L. Rev.* 378 (1945).

<sup>13</sup> Örneğin bkz. *Minn. Const art IV*, §§ 10, 12, 13, 16, 19-22, 27, 30.

<sup>14</sup> *Carlton v. Grimes*, 237 *Iowa* 912, 23 *N.W.2d* 883 (1946), 32 *Iowa L.Rev.* 147 (1946); *Williams v. Taylor*, 83 *Tex.* 667, 19 *S.W.* 156 (1892).

nenin yürütülmesi ve yasanın geçersiz hale getirilmesi mümkündür<sup>15</sup>. Bu kuralların hiçbirini bir yasama tasarrufunda tek-konu kuralının ihlal edildiği iddiasını bertaraf edebilecek nitelikte değildir çünkü tek konu kuralının ihlal edildiği olgusunu tespit etmek için kanıt olarak tutanakların dışına çıkmaya gerek yoktur; o tür bir ihlal yasanın kendisinden anlaşılabilir.

Dolayısıyla tek konu kuralının ihlali nedeniyle bir yasanın yok hükmünde sayılmasını ancak bir mahkeme, söz konusu anayasal düzenlemenin uyulması zorunlu değil yol gösterici türden bir düzenleme olduğuna hükmederek engelleyebilir. Anayasal düzenlemenin yönlendirici nitelikte olduğunun tespit edilmesiyle, yasama tasarrufunun yargı incelemesine girmesi reddedilmiş olmuştur. Ne var ki tek konu kuralının yol gösterici nitelikte olduğunu Ohio’dan başka hiçbir eyalet mahkemesi kabul etmiş değildir<sup>16</sup>. Minnesota eyaletinin bir keresinde söz konusu anayasal hükmün yol gösterici olduğunu beyan ettiğine dair bazı kanıtlar olsa da artık bu hükmü uyulması zorunlu bir hüküm sayıldığı kesindir<sup>17</sup>.

Bununla birlikte mahkemeler yargının yasama tasarrufuna daha az müdahale etmesi amacıyla başka bir ortak teknik kabul etmişlerdir. Mahkemeler söz konusu anayasa hükmünün liberal bakış açısıyla<sup>18</sup> ve yasamanın

<sup>15</sup> State ex rel. Foster v. Naftalin, 246 Minn. 181, 74 N.W.2d 249 (1956); Woodward v. Pearson, 165 Ore. 40, 103 P.2d 737 (1940).

<sup>16</sup> Pim v. Nicholson, 6 Ohio St. 177 (1856) : contra, Simms v. Sawyers, 85 W.Va. 245, 101 S.E. 467 (1919).

<sup>17</sup> Johnson v. Harrison, 47 Minn. 575, 50 N.W. 923 (1891). Ramsey İlçesi Denetçiler Kurulu v. Heenan ilk davası, 2 Minn. 281 (1858), bu hükmün zorunlu olmadığını söyleyebilir. Ancak, mahkeme yasanın tek bir konu kapsadığını ve sonrasında anayasa hükmünün yönlendirici olarak kategorize edilmesini “anlamsız” bularak aynı hükmün zorunlu sayılmasını “diğer eyaletlerin hepsini taklit etmeye degecek bir idare bilimi ilerlemesi...” olarak nitelemiştir. Tuttle v. Strout, 7 Gil. 374 (Minn. 1862) davasındaki Gilfillen raporuna göre mahkeme Heenan davasına atıf yaparak şöyle demiştir: “orada bu anayasa hükmünün salt yol gösterici olduğunu ifade etmiştik...” Ancak Gilfillen’in Minnesota v. Gut, 13 Minn. 341 (1868), aff’d 76 U.S. 35 (9 Wall.) (1869) davası hakkında raporuna göre mahkeme Tuttle v. Strout davasından alıntı yapmakta ama “olduğunu” yerine “olmadığını” yazmıştır. Bu muğlaklık ilk davalarda vardır ancak Minnesota Üst Mahkemesinin titizlikle ele aldığı, yasanın birden çok konu kapsadığının iddia edildiği çok sayıda davada bu hükmün zorunlu sayıldığı açıklık kazanmıştır.

<sup>18</sup> Austin v. Gulf, C. & S.F. R.R., 45 Tex. 234 (1876).

işini zorlaştırmayacak, dürüst yasama organını da mahçup duruma düşürmeyecek biçimde yorumlanması gerektiğini söylemektedirler<sup>19</sup>. Yani mahkemeler “konu” ya da “amaç” kavramını dar değil geniş yorumlayacak ve böylece yasama organının bir yasa tasarısında bulunması istediği hususların sınırı çok sert bir biçimde sınırlanmış olacaktır. Johnson v. Harrison davasında yargıç Mitchell mahkemelerin bu tür vakalardaki yaklaşımını açık bir şekilde ifade etmektedir:

“Bu hüküm...sıkı sıkıya değil liberal bir bakış açısıyla yorumlanacaktır. Yasaların kapsamını ve yürütülüşünü gereksiz ölçüde kısıtlayarak ya da yasa sayısının arttırarak ya da yasama organının genel bir konudaki tüm meseleleri tek bir yasada ele almasını engelleyerek yasama organını zor durumda bırakmayacaktır.”<sup>20</sup>.

Bu durumda tek konu kuralı müdafilerin bir yasayı başından alaşağı etmeleri için kullanabildikleri bir kural haline gelmektedir ve bu kuralın uygulanmasının şartlarının neler olduğunu öğrenmek önem arz etmektedir. Minnesota eyaleti hiçbir yasanın birden çok konuyu kapsayamayacağını beyan ederken eyaletlerin çoğunluğu bir yasanın birden çok konu içerebileceğini beyan etmektedir. “Kapsamak” ve “içermek” sözcüklerinin kullanılması görüldüğü kadarıyla esaslı bir fark yaratmamaktadır; bu iki terim arasında bir fark olduğunun iddia edildiği vaki değildir.

Bu hükümlerin çoğunluğu teklik şartını “konu” açısından ifade etmektedir. Diğerleri ise teklik şartını “amaç” açısından ifade etmektedir. “Konu” kelimesinin sözlükteki tanımları arasında şunlar vardır: “bilgilerin örgütlenmiş birlikteliği”, “bahis konusu” ve “mantıkta: bir önermenin, o önermenin ne hakkında olduğunu gösteren terimi... bir onayın ya da reddin ele aldığı husus.”<sup>21</sup>. Bir eylemin konusu, o eylemde neyin söz konusu olduğunu ya da o eylemin neye yönelik olduğunu gösterir.

Öte yandan “amaç” sözcüğünün sözlük tanımları arasında şunlar vardır: “hareket ya da gayretin sonunda varmak istenen”, “ulaşmaya çalışılan”,

<sup>19</sup> Illinois v. McBride, 234 111. 146, 84 N.E. 865 (1908).

<sup>20</sup> 47 Minn. 575, 577, 50 N.W. 923, 924, (1891).

<sup>21</sup> Webster’s New International Dictionary of the English Language 2509 (2ded. 1947).

gaye, niyetlenen, saik, nihai sebep”<sup>22</sup>. Bir eylemin amacı onun sonunda varılmak istenenin ya da niyetlenenin ne olduğunu ifade eder. Bir tasarrufun tek bir konu hakkında olmasını şart koşmakla tek bir amacı olmasını şart koşmak arasında bariz bir fark vardır. Tek bir konu hakkında olmak, ele alınan meselenin tekliğini gerektirirken tek bir amaca sahip olmak varılmak istenen sonucun tek olmasını gerektirir<sup>23</sup>.

“Konu” sözcüğünün bu bağlamdaki en iyi genel tanımlarından biri yargıç Mitchell’im Johnson v. Harrison davasında yaptığı tanımdır:

“Konu terimine öyle geniş ve genel bir anlam verilmelidir ki yasama organı, aralarında mantıksal ya da doğal bağlantı olan meselelerin hepsini tek bir yasada ele alabilsin. Birden çok konunun varlığından bahsedebilmek için yasanın birbirine benzemeyen ve birbiriyle örtüşmeyen iki ya da daha çok konuyu, konular arasında meşru bir bağlantı ya da ilişki kurabilecek makul bir mülhaza olmaksızın kapsamaması gerekir. Bir yasanın bir konuyu genel itibarla kapsamaması gerekir ve bu da şu anlama gelir: ele alınan meselelerin tamamı genel itibarla tek bir fikir kapsamında olmalı, mantıksal açıdan ya da yaygın kabule göre genel itibarla bir konunun parçaları ya da onunla ilişkili hususlar olacak kadar birbiriyle bağlantılı ya da ilgili olmalıdır.”<sup>24</sup>

Tek konululuk kuralı bağlamında yasama tasarrufunun konusu için “başlıca konu”<sup>25</sup>, “genel bahis konusu”<sup>26</sup>, “yazılı yasanın çekirdeği”<sup>27</sup> ve “bir bütün olarak ele alınabilecek genel konu başlığı”<sup>28</sup> gibi çeşitli tarifler vardır.

<sup>22</sup> A.g.e. s. 1679.

<sup>23</sup> Anayasa kuralının iki biçiminin sözlük aracılığıyla incelerken bilgili yargıç Hand’in Cabell v. Markham, 148 F.2d 737, 739 (2d Cir. 1945) davasındaki tavsiyesini de aklımda tuttum: “Olgun ve iyi gelişmiş bir hukuk biliminin en kesin göstergelerinden biri sözlüklerden kaleler inşa etmemesi, onun yerine yazılı yasaların her zaman gerçekleştirmesi gereken bir gayesi ya da amacı olduğunu aklında bulundurmasıdır, ki bu gayenin ya da amacın duygudaşlıkla ve hayal gücünü kullanarak keşfedilmesi onun anlamına ulaşmaktaki en güvenilir rehberdir.”

<sup>24</sup> 47 Minn. at 577, SO N.W. at 924 (1891).

<sup>25</sup> Sullivan v. Westhoff, 38 S.W.2d 604, 606 (Tex. Civ. App. 1931).

<sup>26</sup> McMeans v. Finley, 88 Tex. 515, 521, 32 S.W. 524, 525 (1895).

<sup>27</sup> AFL v. Langley, 66 Idaho 763, 769, 168 P.2d 831, 834 (1946).

Yasalarda konu açıdan genel bütünlüğün zorunlu tutulduğu otuzyedinci eyaletin beşi bu kuralı amaç bütünlüğü şeklinde düzenlemektedir.<sup>29</sup> Bir yasanın amacı için “kanun çıkarırkenki hedef ya da maksat”<sup>30</sup>, “yasanın genel maksadı”<sup>31</sup> ve “yasama tasarrufunun ulaşmak istediği sonuç”<sup>32</sup> gibi çeşitli tarifleri vardır.

Yasa içeriklerinde aranan bütünlüğün niteliği hakkında görünürde farklı tarifler olsa da mahkemeler bu konuda net bir ayırım yapmamıştır. Örneğin Indiana eyaletindeki bir mahkeme şunu beyan etmiştir: “Bir yasanın “amacı” ile “konu”su birbiriyle özdeş olmasa da biz bir yasanın kapsamındaki meselelerin ‘tek konu’ kapsamında olduğunun makul açıdan kabul edilebilip edilemeyeceğini tespit ederken o yasanın amacının göz önüne alınmasının şart olduğu kanaatindeyiz”<sup>33</sup>. Iowa eyaletindeki bir mahkeme anayasadaki tek konululuk zorunluluğunu ele alırken şu mütalaada bulunmuştur: “Amaç bütünlüğü varılması tasarlanan nihai sonucun ayrıntılarında değil o sonucun kendisinde aranmalıdır”<sup>34</sup> missouri eyaletindeki bir mahkeme ise konu tekliğini öngören anayasal zorunluluk bağlamında saik, amaç ve konu arasında keskin bir ayırım yapmayı reddetmiştir<sup>35</sup>. Georgia eyaleti tek konululuğu zorunlu tutsa da Conner hakkındaki nizasız yargılamada<sup>36</sup> yasanın açık maksadını kullanarak o yasanın söz konusu anayasal zorunluluğa uyup uymadığını sınamakta ve yasada konu çoğulluğu olduğu sonucuna varmaktadır çünkü yasanın maksadı dört ayrı şirket kurmaktır. Michigan eyaleti amaçta teklik aramakta olduğu halde Michigan eyaletindeki bir mahkeme incelemekte olduğu yasanın amacında çoğulluk tespit ederken büyük oranda Conner’in nizasız yargılamasını esas almıştır<sup>37</sup>. Yasalarda tek amaç olmasını

<sup>28</sup> Merrill, supra note 1, at 98.

<sup>29</sup> La., Mich., N. J., W. Va., and Va.

<sup>30</sup> Kent County ex rel. Bd. of Supervisors v. Reed, 243 Mich. 120, 123, 219 N.W. 656, 657 (1928); Pinder v. Board of Supervisors, 146 So. 715, 718 (La. App. 1933).

<sup>31</sup> Grand Rapids v. Burlingame, 93 Mich. 469, 472, 53 N.W. 620, 621 (1892).

<sup>32</sup> State ex rel. Walter v. Town of Union, 33 N.J.L. 350, 354 (Sup. Ct. 1869).

<sup>33</sup> State ex rel. Test v. Steinwedel, 203 Ind. 457, 469, 180 N.E. 865, 868 (1932).

<sup>34</sup> Dayton v. Pacific Mut. Life Ins. (jo.), 202 Iowa 753, 757, 210 N.W. 945, 946 (1926).

<sup>35</sup> Thomas v. Buchanan County, 330 Mo. 627, 51 S.W.2d 95 (1932).

<sup>36</sup> 51 Ga.571 (1874).

<sup>37</sup> Cote v. Village of Highland Park, 173 Mich. 201, 139 N.W. 69 (1912).

şart koşan Virginia eyaletinde ise bu bağlamda “amaç” ile “konu” terimlerinin esaslı olarak aynı anlama geldiği açıklanmıştır<sup>38</sup>.

Texas eyaletinin 1845 tarihli ilk anayasasında “konu”da bütünlük aranmaktaydı. Ancak 1861, 1866 ve 1869 anayasaları “amaç” terimini kullanmıştır. 1876’da benimsenmiş olan şimdiki anayasa ise ilk baştaki “konu” terimine geri dönmüştür. Anlam açısından bir fark olabileceği kabul edilmekle birlikte terimler arasında gerçek bir fark olmadığı belirtilmiş ve eski vakaların yeni anayasa açısından da emsal kabul edilebileceği belirtilmektedir<sup>39</sup>.

