

ÜLKEMİZDE “TORBA KANUN” VE “TEMEL KANUN” UYGULAMALARI

Doç. Dr. Şeref İBA *

“Torba” ve “temel” ibareleri, yasama diline görece yeni giren terimlerdir. Temel kanun ve torba kanun arasındaki ilk benzerlik her ikisinin de, iktidar çoğunluğuna sevimli; muhalefete ise sevimsiz gelen kavramlar olmasıdır.

Torba kanun da temel kanun da, genel yasama sisteminin yavaş işleyen ve hantal dışı ve çarklarının bir bölümünü devre dışı bırakıp hızlandırılmış şekilde yasalaştırmayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla, parlamento zamanının daha etkili ve verimli kullanımı sonucu ortaya çıkmaktadır. Belli bir periyotta çıkan kanun sayısı gibi yasama istatistikleri meclisin performans kriteri olarak alınacak olursa, yasama istatistiklerinde üretken sonuçlar ortaya çıktığı görülmektedir. Temel kanun ile torba kanun ilişkisi bununla da sınırlı değil elbette. Böyle bir hukuki zorunluluk olmadığı halde bugüne kadar tüm torba kanunlar, temel kanun yöntemine göre görüşülmüştür.

Uygulamada, “bazı kanunlarda...” şeklindeki başlıkla torba kanun özelliği sergileyen kimi kanunlar madde sayısı az olduğu için olsa gerek, basım tarafından torba kanun olarak adlandırılmamaktadır. Dolayısıyla, madde sayısı normalden fazla olduğundan genellikle temel kanun kapsamında yasalaştırılan ve aşağıda tartışılacak olan diğer bazı özellikleri taşıyan kanunlar, “torba” olarak anılmaktadır. Torba kanun ile temel kanun ilişkisini daha derinliğine irdelemek için ilk önce “temel kanun” ya da “özel yasama yöntemi” mekanizmasının anlaşılması gerekmektedir.

1. TEMEL KANUN

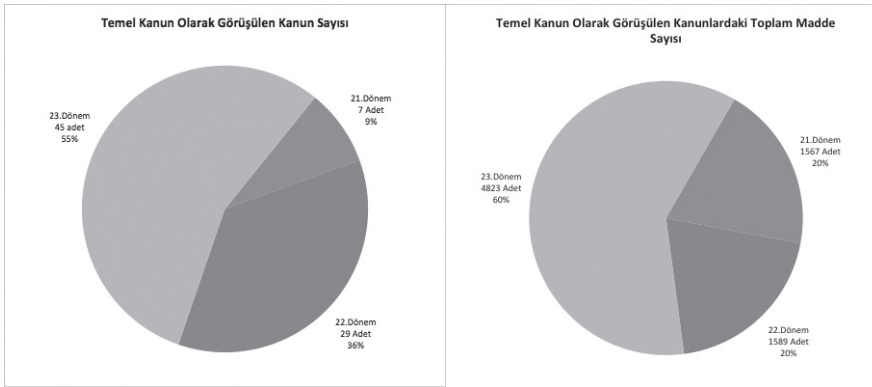
Kanun yapım sürecinin, yasama organı evresinde “esas komisyon” için mutfağı konumundadır. Yasama organı bünyesinde son karar merci olan “Genel Kurul” çalışmaları, komisyonda olgunlaştırılan ve “sıra sayısı” adını alan metin üzerinden yürütülür.

Kanun tasarısı ve teklifinin, komisyondaki görüşmeleri sırasında, uzmanlığı olan üye ya da üye olmayan milletvekillerinin katkıları ve varsa, ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınır.