Bütünlük şartının “konu” açısından olmasıyla “amaç” açısından olması arasında gerçek bir fark olmadığına dair mahkeme kararları mevcut olduğu için aşağıdaki tartışmada vakalar ayrı ayrı ele alınmayacaktır<sup>40</sup>. Ve her iki terime de başvurulduğu görülmekle birlikte yazının sadeliğini korumak adına söz konusu anayasa kuralı tek konululuk kuralı diye anılacaktır.

### III. KONUDA ÇOĞULLUĞUN SONUÇLARI

Mahkemelerin konu çoğulluğu tespit ettiği vakaları ele almadan önce çoğulluk tespitinin sonuçlarını tartışmak daha uygun olacaktır. Konu çoğulluğunun gerçekleştiği üç hali birbirinden ayırmak önem arz etmektedir: (1) Yasanın hem içeriğinin birden çok konuyu ele alması hem de başlığının birden çok konuya atıf yapması (2) Yasanın içeriği iki ya da daha çok konuyu ele alırken yasa başlığının tek bir konuya ilişkin olması (3) Yasanın içeriği tek bir konuyu ele alırken yasa başlığının iki ya da daha çok konudan bahsetmesi. Tek konululuk kuralı, bu hallerin ilkinde açıkça ihlal edilmektedir.

Bir yasanın içeriği iki ya da daha çok konu hakkındayken o yasanın başlığı tek bir konu ifade ettiği takdirde yasa başlığının yasa içeriğini ifade etmesini zorunlu tutan kardeş anayasal düzenleme devreye girer. Başlıkla

<sup>38</sup> Ingles v. Straus, 91 Va. 209, 215, 21 S.E. 490, 492 (1895); Commonwealth ex rel. City of Richmond v. Chesapeake & O. Ry., 118 Va. 261, 270, 87 S.E. 622, 625-26 (1916).

<sup>39</sup> Day Land & Cattle Co. v. Texas, 68 Tex. 526, 542, 4 S.W. 865, 872 (1887).

<sup>40</sup> Manson, supra note 12, at 156-57 n. 3 başlıkla ilgili zorunluluk bağlamında “amaç” ve “konu” açısından aynı sonuca varmaktadır.

ilgili bu zorunluluğun iki ihlal türüne farklı sonuçlar bağlanmıştır. Eğer yasanın başlığı yasa tasarısının içeriğini tamamıyla yansıtmıyorsa ya da içerik hakkında yanıltıcı nitelikteyse yasanın tamamı geçersiz olmaktadır. Ancak eğer yasanın başlığı tasarının bir kısmını doğru yansıtıyorsa o zaman yasanın başlığa yansımayan kısmı geçersiz olmaktadır.<sup>41</sup> Tabii ki bu kuralın uygulanabilmesi için yasanın ilgili bölümlerinin yasanın bütününden ayrılabilir nitelikte olması şarttır. Bazı eyaletlerin anayasalarında yasaların bölünebilmesi açıkça hüküm altına alınmıştır; diğer eyaletlerin hukuk sistemlerinde ise aynı sonuca anayasal bölünebilirlik hükmünün yardımıyla ulaşılmaktadır.

Bu halde, yasa başlığı hakkındaki zorunluluğun ele aldığımız türden bir yasaya uygulanması ya yasayı tamamen geçersiz kılacak ya da yasanın kapsamını tek bir konuyla sınırlayacaktır. Her iki halde de konu çoğulluğu gündeme gelmeyecektir.

Birden çok konu içerdiği halde başlığı bu konulardan tek birini ifade eden yasaların ele alındığı davaların çoğunluğunda başlık düzenlemesi gereği yasa kapsamının başlıkta ifade edilenle sınırlanması gerektiğine ve sadece o kısmın geçerli olacağına hükmedilmiştir.<sup>42</sup> Bununla birlikte yasanın bütünü geçersizliğine hükmedilen davalar da olmuştur. Nevada eyaletinde “Hayvan postlarının kontrol ettirilmesi, zararların telafi edilmesi ve bunlara ilişkin diğer hususlar” başlıklı bir yasa çıkarılmıştır ve bu yasa hayvan postlarının kontrol edilmesini hüküm altına aldığı gibi sığır çiftliklerinin etlerinin satışını hüküm altına almıştır. Mahkeme satış düzenlemesinin başlıkta ifade edilenden ayrı bir konu olduğuna, başlığın yanıltıcı olduğuna ve bu nedenle yasanın bütününe yok hükmünde olduğuna hükmetmiştir. Bu kararlar mahkeme yasanın anayasaya aykırı olduğuna dayanan davaya yönelik itirazın kaldırılmasını, yasa birden çok konu içerdiği için onamıştır.<sup>43</sup> Konunun çoğulluğu kararın teknik dayanağı olmakla birlikte görülmektedir ki kararın esas dayanağı yasa başlığının kusurlu olmasıdır.

Nebraska Üst Mahkemesi'nin 1907 tarihli bir yasa hakkındaki dördüncü mütalaasına göre bazı hallerde mahkeme yasa içeriğinde yer alan

<sup>41</sup> 1 Sutherland, op. cit. supra note 1, § 1708; Comment, 23 Tex. L. Rev. 378 (1945).

<sup>42</sup> Jones v. Thompson's Ex'r, 75 Ky. (12 Bush) 394 (1876); State ex rel. Daubman v. Smith, 47 N.J.L. 200 (Sup. Ct. 1885).

<sup>43</sup> State v. Payne, 53 Nev. 193, 295 Pac. 770 (1931).

ikinci (başlığa yansımayan) konu yasanın yasama organından geçmesini teşvik için konmuş olduğunu tespit ettiğinde söz konusu yasanın bölünemez olduğuna ve bütünüyle geçersiz olduğuna karar verebilir<sup>44</sup>.

En sağlam çözüm Nebraska eyaletindeki çözüm olabilir. Yasanın içeriğindeki konu çoğulluğu destek toplama yoluna başvurulmuş olma ihtimalini göstermektedir; destek toplayıcılık, tek konululuğun engel olmaya çalıştığı kötü niyetli yöntemdir. Bir yasanın yasama organından geçmesinde bu kötü niyet devreye girmişse o yasa yoklukla malul ilan edilmelidir. Başlıkta teklik şartının getireceği kavramsalcılık nedeniyle siyasi gerçeklerin gözden kaçması da mümkündür. Yasama organı başlıkta ifade edilen tek konuda sınırlı kalmayıp söz konusu yasayı gerçekten de yasanın içeriğinde her iki konuyu da değerlendirmiş olabilir ve yasanın yasama organından geçmiş olmasının sebebi bu iki konunun aynı birleşik halde bulunması olabilir. Bu durumda dahi söz konusu yasa geçersiz sayılmalıdır. Bu, ilgi çekici bir argümandır.

Yasanın içeriği tek konu hakkındayken başlığı iki ya da daha çok konu ifade ettiğinde başka bir soru gündeme gelmektedir. Tek konululuk kuralının yasanın başlığıyla değil içeriğiyle ilgili olduğu sıkça söylenir. Dolayısıyla sorun sadece başlıkta olduğunda yasa geçerli sayılır<sup>45</sup>. Tabii ki başlıkta konuların çoğulluğu nedeniyle mahkemeler bazen başlığın yanıltıcı olduğu sonucuna varıp yasanın geçersizliğine hükmedebilir<sup>46</sup>. Başlık yanıltıcı olma-

<sup>44</sup> McShane v. Douglas County, 96 Neb. 664, 148 N.W. 569 (1914). The three previous opinions are McShane v. Nebraska, 93 Neb. 54, 139 N.W. 852 (1913); State ex rel. County of Douglas v. McShane, 93 Neb. 46, 139 N.W. 850 (1913); McShane v. Douglas County, 95 Neb. 699, 146 N.W. 979 (1914).

<sup>45</sup> Illinois v. McBride, 234 Ill. 146, 84 N.E. 865 (1908). See Judson v. City of Bessemer, 87 Ala. 240, 6 So. 267, 268, (1889); Eaton v. Guarantee Co., 11 N.D. 79, 80-81, 88 N.W. 1029, 1030 (1902). Stewart v. Hadley, 327 Pa. 66, 193 Atl. 41 (1937) kararında mahkemenin söz konusu yasayı geçersiz bulmasının tek nedeninin başlıkta iki konu bulunması olduğu görülmektedir ancak söz konusu sonuç başlığın yanıltıcı olduğu ya da üstlenilen tadillerin biçim bakımından kusurlu olduğu gerekçesiyle daha iyi açıklanabilir.

<sup>46</sup> Colonial Inv. Co. v. Nolan, 100 Fla. 1349, 1353-54, 131 So. 178, 180 (1930) kararında mahkeme bir noktada başlıkta çoğulluğun tek başına, yasayı geçersiz hale getirmek için yeterli olduğunu belirtmekte ancak bir başka noktayı ele alırken Judson davasına atıf yapıp onu onaylamaktadır.

dığında ise yasanın geçerli sayılacağı kabul edilir. Yasa başlığında çoğulluk olması destek toplamanın gerçekleşmiş olduğuna dair tek başına yeterli delil sayılmaz ve mahkemeler tek bu gerekçeye dayanarak yasayı tek konululuk kuralını ihlalden ötürü geçersiz hale getirmez.

Dolayısıyla şu anlaşılmaktadır: tek konululuk kuralının ihlalinin tam anlamıyla ancak yasa içeriğinin iki ya da daha çok konu içerdiği ve yasa başlığının bu konuları yeterli surette ifade ettiği durumda gündeme gelir. Bu hallerde mahkemeler genelde yasanın bütününe yoklukla malul olduğuna hükmederler. Mahkemeler çoğullukla yasadaki konulardan birini geçerli saymak öbürünü geçersiz saymak üzere bir ayırım yapamayacaklarını çünkü yasama organının iradesinin hangisini yasalaştırmak yönünde olduğunu mahkemenin bilemeyeceğini söyler ve bu yüzden mahkemeler bölünebilirlik doktrinine<sup>47</sup> başvurma yetkisini kendilerinde görmezler ve yasanın bütününe geçersiz sayarlar. Bununla birlikte bazı davalar mahkemenin bu konuda karar vermesi gerektiğini göstermiştir; böyle davalarda mahkeme konulardan birinin daha üst dereceli ya da baskın olup olmadığına karar vererek yasama organının niyetinin diğerlerinin değil o konunun yasalaşması iradesini taşıdığını ya da diğer konuların yasanın yasama organından geçmesi açısından özel bir sebep olmadığını tespit eder. Bu halde yasanın baskın olan konuyu ele alan kısmı geçerli sayılacak ve geri kalan kısımların geçersizliğine hükmedilecektir<sup>48</sup>.

Bölünebilirlik doktrininin yasa başlığında yeterli surette ifade edilen iki ya da daha çok konuyu içeren bir yasada uygulanabilip uygulanamayacağı çok şüphelidir. Bir yasa kısmen anayasaya aykırı olduğunda bölünebilirlik doktrini yasanın anayasaya uygun olan kısmını kurtarıp yürürlüğe sokmaktadır; yeter ki bu yaklaşım yasama organının gayesine hizmet etsin. Anayasaya aykırılık genelde yasama yetkisinin yokluğundan kaynaklanır. Tek konululuk kuralı maddi anlamda yasama yetkisi ile ilgili değildir. Tek konululuk kuralı destek toplayıcılığa karşı getirilmiş bir kuraldır. Genel hatlarıyla kural bir yasa tasarısına eklenen yasayla ilgisiz hükümlerin birden çok

<sup>47</sup> State v. Harrison, 11 La. Ann. 722 (1856); Power, Inc. v. Huntley, 39 Wash.2d 191, 235 P.2d 173 (1951).

<sup>48</sup> Cashin v. State Highway Comm'n, 137 Kan. 744, 22 P.2d 939 (1933). See City of Owensboro v. Hazel, 229 Ky. 752, 763, 17 S.W.2d 1031, 1036 (1929).

azınlığı tek bir çoğunluğa çevirme amacını taşıdığını farz eder<sup>49</sup>. Tek konululuk kuralı çoğunluğun egemenliği kuralının bu şekildeki istismarının tolare edilemeyeceğini söylemektedir. Bu halde yasanın bütünü şüphelidir ve tamamı geçerliliğini kaybetmelidir<sup>49a</sup>. Eğer bu, anayasa kuralının mantiki temeli ise, ki mahkemelerin ifade ettiği esas kesinlikle budur, o zaman yasadaki konulardan birini ele alan hükümlerin kurtarılması amacıyla bölünebilirliğe başvurulması kesinlikle sağlıksızdır. Yasayı bölmenin yasama organı mensuplarının çoğunluğunun üzerinde uzlaştığı gayeye hizmet etmesi şartının gerçekleşmesi bu halde mümkün değildir.

Bununla birlikte yasanın birden çok konuyu içerdiğini tespit edip de o konulardan birini bu geçersizlikten ayrı tutulabileceği bir hal vardır. Tek konululuk kuralının amaçlarından birinin, rağbet gören yasa tasarılarına ekler getirilmesi suretiyle o ekin, esas içeriği sebebiyle değil tasarının geri kalanının özü sebebiyle kabul edilmesinin garanti edilmesini engellemek olduğu ifade edilmektedir. Geçmişte genel ücret belirleme yasası bu nitelikteki eklerin yasa tasarısına ilştirilmesinin cazibesini arttırmıştır. Konuyla ilgisiz bir hüküm ile yasa tasarısının geri kalanı arasındaki bu tür bir taktik ilişkisi olduğu açıksa sadece söz konusu ekin geçersizliğine hükmetmek tek konululuk kuralının mantiki temeli ile bağdaşır görünmektedir. Yine de bu durumun ne zaman söz konusu olduğunun belirlenmesi cevaplanması zor bir soru olarak karşımıza çıkabilir.

#### IV. YASANIN TEK KONUSUNUN BAŞLIKTA İFADE EDİLMESİ ŞART MIDIR?

Tipik tek konululuk hükmü mot-a-mot yorumlanınca şu zorunluluklar anlaşılmaktadır: (1) her yasa sadece bir konu içermelidir ve (2) bu tek konu,

<sup>49</sup> Yasayı destekleyen yasama organı mensuplarını töhmet altında bırakmamak için çoğunlukla yasa yapımında bir destek toplayıcılık olduğu iddia edilmez, onun yerine bu tür bir yasanın iptal edilmemesi halinde gelecekteki destek toplayıcılığı faaliyetlerinin önüne geçilemeyeceği ifade edilir.

<sup>49a</sup> State ex rel. Hueller v. Thompson, 316 Mo. 272, 278, 289 S.W. 338, 341 (1926). Aslında bir bütçe yasasının bütünün tek konululuk kuralına aykırılıktan ötürü iptal edildiği tek dava Power, Inc. v. Huntley, 39 Wash. 2d 191, 235 P. 2d 173 (1951) davasıdır. Söz konusu davadaki özel koşulların değerlendirmesi için dipnot 194'e ve metnine bakınız.

yasanın başlığında ifade edilmelidir. Konu tekilliğinin birden çok mevzunun ya da konunun tek bir yasa içinde ele alınmasına o konuların aynı genel başlık altında olmasına izin vermesi mümkünse de anayasanın başlıkla ilgili hükmünün başlıkta tek başlık ifade edilmesini zorunlu tuttuğu görülmektedir.

Şaşırtıcı bir şekilde, bu mesele sadece birkaç davada gündeme gelmiş görülmektedir. Konu teklifi meselesinin karara bağlanması ile yasa başlığının konusunu yeterince yansıtmadığı meselesinin karara bağlanması davalarda büyük oranda birbirinden bağımsız olarak ele alındığı görülmektedir. Bu meseleye eğilen sınırlı sayıdaki davada çeşitli sonuçlara ulaşılmıştır.

Bazı davalarda anayasa hükmü ilk anlamıyla değerlendirilmiş ve yasanın tek konusunun başlık yazısında yer alması aranmıştır. Owensboro Şehri v. Hazel<sup>50</sup> davasında şehrin yönetim şekline, şehir yönetiminin göreve başlama şekline ve bu şekillere geçmek ya da onlardan ayrılmak için takip edilecek prosedür hakkında farklı hükümler ele alınmıştır. Açıklayıcı nitelikteki bir kararında mahkeme bu yazılı yasanın anayasaya aykırı olduğuna hükmetmiştir. Mahkeme şu beyanda bulunmuştur: “Yasanın gerçek konusunun ‘şehir yönetimi’ olduğu iddia edilemez çünkü yasanın başlığı her ne kadar geniş olmalı idi ise de o kadar geniş değildir, yapısı itibarıyla yönetimin birbiriyle ilgisiz belli biçimleri ile sınırlıdır.”<sup>51</sup> Dolayısıyla mahkeme bu yasanın çeşitli hükümlerinin tek konunun yani şehir yönetimi konusunun birer parçası sayılmasının mümkün olabileceğini ancak bu şehir yönetimi konusunun, konu teklifi şartını karşılamadığını çünkü konunun başlıkta ifade edilmediğini belirtmiştir.

Öte yandan bazı davalarda bir yasanın belli hükümlerinin tek konululuk kuralı bağlamında aynı konunun parçaları sayıldığı ve bu hükümleri kapsayan tek konuyu ifade etmediği halde yasa başlığının anayasaya uygun bulunduğu olmuştur. Şehremaneti v. Gass davasında 1907 tarihli, anayasallığı ele alınan yasanın başlığı şöyledir:

“Tennessee eyaletinde bulunan, 1900’de ya da daha sonra yapılan bir federal nüfus sayımına göre nüfusu 30 bin ile 40 bin arası olan belediyelere

<sup>50</sup> 229 Ky. 752, 17 S.W.2d 1031 (1929).

<sup>51</sup> A.g.e. s. 762, 17 S.W.2d at 1035.

değişken borçlarını fonlamak, itfaiyenin sayısını ya da niteliğini arttırmak, sokakları genişletmek, viyadük ve köprü yapımından zarar gören mülk sahiplerinin zararını telafi etmek amacıyla 165.000 Dolar değerinde kuponlu tahvil çıkarma yetkisi veren ve aynı şehirlere kanalizasyon inşası için 15.000 Dolar değerinde kuponlu tahvil çıkarma yetkisi veren yasa<sup>52</sup>.

İki ayrı konu olduğu iddiası, belediye hizmeti amacıyla yasa konusunun tahvil çıkarmak olduğu tespitine dayanarak reddedilmiştir. Belirtmek gerekir ki bu vakada başlık yazısı yasa içeriğini yeterince yansıtmaktadır. Konunun belediye hizmeti için tahvil çıkarmak olduğunu kelimesi kelimesine yazmaktadır. Fakat başlıkta ifade edilen ayrıntılar mahkemenin tespit ettiği konuyu açıkça örneklemektedir<sup>53</sup>. “Birden çok sayıda olan çoğul hüküm aynı konuyu ele alıyorsa ve gerekli yorumlamayla aynı konu kapsamına sokuluyorsa, hükümlerin bu yapısına itiraz edilemez.”<sup>54</sup> Minnesota Üst Mahkemesi bu mahkemelerle aynı yaklaşımı benimseyerek şunu ifade etmiştir: “genel konu net bir şekilde açıklanmışsa ya da [başlıktaki] ayrıntılardan kendiliğinden anlaşılıyorsa başlıkta ifade edilmesine gerek yoktur”<sup>55</sup>.

Bununla birlikte sırf bir yasanın çeşitli hükümlerinin tek bir konu başlığı altında düzgünce toplanması mümkün diye onun muhakkak tek konululuk kuralına uygun olduğu söylenemez. Pennsylvania eyaletindeki bir davada mahkeme yasama organının yasanın konu aldığı meseleyi birbirinden ayrı iki konuya ilişkin olarak sınıflandırmasını uygun bulmuştur. Yasa başlığı şöyledir:

“Mühendislik ve haritacılık mesleklerinin uygulamasını düzenlemek, profesyonel mühendislik ve haritacılık sicilinin tutulması amaçlı bir eyalet kurulu kurmak, kurulun görev ve yetkililerini tanımlamak, görülecek imar işi dolayısıyla eyalete ve siyasi mülki birimlerine vergi salmak ve para cezalarını hüküm altına almak amaçlı yasa.”

<sup>52</sup> 119 Tenn. 438, 440, 104 S.W. 1084 (1907).

<sup>53</sup> Illinois v. McBride, 234 Ill. 146, 84 N.E. 865 (1908) davasında mahkeme benzer bir sonuca varmıştır.

<sup>54</sup> Kizer v. State, 140 Tenn. 582, 589, 205 S.W. 423, 425 (1918) (quoted with approval in Trotter v. City of Maryville, 191 Tenn. 510, 235 S.W.2d 13 (1950)).

<sup>55</sup> C. Thomas Stores Sales System, Inc. v. Spaeth, 209 Minn. 504, 512, 297 N.W. 9, 15 (1941).

Yasa en az iki konu, mühendislik ve haritacılık konularını içerdiği için tek konululuk kuralını ihlal ettiği ileri sürülmüştür. Mahkemenin yasanın anayasal zorunluluğa aykırılığını tespit ederkenki üslubu ve gerekçelendirilmesi çok öğreticidir:

“Buraya kadar yasa tek bir konuyu yani mühendislik konusunu ele alıyormuş gibi değerlendirdik ama yasa hem başlığında hem içeriğinde iki konuyu yani ‘mühendislik’ ve ‘haritacılık’ konularını ele alır biçimde yazılmıştır. Yasanın yazılış biçimine göre haritacılık mesleği sadece mühendisliğe bağlı bir alt branş sayılmamıştır... Kaldı ki yasa ‘profesyonel mühendis’ ve ‘haritacı’ terimlerini defalarca kullanmaktadır ve bunları mevzuatın birbirinden ayrı konuları halinde ele almaktadır... Dolayısıyla görüldüğü kadarıyla mevzuatın iki konusunu tek bir yazılı yasada düzenlemektedir, ki bu elbette Anayasamızda yasaklanmıştır. Yasama organı haritacıyı mühendisten ayrı bir meslek saymayı kasten tercih ettiğine göre haritacının kıdemi düşük mühendis saydığı söylenemez.”<sup>56</sup>

Mot-a-mot yorumlandığı takdirde söz konusu anayasa hükmünde yasanın ele aldığı tek konunun başlıkta belirtilmesinin zorunlu tutulduğu sonucuna varmak mümkünse de böyle bir sonuca varmanın hükmün her anlamının göz önüne alınmadığını göstereceği görülmektedir<sup>57</sup>. Tek konululuk kuralı, destek toplayıcılığa karşı çıkmıştır; destek toplayıcılığın önüne geçmek için her yasayı bir konuyla sınırlamıştır. Eğer yasada bütünlük varsa bu kural maksadına ulaşmış olacaktır. Başlıkla ilgili getirilen zorunluluk ilgililerin yasa tasarısının konusundan haberdar olmasını ve yanıtıcı başlıklarla desisenin önüne geçilmesini öngörmektedir. Eğer başlık ilgilileri konudan yeterli surette haberdar ediyorsa başlıkla ilgili zorunluluk karşılanmış olmaktadır. İki kurallı bu anayasa hükmünün hizmet ettiği iki gaye vardır. Eğer bir vakada bu iki gayesinin ikisine ulaşıyorsa yasanın geçerliliğini tespit etmek gerekir. Bir mahkeme bu hükmün gayesinin görüş alanını kısıtlayacak, gerekçelendirilmiş bir sözlü yoruma izin vermemelidir.

<sup>56</sup> Commonwealth v. Humphrey, 288 Pa. 280, 291-92, 136 Atl. 213, 217 (1927).

<sup>57</sup> Bilgili yargıç Hand şu isabetli tespitte bulunmuştur: “Çoğu zaman yazılı bir yasanın ya da başka bir yazılı ifadenin anlamını yanlış yorumlamanın onu lafzen yorumlamaktan daha emin bir yolu yoktur...” Brooklyn Nat. Corp. v. Commissioner, 157 F.2d 450, 451 (2d Cir. 1946).

## V. KONU ÇOĞULLUĞUNUN YARGISAL TESPİTİ

Mahkemelerin bir yasanın birden çok konuyu ele alıp almadığını incelemesinin istendiği, gerçek anlamıyla yüzlerce dava vardır. Bu davaların büyük çoğunluğunda mahkemeler ilgili yasanın tek bir konu hakkında olduğu sonucuna varmıştır. Bu çalışmanın hazırlanmasında bunların sadece geneli temsil edecek kadarlık bir kısmı okunmuştur. Ancak bir yasanın birden çok konuyu içerdiğine mahkeme tarafından hükmedilen davaların hemen hemen hepsini bulup okumak için gayret sarf edilmiştir. Bu yaklaşımın sebebi şuna inanmamızdır: mahkemelerin işbu anayasa hükmü bağlamında neyi “konu” saydığını anlamamızın en iyi yolu bu tür yani konuda çokluğa hükmeden kararları incelemektir. Bu çalışmada bu davaları mantiki açıdan çeşitli gruplara ayıracağız.

### A. Çift İsimli Kuruluşlara İlişkin Yasa

Özel ve yerel yasama organlarına<sup>58</sup> ve onların belirli mevkidaşlarına karşı anayasal yasaklar getirilmesinin sonuçları arasında özel şirketlerin ancak genel mevzuat çerçevesinde kurulabileceği, boşanma işleminin yasama tasarrufuyla gerçekleştirilemeyeceği gibi hususlar hüküm altına alınmıştır bu yasaklamalar geniş kabul görmüştür; bu süreçten önce yaygınca uygulaması olan yasama tasarruflarından biri de isim sahibi bir şirketin tüzel kişilik kazanması hakkındaydı. Konu çoğulluğunun en net görüldüğü yasalar iki ya da daha çok ismi olan şirketlerin ya da şehirlerin tek bir isme bağlanmasını öngören yasalardır.

Bu konudaki başlıca emsal muhtemelen, mütalaası yargıç Cooley tarafından yazılmış olan *People ex rel. Estes v. Denahy* davasıdır<sup>59</sup>. Michigan eyaletindeki üç ayrı eyalet yolunun iyileştirilmesi için üç ayrı hükümle eyalet sakini olmayanlardan alınacak otoyol vergisini tespit eden bir yasanın üç ayrı konuyu içerdiğine hükmedilmiştir. Sıkça atfı yapılan bir

<sup>58</sup> Örneğin Minn. Const art IV, § 33 (1857); Tex. Const art III, § 56, 57 (1876). Bu hükümlerin değerlendirildiği iyi bir kaynak için bkz. Anderson, *Special Legislation in Minnesota*, 7 Minn. L. Rev. 133 n923); Cloe & Marcus, *Special and Local Legislation*, 24 Ky. L.J. 351 (1936); Comment, 28 Tex. L. Rev. 829 (1950).

<sup>59</sup> 20 Mich. 349 (1870).

diğer dava ise nizasız görülen Conner davasıdır<sup>60</sup>. Georgia eyaletindeki bu yasa Macon şehrinde gönüllü piyade kampı oluşturulmasını öngörmüş ve yasa hükümlerini Floyd Avcı Erleri, Fransız Avcı Erleri ve İrlandalı Gönüllüler birliklerine genişletmiştir ve bu sebepten birden çok konuyu içermekle geçersiz olduğuna hükmedilmiştir. Muhtemelen en net dava çift isimli bankaların tüzel kişilik kazanmasını öngören yasayla ilgili olan davadır<sup>61</sup>. Illionis eyaletindeki bir dava ise biraz karmaşıktır. 1927 yılında çıkan yasa nüfusu 500 bin üzeri olan her ilçeye birer belediye binası yapıp muhafaza etme yetkisi verdiği gibi o ilçe sınırlarındaki şehirlere aynı yetkinin verilmesini öngörmektedir. Yasanın gayesinin ortak kullanılan bir bina yapılmasına imkan tanımak olduğu belirtilmiş olsa da mahkeme şehirlerle ilçelerin farklı yerel yönetim tipleri olduğunu, şehirlerin ihtiyari bir şekilde oluşan, ilçelerin ise dışarıdan yapılan işlemle oluşan yerel mülki birimler olduğunu tespit etmiş ve iki mülki alt birime bu yetkileri tanımakla söz konusu yasanın birden çok konuyu içerdiği sonucuna varmıştır<sup>62</sup>. Biz mahkemenin bu sonuca varmasında, söz konusu inşa programının mali savurganlığa yol açacağı endişesinin etkili olduğu kanaatindeyiz.

Bu davalardaki ilkenin uygulaması tabii ki tek yasayla birden çok kuruluşun ihdas edildiği yasalarla sınırlı kalmamalı, birden çok kuruluşun tüzüğünün tek bir yasayla değiştirildiği halleri de kapsamalıdır. Michigan

---

<sup>60</sup> 51 Ga. 571 (1874).