* Ufuk Üniversitesi Öğretim Üyesi

Genel olarak iki tür yasa yapma yöntemi vardır; birisi normal, diğeri hızlandırılmış yol. Madde bazlı görüşme ve oylamaya dayanan normal usul, teknik açıdan “genel yasama yöntemi” olmaktadır. Hızlandırılmış yol ise, “özel yasama yöntemi” olarak adlandırılmaktadır. Özel yasama yönteminin bizdeki karşılığı, biraz da zorlama bir nitelemeyle “temel kanun” olmuştur. Türk parlamento hukukuna 1991 yılında giren hızlandırılmış yasa yapma yöntemi, TBMM İçtüzüğü’nün 91. Maddesinin başlığından esinlenen bir terimle “temel kanun” olarak yerleşmiş durumdadır. Ancak bu kullanım, bir alanı hukuki reform niteliğinde ilk kez düzenleyen “Medeni Kanun”, “Borçlar Kanunu”, “Türk Ceza Kanunu” gibi ana kanunlardan söz ederken kullanılan “temel kanun” deyimiyile karışmaktadır. Uygulamada temel kanun yöntemi, kanun tasarısı ya da teklifinin Genel Kurul görüşmelerinde 30’u geçemeyen maddelerden oluşan bölümler içine sıkıştırılarak görüşülüp yasalaştırılması anlamına geldiğinden, bilgisayar terimleriyle, bir dosyanın sıkıştırılması (ziplenmesi)’ni andırmaktadır. TBMM İçtüzüğü’nün 91. maddesinde de, özellikle “temel kanun” tanımlamasıyla ilgili olarak benzer bir “bocalama” hali zaten söz konusudur. Madde, Anayasa Mahkemesi tarafından da birkaç kez iptale konu edilmiş¹, iptaller ışığında gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra sular büyük ölçüde durulmuştur.

21. Yasama döneminde (7), 22. Yasama döneminde (29), 23. Yasama döneminde (45) adet kanun “temel kanun” olarak görüşülmüştür. Yasa yapma hızının vitesini, daha sağlıklı analiz edebilmek bakımından yasama dönemleri bazında adet olarak verilen kanunların toplam madde sayılarını belirtmek daha aydınlatıcı ve ilginç olabilir. Bu bağlamda, sırasıyla 21. Dönemde toplam (1567), 22. Dönemde toplam (1589), 23. Dönemde toplam (4823) maddeden oluşan temel kanunlar çıkarılmıştır.



Grafik-1 ve 2 birlikte değerlendirildiğinde, 23. Dönemde temel kanun olarak görüşülen kanun ve madde sayılarında katlanan artışlar gerçekleşmiştir. Buna göre, temel kanun uygulaması son dönemlerde giderek daha çok başvurulan bir yöntem haline gelmiş durumdadır. Torba kanun uygulamasının, parlamentonun halkın ihtiyacı olan kapsamlı yasaların gecikmeksizin görüşülmesinde başvurulan gerekli bir yol olduğu ortadadır.

1 İlk kez 1996 İçtüzük değişiklikleriyle düzenlenen temel kanunlar (md.91) hükmü, Anayasa Mahkemesince birkaç kez iptal edildikten sonra en son 2005 yılında yeniden düzenlenmiştir. Maddenin son halinde temel kanun tanımı yine yapılamamıştır. Ancak, ucu açık biçimde bazı özellikleri sıralanmıştır. Bkz: Şeref İBA (2010), Parlamento Hukuku, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, (yenilenmiş) 4. Baskı, s.s.68-69.

Üstelik, yasa yapma süreçlerinin yavaşlığına bağlanan hantal yasama işlemlerinin hızlandırılması, dünyada da genel kabul gören rasyonelleştirme mekanizmaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak tam da bu noktada, parlamento çoğunluğunun iradesiyle, bir bölümde en çok 30 madde yer alabileceği şeklindeki içtüzük limitinin çok altındaki madde sayısından oluşan kanun tasarısı ya da tekliflerinin bile temel kanun kapsamında görüşüldüğü örneklerin savunulabilir yanı bulunmamaktadır.²

2. TORBA KANUN

T.D.K Sözlüğünde torba, *“genellikle pamuk ve kıldan dokunmuş, türlü boy ve biçimde, ağzı büzülüp bağlanabilen araç”*: 2. *Genellikle plastikten veya kâğıttan yapılmış, içine öteberi koymaya yarayan, çeşitli büyüklükte olabilen taşıma gereci, poşet”* şeklinde tanımlanmıştır.³ “Kanun” ibaresinin başına eklenen “torba” kelimesi, bir yandan “taşıyıcılık işlevi” ne diğer yandan da içine konulacak öteberinin her zaman kestirilemeyeceği için “gizem”ine işaret eden son derece isabetli bir sıfattır. Bununla birlikte, insanımızın kıvrak zekasının bir ürünü olarak günlük yasama diline yerleşmiş olan bu eğlenceli terim, çeşitli belirsizlikler içerdiği için tanımlanması güç ve formel yasama dilinde hiç kullanılmayan bir nitelemedir.