<sup>61</sup> Council v. Brown, 151 Ga. 564, 107 S.E. 867 (1921). Bu davada ele alınan 1870 tarihli yasanın başlığı şöyleydi: "Macon Halk Bankası -aynı zamanda Americus'taki Güneybatı Georgia Bankası kuruluş kanunu". Usavurmada çok içgüdüyle alınmış bir karar olmakla birlikte Georgia eyaletindeki bir mahkemede görülen daha eski bir davada 6 ismi olan ilçelerde bir Yol ve Gelir Komiserleri Kurulu ihdas eden yasa geçerli sayılmıştır. Spier v. Morgan, 80 Ga. 581, 5 S.E. 768 (1888). Savannah şehrinde hakimler ve kolluk kuvveti için hukuk davalarında ücret faturası kesilmesini öngören ve Chantam İlçesindeki memurlara ceza davalarının masrafinin ödenmesini hüküm altına alan yasanın anayasaya aykırı bulunduğu Christie v. Miller, 128 Ga. 412, 414, 57 S.E. 697, 698 (1907) davasında Spier davası hakkında ifade edilen kuşkuları hatırlatırız. Söz konusu yasa iki ayrı yere ilişkin yerel meseleleri ele almaktadır: biri bir ilçe diğeri o ilçeye bağlı şehirlerden biri.

<sup>62</sup> Campe v. Cermak, 330 111. 463, 161 N.E. 761 (1928).

eyaletindeki bir mahkeme Detroit eyalet sınırına komşu dört köyün tüzüğü-  
nün değiştirilmesini öngören bir yasayı bu sebeple geçersiz ilan etmiştir<sup>63</sup>.

Hem Denahy hem de Conner davalarındaki mütalaalarda şu husus belirtilmektedir: mahkemenin önüne gelen ve özel menfaatlerin ve kamu menfaatlerinin söz konusu olduğu yasalar anayasa hükmünün önüne geçmek istediği kötü niyeti barındırabilecek türden yasalardır. Yargıç Cooley, Denahy davasında şunu vurgulamıştır:

“Yasama organının üç ayrı amacı olduğu görülmektedir [üç yolu kast ediyor]... Bu amaçların bağlantılı sayılmasını gerektirecek bir hal yoktur ve bunların tek bir yasa tasarısında toplanması yasama organı mensuplarının her biri hakkındaki görüşlerini oylarına yansıtma olanağını ortadan kaldırmaktadır ve ayrıca bunların bu şekilde birleştirilmiş olması her birine sempatiyle bakan her oy sahibinin muhtemelen diğerlerinin oyu olmadan gerçekleştiremeyeceği kendi hedefini garantilemek adına diğerleriyle menfaat birliği etmesinin yolunu açmaktadır. Dolayısıyla anayasamızın yasaklamayı amaçladığı, torba yasa türünden düzenlemedeki kötü niyet olasılıklarının hepsi bu yasa tasarısının çerçevesinde mevcuttur<sup>64</sup>...”

Minnesota eyaletinde Bir yasanın söz konusu anayasa kuralını ihlal ettiği ilan edilen tek dava Winona & St. Peter R.R. v. Waldron davasıdır<sup>65</sup>. Davada göz önüne alınan hususlardan biri şu olmuştur: 1865 tarihli, “Winona & St. Peter Demiryolu Şirketinin Minnesota Merkezi Demiryolu Şirketi ile Birleşmesine ve Missisipi Nehri Üzerinde Köprü Yapımına İzin Verilmesi Hakkında Yasa” başlıklı bir özel yasanın geçerliliği tartışma konusuydu. Mülk sahibi olan davalının yasada birden çok konunun yani hem şirket birleşmesi hem de Missisipi üzerine köprü yapımı ve vergi salınması konularının ele alındığı yönündeki iddiası üzerine mahkeme açıklama yapmadan söz konusu itirazın kabul edilmesi gerektiğini beyan etmiştir. Bu yasanın birbirinden ayrı iki yerel ve özel hukuka ilişkin konuyu birleştirdiği sonucuna makul bir bakış açısıyla varılabilir; bu durumda yasada destek toplayıcılık alametleri var demektir ve yasanın iptali gerekir<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Cote v. Village of Highland Park, 173 Mich. 201, 139 N.W. 69 (1912).

<sup>64</sup> 20 Mich, at 351-52.

<sup>65</sup> 11 Gil. 392 (Minn. 1866).

<sup>66</sup> Bir yasanın birden çok konu içerdiğine dair az sayıda olan Texas davalarından biri Waldron davasına benzemektedir ancak o davada yasanın başlığı bu sebepten yanlıcı

Bu davaların vardıkları sonucun, anayasal kuralın gayelerini gerçekleştirmek amacını taşıdığı görülmektedir. Birbirinden ayrı birden çok yerel menfaat ya da özel hukuk menfaati hakkında olan bir yasa şüphelidir; destek toplayıcılık alameti taşımaktadır yani yasanın bütünü için çoğunluk oyu oluşturmak amacıyla birden çok azınlık menfaatini bir araya getirmiş olmakla şüphelidir. Yerel menfaatlerin ya da özel hukuk menfaatlerinin hepsinin yerel milisler, bankacılık şirketleri, eyalet yolları ya da belediye yönetim yetkileri oluşturmak gibi tek bir genel konuya ilişkin olması mahkemenin o yasa hakkındaki geçersizlik tespitinden vazgeçirmemelidir. Tamamı tek bir konu ya da konu başlığı altında makul surette toplanabilen bu hükümlerin birleştirilmesi, fikri yakınlıkla değil sadece elverişliliğin cazibesıyla kurulmuş bir evliliğe benzer.

Bununla birlikte bir yasa tek bir genel konuya eşgüdümlü bir hücumda bulunurken birden çok yerel menfaat ya da özel hukuk menfaatini doğrudan etkileyen belli birkaç durumu da ele alıyorsa o yasanın muhtemelen kabul edilmesi gerekecektir. Yasama organı parçalı çözümlere yönelmeye mecbur edilmemelidir. Buradaki asıl zorluk bir yasanın bu tür bir yasa mı yoksa hemen yukarıda yanlışlığına değindiğimiz türden bir yasa mı olduğunu tespit etmekteki zorluktur.

### **B. İlga Edici Yasa**

Tek gayesi ya da gayelerinden biri belli yasaları ilga etmek olan yasalar anayasanın tek konululuk kuralına da ters düşmektedir. İlga bağımsız bir mesele olarak ele alınabilir.

1955 yılında Kansas eyaletinde çıkan bir yasa, eyalet sakini olmayanlara ait motorlu taşıtların tescili hakkındaki yasayı, sansür kararı vermeye yetkili Kansas Sinema İnceleme Kurulu'nu oluşturan genel tüzüklerin hükümlerini ve sinema endüstrisine birtakım ücretler yükleyen genel tüzüklerin hükümlerini ilga etmiştir. Bu yasanın tek konusu olduğu, o konunun da ilga olduğu ve dolayısıyla yasanın anayasaya uygun olduğu savunulmuştur ancak bu savunma kabul edilmemiş ve söz konusu yasanın birden çok

---

bulunmuş ve yasanın geçersizliğine hükmedilmiş olduğu için mahkeme çoğulluk meselesini gerçek anlamıyla ele almamıştır. *San Antonio v. Gould*, 34 Tex. 49 (1871).

konuyu kapsadığına hükmedilmiştir<sup>67</sup>. Mahkeme tek konululuk kuralı bağlamında ilga edilen yasaların ele aldığı meseleleri 1955 tarihli yasanın konusu saymıştı. İlga edilen yasaların ele aldığı meseleler tek bir genel başlık altında toplanamadığına göre mahkemenin yasada birden çok konunun ele alındığı sonucuna varmış olması sağlıklı bir değerlendirmedir. Bir yasanın ilga edilmesinin, çıkarılmasının ya da tadil edilmesinin önemli toplumsal ve ekonomik sonuçları olabilir. Bu nedenle mahkemelerin tıpkı yasa çıkarılmasını ve tadil edilmesini öngören yasalarda olduğu gibi yasaların ilga edilmesini öngören yasalarda da destek toplayıcılık ihtimaline karşı hassas olması gerekir.

Alabama eyaletindeki iki davada ve Kansas eyaletindeki daha eski bir davada belirli maddi hukuk hükümlerinin yanısıra bir ilga hükmü içeren yasalar ele alınmıştır. Alabama eyaletindeki davalardan ilk görüleninde mahkeme açık ilga hükmünün ikinci bir konu teşkil ettiğini ve dolayısıyla yasanın yok hükmünde olduğunu tespit etmiştir<sup>68</sup>. Mahkeme revize edilen içtihatlar kodifikasyonunun açıkça ilga edilen iki maddesinin içeriğine girmemiştir. Alabama eyaletindeki öbür davada ise mevcut yasada yaptığı değişiklikle nüfusu 50.500 ile 100 bin arasındaki şehirlerin yönetim şeklini değiştirmeyi hüküm altına alan ve bunu, nüfus alt ve üst sınırlarını değiştirerek yapan bir yasa ele alınmıştır. Bu değişikliğin doğuracağı sonuçlardan biri nüfusu 1000’in altında olan şehir ve kasabalarla nüfusu 50 bin ile 50.500 arası olan şehir ve kasabaların, komisyon şeklinde şehir yönetimine geçme hakkından mahrum bırakılması idi. Mahkeme bu ilganın ikinci bir konu teşkil ettiğini ve dolayısıyla yasanın yok hükmünde olduğunu tespit etmiştir<sup>69</sup>. Kansas eyaletindeki davada Dickinson İlçesi’ndeki ilçe yönetimi hakkında birkaç hüküm ve Norton İlçesi’ndeki bazı ilçe yetkililerinin maaşlarını düzenleyen yasayı ilga eden bir madde içeren bir yasa ele alınmıştır. Mahkeme ilga maddesinin ikinci bir konu teşkil ettiğini, dolayısıyla söz

<sup>67</sup> Kansas ex rel. Fatzler v. Shanahan, 178 Kan. 400, 286 P.2d 742 (1955).

<sup>68</sup> Weaver v. Lapsley, 43 Ala. 224 (1869).

<sup>69</sup> Pillans v. Hancock, 203 Ala. 570, 84 So. 757 (1919). Ayrıca belirtmek gerekir ki mahkeme ilk başta yasanın yanılıcı ve belirsiz başlığa sahip olduğu için geçersiz olduğunu ilan etmiştir, dolayısıyla yasanın iki konu içerdiği tespiti karar açısından gereksiz görülebilir.

konusu yasanın tek konululuk kuralını ihlal ettiği sonucuna varmıştır<sup>70</sup>. Alabama eyaletindeki söz konusu iki dava tereddüt yaratmaktadır. Soyut haliyle ilga, bir konu değildir; bir ilga edici hükmün konusunun ilga edilen yasanın ele aldığı mesele olduğunu kabul etmek gerekir. İlga edilen yasaların ele aldığı meselenin, ilga eden yasanın kendi maddi hukuk hükümlerinden ayrı bir konu teşkil etmesi Weaver davasında söz konusu olmuştur. Pillans davasında ise yasanın ilga ettiği yasanın, ilga eden yasanın geri kalanıyla aynı konuda yani şehir yönetim biçimlerinin kabul edilmesi hakkında olduğu görülmektedir ve söz konusu yasanın bu açıdan anayasaya aykırı olduğunun kabulü gerekir. Bununla birlikte Snow davasında ilga edici hüküm, farklı bir konu teşkil etmemektedir; iki ya da daha çok ismi olan kuruluşları ele alan davalardaki analizlerin bu çıkarım ile örtüştüğü görülmektedir.

Eyalet v. Wright<sup>71</sup> davası buna benzer bir durumdur. 1876 tarihli bir yasa Astoria şehrini kurmuştur ve ona içki ruhsatı ve başka ruhsatlar çıkarma yetkisini tanımıştır. 1885 yılında çıkan bir yasa zehirleyici içeceklerin satışını düzenleyerek ruhsat alma usulünü ve ücretini tespit etmiştir ve hiçbir şehrin ya da kasabanın yıllık 300 Dolardan düşük ücret karşılığında ruhsat veremeyeceğini hüküm altına almıştır. Astoria'dan alınmış ruhsatı bulunan Wright hakkında ruhsatsız zehirleyici içecek sattığı iddiasıyla soruşturma açılmıştır ve bu süreçte eyalet 1885 tarihli yasanın Astoria hakkındaki düzenlemeyi zımnen ilga ettiğini çünkü söz konusu düzenlemede farklı bir tarife tespit edildiğini ileri sürmüştür. Mahkeme 1885 tarihli yasayı anayasaya aykırı bulmuştur ve bu tespitindeki gerekçelerden biri yasanın birden çok konu içermesidir. Mahkeme yasanın eyaletin ileri sürdüğü şekilde yorumlanması halinde eyaletteki her belediyenin düzenlemesinin etkileneceğine ve eyaletteki her belediye düzenlemesini etkileyen bir yasanın tek konululuk kuralına aykırı olduğuna hükmetmiştir<sup>72</sup>. Eğer mahkeme eyalet-

<sup>70</sup> Board of Comm'rs of Norton County v. Snow, 45 Kan. 332, 25 Pac. 903 (1891). Mahkeme yasa başlığını da kusurlu bulmuş, yasanın sadece Dickinson ilçesine ilişkin olduğunu belirtmiştir.

<sup>71</sup> 14 Ore. 365, 12 Pac. 70S (1887).

<sup>72</sup> Yaygın bir anayasal zorunluluk vardır: "hiçbir yasa salt başlığına atıf yapılarak revize ya da tadil edilmeyecek, revize ya da tadil edilen yasa bütünüyle gösterilip yayınlanacaktır"; yasanın anayasaya aykırı olduğu tespitinde bu zorunluluğa istinat edilmiştir. Bu,

teki her şehir yasadaki etkilendiği için yasanın çok konulu olduğunu kast etmişse bu karara şüpheyle yaklaşılabilir<sup>73</sup>. İçki ticareti sorununu eyalet çapında ele alan bir genel yasama tasarrufu, her biri tek ya da birkaç şehri kapsayan çok sayıda yasa çıkarılmasından daha uygun olacaktır. Tek konululuk kuralının önüne geçmeye çalıştığı kötü niyet, tüm şehirleri kapsayan yasadaki yoktur; çoklu yasa çıkarmanın ardında ise bu tür bir niyet olması mümkündür.