Kısaca, birbiri ile konu yönünden ilgili olmayan ve çok fazla sayıda başka kanunda ek ve değişiklikler yapan kanunlara “torba kanun” adı verilebilir. Bir kanunun torba kanun olup olmadığının temel göstergelerinden birisi, kanun başlığıdır. Torba kanunların başlığı, içerik itibarıyla yürürlükteki birden fazla kanunu etkilediği için genellikle “çeşitli kanunlarda” diye başlamak zorundadır.

Torba kanunların yasalaşma sürecinde kimi özgün yönler ortaya çıkmaktadır. Bunlar kabaca, şöyle sıralanabilir:

-Torba kanun uygulaması, geleneksel komisyon sistemini devre dışı bırakmaktadır. Hemen her torba kanun tasarısı/teklifi, mali nitelikli hükümler içerdiği gerekçesiyle, esas yönünden “bütçe komisyonu” na havale edilmektedir. Ayrı kanun teklifleri halinde sunulmuş olsa, başka ihtisas komisyonlarının görev alanına girecek olan işler, zorunlu olarak tek komisyona gönderildiği için devre dışı (bypass) bırakılmış komisyonların uzmanlığından yararlanmadan ve katkıları alınmadan yasalaşmış olmaktadır.⁴

-Torba kanun görüşmelerinin, özellikle, komisyon aşamasında, yeni madde ihdasının⁵ sıklıkla görülen bir durum olduğu görülmektedir. Genel Kurulda, torba kanuna yeni madde ihdası Komisyon aşamasına göre çok daha zordur.⁶

- Komisyon gelen ve komisyondan geçen madde sayısının yeni maddelerin eklenmesi yüzünden katlanarak arttığı görülmektedir. Böylece, torbaya daha önceden kamufler edilmek istendiği ya da kamuoyunda, ilgili kesimlerde en azından bir süre gözlerden kaçırılmak

2 Toplam 11 maddeden oluşan 5983 Sayılı Kooperatifçilikle ilgili Kanun ile: sadece 8 maddeden oluşan 6005 sayılı YÖK ile ilgili Kanun, “temel kanun” kapsamında görüşülmüştür.

3 <http://tdkterim.gov.tr/bts/> (erişim: 08.04.2010)

4 Uygulamada, tali yönden havale edilen komisyonlar, işi görüşmemektedir.

5 TBMM İçtüzüğü'nün 87/4. Hükmü, yeni bir madde olarak görüşme açılmak suretiyle işleme konulacak değişiklik önergesinin, “görüşülen tasarısı ya da teklifle çok yakın ilgisi” olmasını ve komisyon üyelerinin salt çoğunluğuyla önergeye katılmasını şart koşmuştur.

6 Torba kanuna, Genel Kurulda, yeni madde eklenebilmesi için, TBMM 87. Maddesine göre verilecek yeni madde önergesinin, komisyon raporunda geçen metinde yer alan konularla ve gönderme yapılan kanunlarla doğrudan ilgili olması şarttır.

istendiği için konulmayan bir madde veya konu son anda eklenmiş olmaktadır. Bu bağlamda, torba kanunlar, genellikle, kanundan etkilenecek kesimler bakımından sürprizlere gebe özellikler sergilemektedir.

-Kanun yapım sürecinde sivil toplumun etkili bir şekilde katılması ve görüşlerini ifade etmesi, torba kanun yönteminde sekteye uğrayabilmektedir. Öte yandan, çok sayıda kanun çok sayıda bakanlığı ve kuruluşu ilgilendirdiğinden yasa yapım sürecinin teknik ilgilileri arasında gereken diyalog ve bilgi alış-verişi imkanı çoğu zaman ortadan kalkabilmektedir. Bu durum, yasama hatalarının artmasına yol açabilmektedir.