### C. Hukuken Ayır Konular Sayılan İki Husus Hakkında Yasa

Bazı davalarda mahkemeler ilgili yasanın birden çok konu kapsadığı yönündeki değerlendirmesini, yasadaki ele alınan iki hususun hukuk biliminde ayrı, ilişkisiz konular sayılmasına dayandırmaktadır. Bu yaklaşımda iki varsayım mevcuttur: (1) eyalette geçerli husus sisteminin bir yerinde, bir bağlamda yasanın ele aldığı hususlar ayrı ve ilişkisiz konular telakki edilmektedir ve (2) aynı ikili ayırım ele aldığımız konu yani tek konululuk kuralına uyum açısından da geçerlidir.

Her iki davada da mahkemeler anayasa hükümlerine bakarak ilgili yasanın ele aldığı belli hususların ayrı ve ilişkisiz bir şekilde tasnif edildiğini tespit etmiş ve ilgili yasanın yok hükmünde olduğu sonucuna varmıştır. Louisiana eyaletindeki bir davada “Kilise Çizgilerinin Değiştirilmesi ve Kilise Koltuklarının Kaldırılması Hakkında Yasa” başlıklı bir yasanın geçerliliği değerlendirilmiştir. Louisiana anayasasının ilgili hükmüne göre: “Kilise çizgilerini değiştiren ya da kilise koltuklarını kaldıran her yasa yürürlüğe girmeden önce ... sunulmalıdır”. Anayasa hükmünde “ya da” ifadesinin kullanılması nedeniyle mahkemenin kilise çizgilerini ayırmak ile kilise koltuklarını kaldırmayı ayrı konular olarak tasnif etmiş olduğu görülmektedir<sup>74</sup>. Burada “ya da” ile yapılan ayırma dayanarak iki konunun ayrı olduğu sonu-

---

sonuca varmak için daha sağlam bir dayanak görünmektedir. Örnek olarak bkz. Tex. Const, art. III, § 36 (1876).

<sup>73</sup> Yasadaki bir başka kusur Astoria'nın ve diğer şehirlerin düzenlemelerinin bu yasadaki etkileneceğinin başlıktan anlaşılmasıdır. Hem bu eksikliğin varlığı hem de yasanın tadillerle ilgili anayasa kurallarına uymamış olduğu ortadayken mahkemenin tek konululuk kuralına ilişkin vardığı sonu çok önem arz etmeyebilir.

<sup>74</sup> Moore v. Police Jury of Bosier Parish, 32 La. Ann. 1013 (1880).

cuna varmak aslında anayasallık denetimini pamuk ipliğine bağlamak niteliğindedir. Bununla birlikte Illinois eyaletindeki bir davada varılan sonuç oldukça sağlıklı görünmektedir. Illinois anayasası, bazı maaşları belirleyen yasaların başka bir konu içermeyeceğini hüküm altına almak suretiyle, yasanın ele aldığı konulardan birini açıkça mevzuatın ayrı bir konusu haline getirmiştir<sup>75</sup>.

Görüşülmekte olan yasa tasarısına dahil olan hususları değerlendirirken yasama organının geçmiş uygulamalarına bakılan bazı davalar olmuştur ve bu davalarda mahkemeler bunları ayrı sayan yasama uygulamasının oturmuş olduğunu tespit ederek yasaların birden çok konu içerdiğine hükmetmişlerdir. New Jersey eyaletindeki bir davada mahkeme buharlı tren yollarının vergilendirmesi ile tramvay vergilendirmesinin farklı konular olarak ele alınmasının 30 yıldan eski, oturmuş bir yasama uygulaması olduğunu tespit ederek bu iki konuyu bir arada ele alan yasanın anayasaya aykırı olduğuna hükmetmiştir<sup>76</sup>. Missouri eyaletindeki bir davada da yasamanın yerleşmiş uygulamasında demiryollarının, demiryolu mülklerinin ve demiryolu çalışanlarının üretimsel, mekanik ve ticari kuruluşlardan ve bu kuruluşların mülklerinden ve çalışanlarından ayrı tasnif edildiğini tespit ederek bunların hepsini birden kapsayan bir iş güvenliği yasının anayasaya aykırı olacağı hükmüne varmıştır<sup>77</sup>. Her iki yasanın başlıkları kusurlu olduğu için tek konululuk tartışması yapmaya gerek olmasa da bu iki dava bahsettiğimiz yaklaşımı göstermek açısından yararlıdır. Tek konululuk kuralı, destek toplayıcılığa karşıdır. Destek toplayıcılığı, yasalarda hükümlerin doğal olmayan biçimde yani yasa birden çok konu kapsayacak biçimde bir araya getirilmelerini engelleyerek önlemektedir ve bu değerlendirmeyi şu sava dayanarak yapmaktadır: hükümlerin doğal olmayan yollardan bir araya getirilmesinin en iyi açıklaması bir taktik gereği yani destek toplamak için bir araya getirilmeleridir. İki husus geçmişte hep birbirinden ayrı değerlendirilmişse o hususların bir yasa tasarısında ilk defa bir araya gelmeleri halinde bu bir

<sup>75</sup> Ritchie v. Illinois, 155 111. 98, 40 N.E. 454 (1895). Bu dava, çalışmamızın para ihrazına ilişkin yasalar hakkındaki anayasa hükümlerine ayrılan bölümünde daha geniş ele alınmaktadır.

<sup>76</sup> Atlantic City & S.R.R. v. State Bd. of Assessors, 88 N. J. Law 219, 96 Atl. 568 (1916).

<sup>77</sup> Williams v. Atchison, T. & S.F. Ry., 233 Mo. 666, 136 S.W. 304 (1911).

araya getirmenin ardında destek toplayıcılığı olduğu düşünülebilir. Bu analiz ne kadar sağlıklıysa bu iki davadaki yaklaşım da o kadar sağlıklıdır.

Bu tür yaklaşımlardan biri Pennsylvania eyaletinde görülen bir davada sergilenmiştir; mahkeme yasanın iki hususu ayrı konular saymasına dayanarak yasanın birden çok konuyu kapsadığını ilan etmiştir<sup>78</sup>. Mahkeme haritacılığın bir mühendislik branşı kabul edilmesinin mümkün olduğunu kabul etmekle birlikte sırf yasa mühendislerle haritacılar arasında ayrı ayrı bahsettiği için tek konuluk kuralı bağlamında bunların ayrı konular sayılması gerektiği sonucuna varmıştır. Bu gerekçelendirmenin doğruluğu çok şüphelidir.

Mahkemenin önüne gelen yasanın birden çok konuyu kapsayıp kapsamadığını belirlemek için hukuk konularının içtihat yoluyla ya da yazılı yasaların revize edilmesiyle tasnif edilmesi yoluna birtakım davalarda başvurulmuştur. Louisiana eyaletinde eskiden çıkmış olan “Köleler ve Renkli Serbest İnsanlar” başlıklı bir yasanın 99 maddesinde çok çeşitli hususlar düzenlenmiştir. Bir kölenin bir başka köleyi öldürdüğü iddiasıyla oluşturulan bir mahkeme heyeti tarafından mahkum edildikten sonra kararın köle tarafından temyiz edilmesiyle söz konusu yasanın anayasaya aykırı olduğuna hükmedilmiştir. Mahkeme köle sınıfı ile renkli serbest insanlar sınıfının hukuk jargonunda birbiriyle iç içe sokularak kullanılamayacak iki sınıf olduğunu belirtmiştir<sup>79</sup>. Louisiana eyaletindeki bir başka davada ise belli tehditleri suç sayan bir yasa mahkeme önüne gelmiştir; bu yasaya göre kişiye ve mala karşı suçların düzenlendiği yasaların başlıklarında tanımlanan hemen hemen her davranışı işlemeye yönelik tehditler suç kapsamındadır. Söz konusu yasa çok fazla suç kategorisine yayılmış olduğu için birden çok konuyu kapsadığına hükmedilmiştir<sup>80</sup>. Florida eyaletinde çıkan bir yasa, mahkeme içtihatları tarafından kundakçılık sınıfına sokulan belli eylemler ile içtihat tarafından kundakçılık sınıfına sokulmayan belli eylemlerin suç teşkil edeceği düzenlenmiştir ve bu yasanın da birden çok konuyu kapsadığı

<sup>78</sup> Bkz. *Commonwealth v. Humphrey*, 288 Pa. 280, 136 Atl. 213 (1927). Mahkemenin yasası anayasaya aykırı bulma nedeni makul olmayan bir sınıflandırma kullanmış olmasıdır.

<sup>79</sup> *State v. Harrison*, 11 La. Ann. 722 (1856).

<sup>80</sup> *Louisiana v. Heywood*, 3S La. Ann. 689 (1886).

sonucuna varılmıştır<sup>81</sup>. Idaho eyaletinde umumi fon hazine tahvillerinin ve eyalet itfa tahvillerinin satışını düzenleyen bir yasa çıkarılmıştır ve mahkeme eyalet itfa tahvillerinin eyaletin borçlarına ilişkin olduğunu, umumi fon hazine tahvillerinin ise eyalet borcuna ilişkin olmadığını tespit ederek yasanın iki konu kapsadığına hükmetmiştir<sup>82</sup>. Eyalet borcu hakkındaki anayasal sınırlamalar bağlamında mahkeme muhtemelen bu tasnifi yapmakta haklıydı. Indiana'da çıkan bir yasa, hem motorlu taşıtların tescil edilmesine ve haklarında düzenleme yapılmasına ilişkin düzenlemeler yapacak hem de veraset vergisinden elde edilen gelirlerin genel gelir sandığına tevdi edileceğini hüküm altına alacak şekilde mevzuatta değişiklikler yapmıştır. Mahkeme motorlu taşıtlar hakkındaki yasa ile veraset yasasını ayrı konular sayarak yasanın geçersizliğine hükmetmiştir<sup>83</sup>. Muhalefet şerhinde ise tarihe bakıldığında bu iki husus arasında pragmatik bir bağlantı olduğunun görüldüğü ve yasanın geçerli sayılması gerektiği ifade edilmiş, önceki yasanın bu vergiden elde edilen gelirin bir kısmını otoyol yapımına tahsis ettiği ve yeni yasanın bu tahsis işlemini ortadan kaldırdığına işaret edilmiştir. 1863 yılında Kentucky eyaletinde hem adli mahkemelerden ve polis mahkemelerinden çıkan kararların temyizini hem de üç ayda bir toplanan üst mahkemenin nöbetçi yazı işleri memurlarının görevlerini ve maaşlarını düzenleyen bir yasa çıkarılmıştır ve mahkeme küçük bir açıklama yaparak bunun iki konuluğa girdiğini tespit etmiştir<sup>84</sup>. 1883 yılında Michigan eyaletinde tacirlerin karşılıklı sigorta şirketlerinin kuruluşunu ve üreticilerin karşılıklı sigorta şirketleri tarafından yürütülen sigorta işletmeleri hakkında düzenleme yapılmasını hüküm altına alan bir yasa çıkmıştır. Yasayı inceleyen mahkeme yasanın görüldüğü kadarıyla özel şirketler ve sigorta hakkında kanaatine vararak yasanın geçersizliğine hükmetmiştir<sup>85</sup>. Texas'ta tavukların ya da hindilerin hileli yoldan ele geçirilmesinin bir cürüm ya da bir kabahat oldu-

<sup>81</sup> William v. Florida, 100 Fla. 1054, 132 So. 186 (1930); Sawyer v. Florida, 100 Fla. 1603, 132 So. 188 (1931). Yine, bu iki davada varılan sonuç için yeterli dayanak başlığın yanıltıcı niteliğidir.

<sup>82</sup> Idaho ex rel. Moore v. Banks, 37 Idaho 27, 215 Pac. 468 (1923).

<sup>83</sup> Jackson v. Indiana ex rel. South Bend Motor Bus Co., 194 Ind. 248, 142 N.E. 423 (1924).

<sup>84</sup> Hind v. Rice, 73 Ky. (10 Bush) 528 (1874).

<sup>85</sup> Skinner v. Wilhelm, 63 Mich. 568, 30 N.W. 311 (1886).

ğunu düzenleyen yasa, tek konululuk kuralının gayesinin birbiriyle bağdaşmayan yasaların birleştirilmesini engellemek olduğunu beyan eden mahkeme tarafından geçersiz ilan edilmiştir<sup>86</sup>. Konu çoğulluğunun bu yasanın tespit ölçütü olmaktan çok ölümcül muğlaklık kaynağı olduğu görülmektedir<sup>87</sup>. Florida eyaletinde çıkan bir yasa vergi beyannamelerinin aynı ve maddi kişisel mülk sahipleri ya da kayyumları tarafından ibraz edilmesini öngörmüş ve devralanın posta kutusu adresi verilmeden hiçbir satış bordrosunun ya da senedinin ibraz edilemeyeceğini hüküm altına almıştır. Bu yasanın hem kayıt işlemlerine hem de kıymet esaslı vergilendirmeye ilişkin olduğunu tespit eden mahkeme birden çok konu kapsadığına karar vermiştir<sup>88</sup>. Bu sonuca, şu muhalefet şerhine rağmen ulaşılmıştır: adresin belirtilmesinin şart koşulmasındaki gaye vergi icra sürecine yardımcı olmaktadır ve bu nedenle bu zorunluluk vergi hükümleri ile yakından ilgilidir. Alabama eyaletinde çıkan bir yasa borçluların malvarlığının esaslı surette tamamına yakınına bir alacaklıya devrettiği belli halleri genel temlik saymış ve böylece o malvarlığına tüm alacaklıların alacakları için başvurabilmesine imkan tanımıştır ve alacaklılarından hileli mal kaçıran kişiler için cezalar öngörmüştür. Bunların gerek yasama organı ve yargı kararlarıyla ve gerekse kendi yapısı itibarıyla ayrı ve ilişkisiz hususlar teşkil ettiğini belirten mahkeme yasanın geçersizliğine hükmetmiştir<sup>89</sup>.

Tek konululuk kuralının uyulup uyulmadığının belirlenmesinde konuların hukuken birbirinden tasnif edilmiş olmasına, daha derinini sorgula-

<sup>86</sup> Redding v. State, 109 Tex.Crim. 551, 6 S.W.2d 360 (1928). Ex parte Wynn, 158 Tex.Crim. 665, 259 S.W.2d 191 (1953) davasında mahkeme Redding davasını benzer bir yazılı yasaya uygulamaktadır.

<sup>87</sup> Texas'ta aynı yazılı yasayı ele alan diğer iki yasaya da değinmek gerekir. Özel mülkün kamusal kullanım amacıyla haczedilmesini kontrol etmek amacıyla çıkarılan “özel mülke ve özel hukuk haklarına hukuka aykırı müdahaleleri cezalandırma yasası” başlığıyla çıkan yasanın birden çok konuyu kapsadığı ilan edilmiştir. Ancak her iki davada da varılan sonuç açıklanmamaktadır. State v. Shadle, 41 Tex. 404 (1874); Bills v. State, 42 Tex. 305 (1875).

<sup>88</sup> Colonial Inv. Co. v. Nolan, 100 Fla. 1349, 131 So. 178 (1930). Adres zorunluluğuna uyulmamasının yaptırımının ağırlığı ve bu hükmün bir vergi yasasına eklenmesinin bunu örtbas etmesi ihtimali bu davada etkili olmuş olabilir.

<sup>89</sup> Builder's & Painters' Supply Co. v. Lucas, 119 Ala. 202, 24 So. 416 (1898).

maksızın başvurmak tabii ki sağlıklı bir yol değildir. Konuların hukuken tasnif edilmelerinin pek çok sebebi olabilir: tarih, hukuk teorisi, kolaylık sağlama, işlevsel ilişki vesaire. Bu sebeplerin hepsi, konuların tek bir yasada bir araya getirilmesinin muhtemel bir destek toplayıcılık göstergesi olacak türden sebepler değildir. Örneğin Florida eyaletindeki davalarda sergilenen yaklaşım yani içtihat hukukuna göre neyin kundakçılık olduğuna neyin kundakçılık olmadığına bakmak sağlık bir yöntem gibi görünmemektedir. Bununla birlikte hukukun çoğunun birikmiş tecrübe olduğu söylenir; bu tecrübeler de neyin makul bir ilişki olduğunu, neyin ise taktiksel bir kolaylıktan ibaret olduğunu ayırt etmek için iyi bir uygulama rehberi sayılabilir.

#### **D. Bir Konunun Sadece Ayrıntılarını Düzenleyen Yasa**

İncelenen son dava grubu aynı genel konu hakkında olan ama birbiriyle bağlantısı bulunmayan hükümlerden oluşan yasaların görüldüğü davalardır. Birkaç davada yasaların tek bir genel konu altında toplanabilmeleri ve birbirleriyle bağlantılı olmaları kaydıyla birden çok konu ya da konu başlığı altında toplanabileceği beyan edilmiştir<sup>90</sup>. Bir konu başlığını tanıtan ama yasanın konusunu gerçekleştirmekten başka işlevi olmayan bir hüküm, ikinci bir konu teşkil etmez<sup>91</sup>. Bu da tek konululuk kuralının engellemeye çalıştığına mot-a-mot çoğulluk değil bahis konusunun birlik arz etmemesi olduğunu göstermektedir. State ex rel. Test v. Steinwedel davasında bu durum güzel ifade edilmiştir:

“[Tek konululuk kuralı] bir fikrin ya da şeyin metafizik tekligini değil yasanın kapsadığı hususlar arasında rasyonel bir birlik olmasını ve bu birliğin yasanın genel gayesinde mevcut olmasıdır ve normalde ortak özelliği

<sup>90</sup> People v. Monroe, 349 111. 270, 281, 182 N.E. 439, 444 (1932); Missouri K. & T. Ry. Co. v. Rockwall County Levee Improvement Dist. No. 3, 117 Tex. 34, 297 S.W. 206 (1927); Johnson v. Harrison, 47 Minn. 575, 577, 50 N.W. 923, 925 (1891).

<sup>91</sup> Toole v. State, 170 Ala. 41, 54 So. 195 (1910). An unusual case is Thomas v. State, 16 Ala. App. 145, 75 So. 821 (1917). İlçe yollarının inşa edilmesine imkan tanım için bazı vergiler salan bir yasada yasayı hazırlayanların tazminat olarak ilk yıl tahsil edilen vergilerden belli bir yüzde alması hüküm altına alınmıştır. Yasanın taslağını hazırlayanların tazminatını salt yasa tasarısının genel konusunun gerçekleşmesine yönelik bir düzenleme saymak mümkünse de mahkeme bu yasanın iki konu içerdiğine hükmetmiştir.

ya da niteliği olmadığı düşünölen, verimli idare sorunlarına ilişkin hususlar yasama bağlamında bir araya getirilip tek konu olarak ele alınabilir. Yasama bağlamında ‘konular’ın bir tür önceden yapılmış gerekçelendirmeyle keşfedilecek mutlak varlıkları yoktur, ‘konular’, belli bir yasama tasarrufunun genel gayesine erişmekte işlem yapma kolaylığı ve verimlilik amacıyla yapılan sınıflandırmanın sonucudur<sup>92</sup>.

Idaho eyaletinde görölen bir davada işçi sendikaları hakkında çeşitli hükümler içeren bir yasada gaye birliği ve yasanın çekirdeği olmadığı tespit edilmiş ve yasanın yok hükmünde olduğuna karar verilmiştir<sup>93</sup>. Georgia eyaletinde eyalet çapındaki bazı makamların seçim sonuç belgeleri ve görev süreleri hakkında bir yasa çıkmıştır. Mahkeme iki hükmün eyalet yetkililerine ilişkin olduğunu kabul etmiştir ama bu iki hüküm arasında bir ilişki kuramamış ve yasayı geçersiz ilan etmiştir<sup>94</sup>. Nebraska eyaletinde çıkan bir yasa eşya hukukunun genel konusuna ilişkin çeşitli mevzuat değişiklikleri içermekteydi ancak mahkeme konu başlıkları arasında bir bağlantı bulamadı ve yasanın geçersizliğine hükmetti<sup>95</sup>. New Mexico eyaletindeki bir yasanın eyaletin mallarının iyileştirilmesi hakkında olduğu ileri sürölmüştür ancak mahkeme yasanın hükümet binası ve arazisi hakkında olduğuna ve parklar dahil eyalete ait diğer mülklere ilişkin hükümlerin ilk grup hükümlerle bağlantısız olduğuna karar vermiştir<sup>96</sup>. 1927 yılında Illinois eyaletinde çıkan bir yasa belli gruba giren belediyelerin borç sınırını tespit etmiş ve ilçe sekreterliğinin vergi süresini ve ölçeğini belirleme görevlerini hüküm altına almıştır. Her ne kadar bu iki hükmün tek bir konuyla, gelir konusuyla ilgili olduğu kabul edilmiş olsa da mahkeme konu başlıkları arasında bir bağlantı

<sup>92</sup> 203 Ind. 457, 467-68, 180 N.E. 865, 868 (1932).

<sup>93</sup> AFL v. Langley, 66 Idaho 763, 168 P.2d 831 (1946).

<sup>94</sup> McGregor v. Clark, 155 Ga. 377, 116 S.E. 823 (1923).

<sup>95</sup> Trumble v. Trumble, 37 Neb. 340, 55 N.W. 869 (1893). Yasada şu hususları da düzenleyen hükümler vardı: akıl hastası evli bir kadının vasisine kadının kocası hayatta olduğu sürece kadının mülklerinden gelmesi beklenen semereleri aktarma yetkisi vermek, altsoy veraseti, kişisel malların dağıtımı, gayrimenkul semereleri üzerinde tasarruf edilmesi ve drahomadan ve kadından kalan mirastan doğan tasarruf haklarının kaldırılması.

<sup>96</sup> Johnson v. Greiner, 44 N.M. 230, 101 P.2d 183 (1940).

bulamamış ve yasanın geçersizliğine hükmetmiştir<sup>97</sup>. Daha önce değindiğimiz Louisiana'daki, bizatihi suç olan çok çeşitli davranışların gerçekleştirilmesine yönelik tehdidin de suç olduğunu düzenleyen ve geçersizliğine hükmedilen yasa da bu dava grubuna sokulabilir<sup>98</sup>.

Önceki dava grupları için önerilen mantıki temel bu grup için de geçerli görünmektedir. Yasada ele alınan belli konu başlıkları arasında ortak bir gaye ya da başka tür ilişki olmaması o hükümlerin tek bir yasanın hükümleri olarak bir araya gelmeleri için pratik, rasyonel ve meşru gerekçe teşkil etmez. Bu, söz konusu hükümlerin sadece taktiksel olarak yani destek toplayıcılığı için bir araya getirildiğini göstermektedir. Bu durumda söz konusu yasa geçersizdir.

## **VI. KONU ÇOĞULLUĞUNU GÜNDEME EN ÇOK GETİREN YASALAR**

Bazı yasalar birden çok konu içerdiği ithamına diğerlerinden daha sık maruz kalırlar. Tahsisat yasalarına, özellikle bütçe yasalarına bu konuda özellikle dikkat etmek gerekir. Bunun nedeni 18 eyaletin bu tür yasaların durumu hakkında özel anayasa hükmü koymuş olması ve bu yasalar hakkında açılan çok dava bulunmasıdır. Bir grup yazılı yasa üzerinden içtihatlar kodifikasyonu ya da revizyon yapmaya yönelik yasalar ve torba gelir yasaları da bu bağlamda ele alınacaktır.

### **A. Tahsisat Yasaları**

Geçmişe baktığımızda bütçe yasa tasarılarının, normalde kabul edilmeyecek hükümlerin eklenmesi için özel bir cazibe arz ettiği görülmektedir. Bütçe yasaları zorunlu olan ve çoğu zaman rağbet gören, yasama organından geçmesi kesin yasalardır.

Bu konuda önlem amacıyla anayasasına hüküm koyan eyaletler vardır. Örneğin Pennsylvania anayasasının ilgili hükmü şöyledir:

“Bütçe yasa tasarısında eyaletin yasama, yürütme ve yargı erklerinin olağan masrafların yönelik tahsisattan ve kamu borçlarından ve devlet okul-

<sup>97</sup> Michaels v. Hill, 328 111. 11, 159 N.E. 278 (1927).

<sup>98</sup> State v. Heywood, 38 La. Ann. 689 (1886).

larından tahakkuk eden faizden başka hiçbir şeyi kapsamayacak, diğer her tür tahsisat her biri tek konu hakkında olan ayrı yasa tasarılarıyla yapılacaktır.”

Bu, bu tür hükümlerin eyaletler arasındaki en yaygın şeklidir.

### **B. İçtihatlar, Kodifikasyonları ve Revizyonlar**

ABD mevzuatı gitgide daha çok emredici hükümlerden oluşmaktadır. Bunu açıklayan çeşitli etmenler vardır. Toplumsal ve ekonomik sorunların çözümü için yasamaya daha sık başvuruyoruz. İçtihat hukukunun reform ve ötesindeki gelişmeleri büyük oranda yasama tarafından sırtlanılmıştır. Kesinlik arayışının artması içtihat hukukunun külliyatlarının kodifikasyonu sonucunu doğurmaktadır. Tüm bu yasama faaliyetleri de bir başka ihtiyacı ortaya çıkarmaktadır: yazılı yasaların iç bütünlüğünü ve tutarlılığını güçlendirmek için, çatışmaları gidermek için ve mevzuatın derlenmesi için yazılı yasaların düzenli olarak revize edilmesi ihtiyacı. Esasa ilişkin değişiklik de yapsa salt şekli değişiklik de yapsa yazılı yasalarda yapılan revizyonlar genelde geniş mevzuat içeriği kapsar. Bir içtihatkar kodifikasyonu, revizyon ya da derleme içeren bir yasa çok çeşitli konu başlıklarını ele aldığı için birden çok konuyu kapsadığı itirazıyla karşılaşması mümkündür.

Minnesota eyaletinde miras hukukuna ilişkin içtihatlar 1889 yılında 21 bap ve 326 maddeden oluşan bir kanunnameyle kodifiye edilmiş ve açılan davada mahkeme bu kodifikasyonu ihdas eden kanunun tek bir konusu olduğu sonucuna varmıştır. Kararda şu tespitler yer almaktadır:

“...Hükümlerin bir kısmının sırf esasa bir kısmınınsa sırf usule ilişkin olması hukuka aykırı değildir. Aynı durum, anayasaya uygunluğu tartışma konusu bile olmamış pek çok yasada vardır. Bir yasanın ayrı yasalarda düzenlenmiş olabilecek ve genelde de öyle düzenlenmiş olan ya da konulara ayrılrsa daha mantıklı tasnif edilmiş olacak hususları kapsamaması da bu noktada önem arz etmemektedir, yeter ki bu hususların düzenlendiği hükümler, içinde buldukları yasanın genel konusuyla bağlantılı olsun...”

Yargıcın görüşü kesinlikle sağlıklıdır. Yazılı yasalarda gerek esasa ilişkin ve gerekse usule ilişkin revizyonlar en önemli yasama faaliyetleridir. Çok sayıda konu başlığına ait hükümlerin bir araya getirilmesi, destek

toplayıcılığı gayesini değil yasa düzenini ve iç bütünlüğünü güçlendirme ya da maddi hukuk mevzuatını eşgüdümlü iyileştirme gayesini taşımaktadır.

### **C. Gelir Yasaları**

Yasa yapımındaki pratik sebeplerden dolayı bazı yasama organları torba vergi yasa tasarılarına başvurmaktadır. Bir vergi salmaya ya da vergi oranlarını değiştirmeye ya da mevcut vergilerin hükümlerinde değişiklik yapmaya karar verdiğinde her verginin ele alındığı oturumda ayrı bir yasayı yasama organından geçirmek yerine o oturumdaki vergi düzenlemelerinin hepsine ya da fiili sonucu itibarıyla hepsine tek bir yasa tasarısında yer verir.

Bu türden bir torba yasa dava edildiğinde mahkeme tarafından geçerli olduğuna karar verilmiştir. 1941 yılında Texas'ta çıkan Torba Vergi Yasası 21 maddeden oluşuyordu ve bu maddelerin 19'u ayrı birer vergi hakkındaydı. Mahkeme ana konuyla bağlantılı ya da ona bağlı olmaları kaydıyla bir yasa içinde birden çok konu olabileceğine beyan etmiştir.

[VI numaralı konu başlığının geri kalan kısmı ABD'nin çeşitli eyaletlerinin vergi-bütçe düzenlemelerinin ayrıntılarına ilişkin olduğu için bu kısım atlanarak VII numaralı konu başlığına geçilmiştir]

## **VII. TEK KONULULUK KURALINDAN MUAF YASALAR**

Anayasal tek konululuk kuralını düzenleyen bazı hükümler açık istisnalar içermektedir. Örneğin Alabama ve Oklahoma eyaletlerinin anayasaları "bütçe yasa tasarılarını, genel gelir yasa tasarılarını ve bir içtihatlar kodifikasyonunu, kanun seçkisini ya da yazılı yasa revizyonunu kabul eden yasa tasarıları"nı istisna tutmuştur<sup>99</sup>. Bu istisnalar hakkında akla iki soru gelmektedir. Birincisi: bir yasanın istisna tarifine uyması ve böylelikle tek konululuk kuralından muaf olması için sahip olması gereken nitelik nedir? İkincisi: bunlar gerçek anlamda istisna mı yoksa tarife uyan yasaların tek konu içerdiğine dair bir faraziye mi?