-Toparlamak gerekirse, temel kanun, TBMM Genel Kurulundaki görüşme şekliyle, torba kanun ise, içerik itibariyle yapılan bir adlandırmadır.

Torba Kanun uygulamasının pragmatist ihtiyaçlardan doğduğu bir gerçektir. Hükümetler bir an önce gerçekleştirmek istedikleri, her birini ayrı bir kanun ile yapmak durumunda kalacakları düzenlemelerin hepsini geniş bir yelpazede torba kanun uygulaması yoluyla yapabilmektedirler. Bu durum, özellikle seçimlere giderayak yasama dönemlerinin sona ermesine yakın zamanlarda daha sık olarak görülmektedir. Çünkü, artık sona ermek üzere olan dönemde yeni bir seçimle işbaşına geçip geçmeyeceği belirsiz olan hükümetler, yapmak istedikleri düzenlemeleri birleştirmekte ve tek bir kanun halinde kısa sayılabilecek parlamento zamanı tüketerek TBMM'den geçirmeye çalışmaktadırlar.

Torba kanunlar söz konusu olduğunda, Medeni Kanununun 1. Maddesinde belirtildiği anlamda, "kanunun ruhundan/özünden" söz edebilmek neredeyse imkansız hale gelebilmektedir. Torba kanunla, uygulayıcılar açısından çeşitli sürprizlere gebedir. Örneğin, kimi torba kanunların, gerekçe trafiği ya çok karışık ya da hiç gerekçesi olmayan maddeleri bulunmaktadır. Bu nedenle, somut hukuki açmazlarla ilgili kanun "yorum" teknikleri çoğu zaman işlemez hale gelebilmektedir.

Torba Kanun uygulamasına örnek olarak 21/4/2005 tarihli ve 5335 sayılı *Bazı Kanun ve Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* verilebilir. 36 maddelik bu Kanunla 53 kanun veya kanun hükmünde kararnamede 163 değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerden 21 adedi yeni, ek veya geçici madde ilaveleri şeklinde olmuştur.

Torba Kanun uygulamasına son ve yeni bir örnek ise, 13/2/2011 tarihli ve 6111 Sayılı *Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*'dur. Toplam 234 maddeden oluşan bu kanunla, 66 ayrı kanunda ve 7 adet kanun hükmünde kararnamede olmak üzere rekor düzeyde değişiklik yapılmıştır. Söz konusu torba kanuna ilişkin komisyon raporu, 1 adet kanun tasarısıyla 59 adet kanun teklifi birleştirildiğinden sadece başlığı 3 sayfa tutmuştur.⁷ Bu bağlamda, 1 tasarı esas alınarak en çok teklifin birleştirildiği komisyonu raporu rekoru kırılmıştır.

Tasarının ilk hali, 7'si geçici madde olmak üzere toplam 120 madde iken, esas komisyondaki yeni madde ilavesi ve madde bölmeleri nedeniyle, torba tasarısı 10'u geçici olmak üzere toplam 234 maddeye çıkmıştır. Bazı maddelerin çıkarılması vb. nedenlerle, Genel Kurulda kabul edilen son hali ise, 18'i geçici olmak üzere toplam 234 maddedir.

Böyle bir kanunun normal şartlarda, kanun tekniği gereklerine uygun olarak 73 parçaya bölünmesi ve 73 adet ayrı kanun tasarısı olarak sunulması gerekmektedir. Bu denli uzun

7 Komisyon Raporu, (S. Sayısı:606); Yasama Dönemi:23, Yasama Yılı:4.

madde sayısından oluşan ve yürürlükteki 73 kanunu etkileyen bir tek kanuna hakim olmanın güçlüğü ortadadır. Bir torba tasarıya sıkıştırılması 73 ayrı kanun konusunun ayrı ayrı bakanlıkları ve kuruluşları ilgilendirdiği varsayımı altında, bu kadar kalabalık bürokrat grubunu komisyon salonlarında ve genel kurulda, fiziki şartlar itibariyle de bir arada tutmak zaten imkansızdır.