Bütçe Yasaları. En yaygın görüleni, bütçe yasalarına tanınan istisnadır. Onbir eyaletin anayasasında bu istisna mevcuttur<sup>100</sup>. Bu istisnaya bu

<sup>99</sup> Ala. Const, art. 4, § 45; Okla. Const art. 5, § 57.

<sup>100</sup> Ala., Colo., Del., Mo., Mont, N.M., Okla., Pa., Tex., Utah, and Wyo.

çalışmanın önceki kısımlarında tahsisat yasalarına ayrılan kısımda değinmiştik.

İçtihatlar Kodifikasyonu, Kanun Seçkisi ya da Revizyon. İki eyalet “bir içtihatlar kodifikasyonunu, yasa seçkisini ya da yasa revizyonunu kabul eden yasa tasarıları”nı istisna saymaktadır<sup>101</sup> ve dört eyalet “yasaların kodifiye ve revize edilmesine yönelik yasa tasarıları”nı istisna saymaktadır<sup>102</sup>. Bu, şu soruyu akla getirmektedir: bu hükümler bağlamında içtihatlar kodifikasyonu, kanun seçkisi ve revizyon nedir?

Alabama eyaletindeki mahkeme bunun, mevcut mevzuatın bir kısmını resmen revize eden yasa olduğunu söylemektedir<sup>103</sup>. Yani sadece yasadaki üslupta ya da maddelerin dizilişinde değişiklik yapmayan, yasada esaslı değişiklik yapan bir yasa, bu istisna bağlamında bir içtihatlar kodifikasyonu değildir. Öyleyse “bir içtihatlar kodifikasyonunun kabulüne” yönelik bir yasa tasarısı yasama organı mensuplarının dikkatini içtihatlar kodifikasyonu için farklı bir yere yönlendirecektir. Dolayısıyla görüldüğü kadarıyla yasa tasarısının mevcut mevzuatı izlemesi şarttır. Bunun, yasama organının mevzuatın içeriğinde esaslı revizyon yapma yetkisi olmadığı anlamına gelmeyeceğine mahkeme zaten işaret etmişti. Ancak bunu yaparken yasama organı tek konululuk kuralına uymak zorundadır.

İstisnaya Utah eyaletindeki bir davada değinilmiştir<sup>104</sup>. 1909 tarihli bir yasa derlenmiş yasaların tüm başlığını ve başka bir başlıktaki bir bölümü değiştirmiş, tek ilçe yol komiserinin yerine birkaç yol amiri getirmiş, 2 Dolarlık kişi başı yol vergisinin yerine 2 günlük çalışma ya da 3 Dolar ödeme getirmiş ve ilçenin yol yapım finansmanına, idaresine, bakımına ve iyileştirilmesine ilişkin yasaların içeriğini esaslı surette değiştirmiştir. Mahkeme bu yasanın tek bir konusu olduğunu tespit etmiş ve istisna bağlamında yasaların kodifikasyonunun ve genel revizyonunun ne olduğunu tartışmamıştır. Ancak yasa birleştirmelerin, kodifikasyon faaliyetlerinin ve revizyonların tek konululuk kuralına uymak zorunda olduğunu belirtmiştir. İstisnaya göre tek konululuk kuralının ilkin yeni mevzuata yönelik olduğu ileri

<sup>101</sup> Ala. and Okla.

<sup>102</sup> Mont, N.M., Utah, and Wyo.

<sup>103</sup> Gibson v. State, 214 Ala. 38, 106 So. 231 (1925).

<sup>104</sup> Salt Lake City v. Wilson, 46 Utah 60, 148 Pac. 1104 (1915).

sürülmüştür. İstisna nedeniyle mahkemenin yasayı iki konulu saymadığı ve bunun tek sebebinin mevzuatın daha önce ayrı ayrı ele aldığı maddeleri tek yasada birleştirmiş bulunması olduğu görülmektedir; bu durum bazı hallerde mahkemelerin iki ya da daha çok konunun söz konusu olduğu kanaatine ulaştırmıştır. Diğer etkilerin nispeten küçük kaldığı görülmektedir.

Söz konusu istisna hiçbir yönüyle gerçek bir istisna değildir; istisna hükmü, tarif edilen gayeye sahip olan yasaların tek konuya ilişkin olduğu faraziyesini kurmaktadır<sup>105</sup>. Eğer açık istisna gerçek anlamıyla bir istisna olsaydı yasaların revizyonunu kabul etmeye yönelik bir yasa tasarısı, iki ya da daha çok konuyu ele alsaydı hatta başlıksız olsa ya da kusurlu başlığa sahip olsa bile anayasaya uygun olurdu. Ancak hem Gibson hem de Wilson davalarında bu görüş reddedilmiştir; Gibson davasında mahkeme avcılık ve suni gübreler hakkındaki bir içtihatlar kodifikasyonu kabul eden yasanın geçersiz olacağına çünkü iki konu kapsadığına karar vermiştir. Dolayısıyla bu davalar yalnızca istisnanın gerçek anlamda istisna olmadığı görüşüyle örtüşmektedir.

New York eyaletinde tek konululuk kuralından muaf tutulan yasalar arasında “yazılı yasalardan revizyonlar, birleştirme faaliyetleri ya da derlemeler hazırlamakla görevlendirilmiş ya da bu yönde talimat almış komisyon üyeleri ya da kamu kurumu tarafından yasama organına tavsiye edilecek her tür yasa tasarısı” da vardır<sup>106</sup>. New York eyaletindeki bu hüküm sadece özel hukuka ilişkin ya da yerel yasa tasarıları için geçerlidir. New York eyalet anayasası özel hukuka ilişkin ya da yerel nitelikli yasa tasarılarına ancak belli durumlarda izin verdiği için<sup>107</sup> tek konululuk kuralının ve istisnasının uygulama alanı çok sınırlıdır. 1874 yılında istisna getiren hükmün getirilme amacı, revizyon komisyonunu kendini bu türden yani özel hukuka ilişkin veya yerel nitelikli yasaların değiştirilmesi ve kaldırılması hakkındaki tek konululuk kuralı davalarında gereksiz olduğu hissedilebilecek kısıtlama-

<sup>105</sup> Bkz. Harris v. State ex rel. Williams, 228 Ala. 100, 103, 151 So. 558, 861 (1934). Bu, içtihatlar kodifikasyonlarını kabul eden yasalar için de geçerlidir ve gelir yasası tasarılarına da değinmektedir.

<sup>106</sup> New York Anayasası md. 3, § 21.

<sup>107</sup> New York Anayasası md. 3, § 17

lardan muaf tutmaktır<sup>108</sup>. Bu türden bir kamusal ve siyaset dışı bir kuruluşun elinden çıkacak bir düzenlemede destek toplayıcılığın esaslı surette bulunması tehlikesinin görülmediği anlaşılmaktadır.

Genel Gelir Yasa Tasarıları. Alabama ve Oklahoma eyaletleri “genel gelir yasa tasarıları”nı tek konululuk kuralından muaf tutmaktadır. Sadece Alabama eyaletinde bu istisnanın anlamının açıklandığı görülmektedir. Burada da mahkeme bu hükmün gerçek anlamda bir istisna olmadığı, sonucu itibarıyla genel gelir yasa tasarılarının tek konuyu ele aldığı faraziyesini kurduğu görüşündedir<sup>109</sup>.

Meclis Kararları. Tek konululuk hükümlerinin hiçbirisi meclis kararlarını açıkça istisna saymasa da bazılarında tek konululuk hükmü meclis kararları için geçerli olmaktadır. Delaware eyaleti bu kuralı “ortak meclis kararı” için, Güney Carolina eyaleti ise “meclis kararı” için geçerli saymaktadır<sup>110</sup>. Loisiaana eyaletiyle Texas eyaleti tek konululuk kurallarının meclis kararları için değil sadece yasalar için geçerli olduğunu tespit etmiştir<sup>111</sup>. Eyalet anayasasının bazı hukuk sistemlerindeki yorumuna göre meclis kararları yasa hükmüne sahip olamayacağı için<sup>112</sup> tek konululuk kuralının meclis kararları için geçerli olup olmadığı sorusu önem arz etmemektedir.

<sup>108</sup> NEW YORK STATE CONSTITUTIONAL CONVENTION COMMITTEE, PROBLEMS RELATING TO LEGISLATIVE ORGANIZATION AND POWERS 100-02 (1938).

<sup>109</sup> Harris v. State ex rel. Williams, 228 Ala. 100, 151 So. 858 (1934).

<sup>110</sup> Delaware Anayasası md. 2, § 16; Güney Carolina Anayasası md. 3, § 17.

<sup>111</sup> Bkz. Gilmore v. State, 79 So.2d 192, 197 (La. App. 1955); National Biscuit Co. v. State, 134 Tex. 293, 135 S.W.2d 687 (1940).

<sup>112</sup> Eyalet anayasalarının çoğunluğu yasa tasarısı olmadan hiçbir yasanın yasama meclisinden geçemeyeceğini ve bir yasa tasarısının yasa haline gelebilmesi için, öngörülen yasa-  
laştırma hükmünü içermesi, her bir mecliste üç tam gün okunması, başlıkta yazan tek konu hakkında olması ve komiteye havale edip komite tarafından hakkında rapor düzenlenmesi gerektiğini hüküm altına almıştır. Meclis kararları, yasa tasarılarına mahsus olan yasa-  
laştırma hükmü içermedikleri için ve çoğu zaman yasa tasarılarının yasa-  
laşmasındaki prosedürü izlemedikleri için çok sayıda hukuk sisteminde bir meclis kararının yasa hükmünde olmayacağına hükmedilmiştir. Eyaletlerin anayasa hükümleri ve bu problemleri soru hakkında mükemmel bir araştırma için bkz. Comment, 31 Texas L. Rev. 417 (1953).

Yönetmelikler. Tek konululuk kuralının eyaletteki mülki alt birimlerin yönetmelikleri açısından geçerli olup olmadığı meselesini açıkça ele alan tek eyaletin Georgia olduğu görülmektedir. Georgia’da tek konu kuralı “yasa ve yönetmelik”ler için geçerlidir. Minnesota eyaletinin ilgili hükmü sadece “yasa”dan bahsetse de Minnesota mahkemesi bu hükmün şehir idaresi yönetmelikleri için de geçerli olduğunu kabul etmektedir<sup>113</sup>.

### VIII. TEK KONULULUK KURALININ DEĞERLENDİRMESİ

Tek konululuk kuralı, kuralı savunan birinin safi pragmatik bakış açısından ele alınınca sadağındaki zayıf ve güvenilmez bir ok gibi görünmektedir. Bu incelemeden çıkan en önemli gerçek şudur ki bu kurala yüzlerce davada başvurulmuş olmasına rağmen mahkemelerin bir yasanın birden çok konuyu kapsadığına hükmettiği dava sayısı çok azdır<sup>114</sup>. Bu da adliyelerde yaygın olan şu görüşü haklı çıkarmaktadır: tek konululuk kuralına dayanan bir avukat genelde, sağlam ve ikna edici bir argümanı olmayan çaresiz bir avukattır. Bu argüman zayıf davaların alameti haline gelmiş olduğundan iyi bir avukat bunu çok tedbirli bir şekilde kullanmayı daha uygun bulabilir.

Bir yasanın birden çok konuyu kapsadığı sonucuna varılan dava sayısının azlığı hakkında spekülasyon yapmakta menfaati bulunanlar olabilir. Buna verilecek en basit cevap yasama organlarının kuralın ruhuna ve lafzına büyük oranda riayet ediyor olmasıdır. Yasama organı mensubuna da yasa tasarısını mümkün olduğunca dar ve öz tutması tavsiye edilebilir çünkü genelde bir mesele yasa tasarısında ne kadar dar bir şekilde ele alınırsa, kabul edilmesi de o kadar kolay olur. Bu tespit, torba yasa üzerinden destek toplayıcılığı yapılmasına karşı yasamanın pratik olarak işine yaramaktadır ve

<sup>113</sup> Duluth v. Cerveny, 218 Minn. 511, 16 N.W.2d 779 (1944); Sverker-son v. Minneapolis, 204 Minn. 3S8, 283 N.W. 555 (1939).

<sup>114</sup> Hem başlık hem de tek konululuk şartı ile ilgili New Jersey davalarını ele alan mükemmel araştırmasında Sinclair şu sonuca varmaktadır: tek kusurun konu çoğulluğu olduğu tek bir New Jersey davası bile yoktur ve başlık-içerik hükmü gereğince geçersizlik kararı verilen davaların hepsinin başlıkta ifade kusuruna izafe etmek mümkündür. Sinclair, The Operation of a Constitutional Restraint on Bill-Styling, 2 U. Newark L. Rev. 25, 58 (1937).

işe yarayan pratik bir yasama uygulamasıdır ve bu fenomenin açıklanmasına yardımcı olması da mümkündür. Bir diğer açıklama ise kesinlikle mahkemelerin konu tanımını geniş alması ve bir yasanın tek konululuk kuralını ihlal ettiğini tespit etmekte anlaşılır bir isteksizlik sergilemesidir. Genel anayasaya uygunluk karinesi, ki yargının anayasada neyin zorunlu tutulduğuna ilişkin olarak yasama organının muhakemesine başvurma dayanağıdır, bu konuda açıklama getirmeye yardımcı olmaktadır. Yasa yapımına ve yasama usulüne ilişkin tek konululuk kuralı ve diğer kurallar mahkemede uygulandıklarında yargı-yasama ilişkilerini ağırlaştırılmış biçimiyle gündeme getirmektedir. Yasama organının tek konululuk kuralını ihlal ettiğini tespit eden mahkeme, yasama faaliyetinin işleyişinde usulsüzlük, çoğunluğun egemenliği ilkesine yönelik bir usulsüzlük yapıldığını iddia edebilir. Bir mahkemenin ima yoluyla bile olsa böyle bir isnatta bulunmakta isteksiz olması anlaşılabilir bir durumdur.