Torba kanun, her biri ayrı ayrı tasarı ya da teklifler halinde gelmesi gereken işleri, bir araya toplayarak süratle yasallaşmasına imkan sağlamaktadır. Yasama hatalarının artma olasılığına karşı, yasama sürecinde destek sağlayan teknik görevlilerin sunduğu uzmanlık hizmetinin önemi daha da artmaktadır. Kanun tekniğine ilişkin bazı noktaların gözlerden kaçırılmaması için, madde eklemeleri ve çıkarmaları vb. nedenlerle bazen yap-boz oyununa dönüşen torba kanun görüşmelerinde son anda verilen değişiklik önergelerinin ciddi sıkıntılara yol açabildiği bilinmektedir.

6111 Sayılı Torba kanun hakkında eleştirilerde bulunan Erdem, seçmenleri memnun etme isteğiyle çok sayıda tasarıyı bir kanunun içine paketlemek/torbalamakla, bütünü denetiminin zorlaştığını, haklı olarak belirtmektedir.⁸ TBMM İçtüzüğünde madde olarak düzenlenen temel kanun yolu, formel bir içtüzük kurumudur. Buna karşılık torba kanun, konuşma dilinde var olan yazı dilinde geçmeyen kavramlaştırmalardır. Türk parlamento hukukundaki konumu bakımından her iki kavram da, yavaş işleyen yasa yapım sürecinin hızlandırılmasına dönük fonksiyonel rasyonelleştirme teknikleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

SONUÇ

Ne pahasına olursa olsun, yasama sürecini hızlandırmak için torba kanun çıkarma yoluna başvurulması, çok ciddi sakıncaları beraberinde getirmektedir. Torba kanun sadece yasama süreci açısından değil, tasarı ya da teklif yasaladıktan sonra uygulama sürecinde de sorunlar doğurmaktadır.

Torba kanun çıkarma yolu, muhalefetin ve sivil toplum kuruluşlarının yasa yapım süreçlerine etkili biçimde katılımının sağlanamamasını göze almayı gerektirmektedir. Kaldı ki, her telden konuları kapsayabilen torba kanunların, yürürlükteki mevzuata olan etkileri hakkında, iktidar partisi üyesi milletvekilleri bile içerik hakimiyeti bakımından sıkıntıya düşmektedir.

Uygulamada, böyle bir zorunluluk olmadığı halde, temel kanun kapsamında görüşülen torba kanunların hızla yasalştırılması yüzünden ortaya çıkan yasama hatalarını düzeltmek amacıyla değişen kanun veya kanunlarda çok geçmeden yeniden değişiklik yapılmasını körüklemektedir. Kısaca, ülkemizde torba kanunlar, değişen kanunda yeni değişiklik gereksinimlerini tetikleyici bir etken niteliği de taşımaktadır.

8 Tarhan Erdem, köşe yazısında şöyle yazmıştır: “Hataların bir kısmı, seçimler öncesi her iktidar partisinin, değişik çevrelerin baskısı ve seçmenleri memnun etme isteğiyle çok sayıda tasarıyı kanunlaştırmaya çalışmasından doğar. Bu acele içinde, hele komisyon başkanları ve uzmanlar bunaldıklarında pek çok hata yapılabilmektedir. Özellikle ‘Torba Kanun’ benzeri, bütünü denetlemek zor olan kanunlarda maddi ve anlamsal hatalarla karşılaşılır. Böyle kanunlara her bakan bir madde eklemek ister.” Tarhan ERDEM, “Yeni kanunlar: Ne önce, ne sonra yeterli bilgi verildi” Radikal, 17.02.2011

KAYNAKLAR

Şeref İBA (2010), Parlamento Hukuku, İstanbul, İş Bankası Kültür Yayınları, (yenilenmiş) 4. Baskı.

Tarhan ERDEM, “Yeni kanunlar: Ne önce, ne sonra yeterli bilgi verildi” Radikal, ()17.02.2011.)

Komisyon Raporu, (S. Sayısı:606); Yasama Dönemi:23, Yasama Yılı:4. <http://tdkterim.gov.tr/bts/> (erişim: 08.04.2010)