Tek konululuk kuralının esas gayesinin destek toplayıcılığı engellemek olduğu ifade edilmektedir. Destek toplayıcılığın kendisi de zararlı bir eylemdir çoğunluğun egemenliği ilkesini yıkmaktadır ve bunu, iki azınlığın kendi teklifleri için işbirliği yaparak çoğunluk oyunu almak üzere yasama güçlerini birleştirmesine imkan tanıyarak yapmaktadır. Bir görüşe göre hukuk devleti ilkesine göre yanlış bulunan bir tasarruf engellenmez, sadece caydırılır; bir açıdan tek konululuk kuralı destek toplayıcılığı engellememektedir. Tek konululuk kuralı tek başına ele alındığında destek toplayıcılığı yasaklamaktadır, sadece ayrı konuların tek bir yasa tasarısında bir araya getirilmesini yasaklamaktadır. Birden çok konu kapsayan yasa tasarılarını olumsuz görmesinin nedeni tabii ki konuların tek bir yasa tasarısında birleştirilmesinin gayesinin destek toplayıcılığı olduğu, bunun ardında başka makul ya da pratik sebep olmayacağı varsayımdır. Anayasanın yaklaşımı çok net bir biçimde dolaylıdır. Şunu da belirtmek gerekir ki yasama organınca kabul edilmesinde destek toplayıcılık yapılmış olduğu için yasanın yok hükmünde olduğu sonucuna varılan hiçbir dava olmamıştır<sup>115</sup>.

<sup>115</sup> Bununla birlikte şu da bir gerçektir ki Power, Inc. v. Huntley, 39 \Vash.2d 191, 235 P.2d 173 (1951) davasında mahkemenin yasanın iki konu kapsadığı ve genel bütçe hükümleri dahil yasanın bütününe geçersiz olduğu tespitlerinde destek toplayıcılığın söz konusu yasanın geçebilmesinde etkili olduğu tespiti etkili olmuştur.

Anayasa destek toplayıcılıkla mücadelede sadece dolaylı yola başvurmamakta aynı zamanda tedbirini kısmen almaktadır. Sadece birden çok konu hakkındaki hükümlerin toplandığı tek yasa tasarısını kullanan destek toplayıcılığı olumsuz saymaktadır. İki ya da daha çok yasa tasarısı kullanan destek toplayıcılığı faaliyetine karşı bir yaptırımı yoktur. Dolayısıyla, üç azınlık grubu üç ayrı konuda birbirlerinin yasa tasarılarını destekleyerek normalde çoğunluk oyunu alamayacakları üç yasa tasarısı kaleme almak konusunda anlaşabilirler. Söz konusu üç yasa tasarısı destek toplayıcılığı hedef alan anayasa kuralının yani tek konululuk kuralının kapsamına girmeyecektir çünkü yasa tasarılarının her biri ayrı bir konu hakkında olacaktır. Ayrıca aynı konuda üç ayrı tedbir alınmasında menfaati olan üç azınlık grubu tek konululuk kuralına takılmadan tedbirlerini tek bir yasa tasarısında birleştirebilir<sup>116</sup>.

Tüm bunlara bakarak şu sorulabilir: tek konululuk kuralı, çoğunluğun egemenliği ilkesini, yürürlükte kalmayı hak edecek kadar iyi koruyor mu? Bu kuralın yararlı etkileri olduğunu kabul eden Freund, başlık-içerik hükmü dahil şekle ilişkin bu anayasal zorunlulukların olumsuz etkileri de olduğuna işaret etmektedir. Bu zorunluluklar çok dava açılmasına yol açmış, yararlı yasaları geçersiz hale getirmiş, taslak oluşturmada ciddi sorunlar yaratmış ve hukuku bertaraf etmeye yönelik teknik anlamda yasal açık yaratmıştır<sup>117</sup>. Her ne kadar Freund'un eleştirileri başlık zorunluluğu ve diğer zorunluluklar için daha geçerli olsa da tek konululuk kuralından sağlanan yararın kuralın olumsuzluklarına, kuralı muhafaza etmeye degecek kadar ağır basıp basmadığı sorusunu gündeme getirmektedir.

Tek konululuk kuralının sadece şekli bir kural olduğunu ve destek toplayıcılığın esasına girmediğini söylemek meseleyi fazla basit analiz etmek olur. Bu kural bir destek toplama koalisyonunun bir yerine üç yasa tasarısı kullanmaya itmekten ibaret olacak kadar basit görülse bile bu, yine de bu kuralın destek toplayıcılığa, en azından başarılı destek toplayıcılığa

<sup>116</sup> Ancak unutmamak gerekir ki yasanın çeşitli hükümleri arasında birlik bulunmayan, tek genel konulu yasaların geçersizliğine karar verilmiş davalar da vardır.

<sup>117</sup> Freund, Standards of American Legislation 155-57 (1917).

karşı önemli bir caydırıcılık arz ettiğini gösterir<sup>118</sup>. Bir yasa tasarısı ne kadar doğru bir yasa tasarısı olursa olsun otomatikman yasa haline gelmez. Yasama organından geçmesi için tasarımı sunanlar ciddi gayret sarf eder. Yasama organının amirinin, tasarımı ona olumlu bakan bir komiteye sevk etmeye teşvik edilmesi, oturum başkanının tasarımı avantajlı zamanda gündeme getirmeye ikna edilmesi, en etkili tanıkların ayarlanması alt komitenin aleyhteki değişiklikleri reddetmek için cesaretlendirilmesi, komitenin tüm üyelerinin yasa tasarısı hakkında en kısa zamanda olumlu rapor vermeye teşvik edilmesi ve eyalet valisinin vali tarafından imzalanmasına kadar tüm prosedürün bu şekilde işletilmesi gerekir. Bazı hallerde meselenin esaslı kısmını ataletin üstesinden gelip dikkatleri ilgilendirilmesi istenen diğer tasarıların sayılarına değil ilgili yasa tasarısına çekmek teşkil edebilir. Genel konuşmak gerekirse üç yasa tasarısını yasama organından geçirmek tek yasa tasarısını geçirtmekten daha çok gayret gerektirecektir. Tek konululuk kuralı nedeniyle koalisyonun üç yasa tasarısını geçirmek için sarf edeceği gayret tek bir torba yasa için sarf edeceğinin üç katı olabilir. Koalisyonun sarf etmesi gereken gayreti yükselterek, tek konululuk kuralı koalisyonun tam başarıya ulaşması ihtimalini azaltmaktadır.

Koalisyonu tek yasa tasarısı yerine üç yasa tasarısı kullanmak zorunda bırakarak, tek konululuk kuralı koalisyonun hedeflerinin tamamına ulaşması ihtimalini başka bir sebeple de arttırmaktadır. Her biri yasama faaliyetinin tamamını değerlendiren iki kamaralı bir yasama organı yasalaşmadan önce müzakere edilmesi gereken her bir yasa tasarısında çeşitli zorluklar arz edecektir. ABD eyaletlerindeki her yasama oturumunda çok sayıda tasarı, ilgili aşamaların her birinde dikkat çekip gereği yapılmış olsa çoğunluk oyu alabileceği halde yasalaşamayıp düşmektedir. Yani koalisyon her bir yasa tasarısı için ne kadar emek verirse versin koalisyonun bazı yasa tasarılarının bir darboğazda sümen altı edilmesi ya da engellenmesi ihtimali vardır. Koalisyonun bir yasa tasarısı yerine üç yasa tasarısı kullanmaya ihtiyaç duy-

---

<sup>118</sup> Sorumluluğu üstleniyorum ve müteakip analizi yapmamda bana yardımcı olan yasama konusunda uygulamaya dönük göz önüne alınan hususlar hakkında benimle bilgilerini ve yaklaşımlarını paylaşarak beni yönlendiren Teksas yasama organı mensuplarına teşekkürü bir borç bilirim. Özellikle Dallas’yan sn. Barefoot Sanders’a ve Daisetta’dan sn. J. C. Zbrank’e birlikte yaptığımız konferanslar için borçluyum.

ması yasama sürecinin doğasındaki rastlantısal bir halden ötürü başarısızlığa uğrama ihtimalini üç katına çıkabilir.

Yukarıda sayılan etmenler şunu göstermektedir ki tek konululuk kuralı koalisyonun ortak planını başarabilmek için tek yasa tasarısı yerine üç yasa tasarısı kullanmaya mecbur ederek başarılı destek toplayıcılığı daha zor hale getirmektedir. Diğer birkaç etmen koalisyon oluşması şevkini dahi kırabilir. Ortak girişimdeki katılımcıların her birinin başarı ihtimalinin bu şekilde kuşkulu hale gelmesi kendi başına, koalisyonun kurulma şevkini kurmaya yetebilir. Koalisyon kurmaktan caydıracak başka etmenler de olabilir. Koalisyonu bir yerine üç yasa tasarısı kullanmaya mecbur eden tek konululuk kuralı sayesinde başarının her zaman gelmeyebileceği de koalisyonun katılımcılarınca malum olmaktadır. Tasarılardan biri eyalet valisinin imzasını beklerken bir diğeri hala ilk kamarada komitenin nihai işlemini bekliyor olabilir. Muhtemelen tasarısı yasalaşmış olan katılımcının şevki, hedefine ulaşır ulaşmaz soğuyacak ve o katılımcı geri kalan işleri diğerlerinin üstüne bırakacaktır. Yasama faaliyetinde tecrübesi olan herkes bu ihtimali bilir ve bu yüzden kendini bu riske sokacak bir ortak girişime katılmakta isteksiz olacaktır. Bir etmen daha insanları bu tür bir ortak girişime katılmaktan caydırabilir. Üç ayrı yasa tasarısını zorunlu hale getirmekle, tek konululuk kuralı koalisyon katılımcılarını bir koalisyona dahil olduklarını alenen ikrar etmeye zorlamaktadır; oysa tek bir yasa tasarısı kullanılsa o tasarıya verilen desteğin, salt onun bir kısmından kaynaklanan menfaatle açıklanması mümkün olurdu. Tek konululuk kuralı koalisyonun katılımcıları destek toplayıcılığa, oy değiş-tokuş planına iştiraklerini alenen ikrar etmek zorunda bırakabileceği için ve yasama geleneği oy değiş-tokuşunu olumsuz bulduğu için tek konululuk kuralı koalisyondan caydırıcılık arz edebilir.

Tek konululuk kuralının bir başka önemli gayesinin de yasama sürecinin düzgün ve rasyonel işletmek olduğu ifade edilmektedir. Tek konululuk kuralının düzgün bir yasama işleyişi için önem arz ettiği kesinlikle doğrudur. Ancak şu soru sorulmalıdır: bu kural anayasa değil de yasama usul kuralları arasında mı olmalıydı? Bu soruya cevap vermek için bir anayasada yasama usulünü düzenleyen kuralların bulunmasının gayeleri ve sonuçları incelenmelidir.

Anayasa yapıcılarının düzgün ve adil yasama prosedürünü asgari düzeyde garantilemek üzere şekil ve usul düzenlemeleri yapan çeşitli

hükümler koymuş olması kuvvetle muhtemeldir. Yasama organının belli bir prosedürü izlemesini kesinleştirmenin yollarından biri onu anayasada öngörmektir. Bununla birlikte yasama organının kendi prosedürü içinde bu kuraldan yararlanacağından emin olmak için tek konululuk kuralını anayasaya koymanın gerekli olup olmadığı sorgulanabilir. Temsilciler Meclisi kendi girişimiyle kanun değişikliklerinin birbiriyle bağlantılı olması kuralını 1789 yılında kabul etmiştir. Benzer şekilde, anayasasında tek konululuk kuralı olmayan bazı eyaletlerin yasama organları Temsilciler Meclisi'nin bağlantılı değişiklik kuralını kendi kurallarına eklemiştir<sup>119</sup>.

Ancak yasama organının bu kurala uygun hareket etmesi için bu kuralın anayasaya konmasının şart olmadığı farz edilse bile bunun kurallarda değil de anayasada yer alması kayda değer bir farktır. Eğer bu kural sadece yasama kurallarından biri olsaydı ihlal edildiği takdirde gösteriş için kural-ları kullanan yasama tasarrufunun haksız kazanımların bertaraf etmek için mahkemelere başvurma olanağı olmazdı. Oysa kural anayasada yer alınca mahkemelere başvurmak da mümkün olmaktadır<sup>120</sup>. Tek konululuk kuralının yaptırımını anayasada yer aldığı takdirde açıkça daha çoktur.

Tek konululuk kuralının sadece yasama kuralları içinde olmayıp anayasada da yer almasının yarattığı bir fark daha vardır. Eğer bir kural yasama kuralı ise yasama organı o kuralı askıya alabilir. Eğer anayasa yer alırsa, anayasanın izin verdiği haller hariç, yasama organı bu kuralı askıya alamaz ve yasama organındaki bir azınlık yasama düzeni gerekçesiyle bu kurala başvurabilir. Tek konululuk kuralı kısmen olsa bile geçici azınlığın korunmasına yönelik olduğu için bu kuralın geleneksel prosedürlerini bertaraf etmek isteyen çoğunluk tarafından askıya alınmaması önem arz etmektedir.

---

<sup>119</sup> Massachusetts'te hem Meclis hem de Senato bu kongre kuralını, Temsilciler Meclisi 90. kuralı ve Senato 50. kuralı olarak iktibas etmişlerdir, bkz. GENEL MAHKEME 1957-8 REHBERİ, aynı şekilde Rhode Island eyaletinde Meclisin 20. kuralı olarak kabul edilmiştir, bkz. RHODE ISLAND GENEL MAHKEME REHBER 1951-52. Ancak Connecticut, Kuzey Carolina ve Vermont eyaletlerindeki meclislerin hiçbiri ve bunların dengi olan hiçbir kurum böyle bir iktibasta bulunmamıştır.

<sup>120</sup> Yargısal incelemeye konu olan anayasa kuralına uymadığı iddia edilen bir yasama tasarrufu ve incelemenin kapsamı hakkında önceki tartışmaya bakınız.

Freund'un yasaların şeklini düzenleyen anayasa kurallarının davalara yol açtığı eleştirisi özellikle tek konululuk kuralına yönelen bir eleştiri değildir. Kuralın yüzlerce davada söz konusu edildiği doğru olmakla birlikte tek başına dava gerekçesi olması çok nadirdir ve sadece bazı vakalarda esas meselelerden birini teşkil etmektedir. Dolayısıyla bu kuralın yararları, olumsuz sonuçlarının sebep olduğu maliyete nispeten çoktur. Tek konululuk kuralı dolaylıdır ve engellemeyi hedeflediği davranış türünü kısmen önlemeye yöneliktir ve bazı olumsuz sonuçları da vardır ama toplamdaki etkisinin, eyaletlerin anayasalarında varlığını korumayı hak etmeye yetecek kadar olduğu görülmektedir.