

YÜRÜRLÜKTEKİ KANUNLARIN GÜNCELLEŞTİRİLMESİ SORUNU

Hüsnü MERDANOĞLU (*)

GİRİŞ

1839 yılında duyurulan Tanzimat Fermanından sonra çoğalmaya başlayan yazılı hukuk kurallarımız, Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilen hukuk devleti ilkesinin ve yine bu dönemde, sürekli değişiklik gösteren; ekonomik, sosyal, kültürel ve teknolojik koşullara koşut olarak çoğalmasını sürdürmüştür.

Ancak, hukuk kuralı koyma ilkeleri kanun gücünde yaptırımı olan esaslara bağlanmadığı için, başta kanunlarımız olmak üzere, yazılı hukuk kurallarımız sayı ve isim çeşitliliği yönünde düzensiz çoğalmış, bu düzensizlik, görevi gereği sürekli hukuk kuralları ile iç içe olan uzman kişilerin bile' içinden çıkmakta zorlandıkları boyuta ulaşmıştır.

Halbuki, hukuk devletinin vazgeçilmez aracı olan yazılı hukuk kuralları; toplumun ortak çıkarlarını korumak, böylece toplumda huzur ve adaleti sağlamak amacıyla, yetkili organlar tarafından yürürlüğe konulan kurallardır. Bu amaca ulaşılması hukuk kurallarının iyi uygulanmasına bağlıdır. Hukuk kurallarının iyi uygulanabilmesi de, onların; dil, içerik ve hukuk ilkeleri yönünden iyi hazırlanmaları ve yürürlüğe konulmaları ile mümkün olur. Çeşitli metinlerde dağınık durumda bulunan, uzun ve akılda kalması zor cümlelerle düzenlenen, aranıldığında bulunamayan, bulunduğu, her yurttaş tarafından kolayca anlaşılamayan dil yapısında bulunan hukuk kuralları Hukuk Devleti ilkesi ile çelişir.

(*) Başbakanlık Uzmanı.

Hukuk kurallarımızın sorununa çözüm arayışı yıllardan beri dile getirilmiş, bir çok kurum ve kuruluşca raporlar hazırlanmış olduğundan (1), burada bunları yinelemek yerine 50. Cumhuriyet Hükümetinin görev bölümü ile ilgili 13.7.1993 tarihli ve 1993/19 sayılı Genelgede "Mevcut Kanunların Güncelleştirilmesi'ne yer verilmiş olmasını yerinde bir başlangıç olarak gördüğümüz için, bu konuda yapılacak çalışmalara yardımcı olmak amacıyla, bu yazıda; kanunlarımızın güncelleştirilmesi için alınması gereken önlemlere değineceğiz.

I - YÜRÜRLÜKTEKİ KANUNLARIN GÜNCELLEŞTİRİLMESİ İÇİN YAPILMASI GEREKENLER

Hukuk devleti yönetimini yakından ilgilendirmesine rağmen, bugüne değin gerçekleştirilmemiş olan, yürürlükteki kanunlarımızın güncelleştirilmesinin sonuçlandırılması; Yürütme Organı ile Yasama Organı tarafından yerine getirilmesi gereken kimi düzenlemelerin sonuçlandırılması ile yakından ilgili olduğu görülmektedir.

Öncelikle; kanunların henüz taslak olarak hazırlanması ve Yasama Organlarında kabul edilmesi aşamalarında uyulması gereken hukuk tekniği ilkeleri hazırlanmalı ve kanun olarak yürürlüğe konulmalıdır. Böylece, hem kanunların güncelleştirilmesinde uyulacak kurallar hem de, bundan sonra yürürlüğe konulacak kanunların hazırlanmasında ve kabulünde uyulacak esaslar belirlenmelidir.

İkincisi; güncelleştirme çalışmaları sonucunda ortaya çıkacak olan yeni metinlerin, ağır işleyen yasama faaliyetleri içinde boşa gitmemesi için, TBMM içtüzüğünde özel hüküm konularak gerekli önlemler alınmalıdır.

Üçüncüsü; Kanunların güncelleştirilmesi çalışmalarının Başbakanlıkta kurulacak bir birimde mi yürütüleceği yoksa, her kuruluşun kendi ilgi alanına giren kanunları güncelleştirerek çalışmaların sürdürüleceği şeklinde mi olacağının tespitidir. Çalışma

(1) Fahri ÇOKER, **Kanunlarımızın Düzeni Konusu**, Parlamento Dergisi, Temmuz, 1986, s. 7.

şekli nasıl olursa olsun bu iş için kurulacak birime; personel, malzeme ve bilgi birikimi ile yardımcı olması gereken bakanlık ve kuruluşların uyumlu ve verimli bir şekilde eşgüdümünün sağlanması gerekir.

Sevinerek belirtelim ki, kanunlarımızın güncelleştirilmesine esas olacak altyapı hazır bulunmaktadır. Yani, bu konudaki çalışmalara esas olacak kanunlarımızı derlenerek tek metin haline getirilmiş ve güncelleştirilmesini beklemektedir.

Belirttiğimiz bu konular ile ilgili açıklama ve önerilerimize aşağıda yer vereceğiz. Önce kanunların güncelleştirilmesinin içeriğini belirtelim.

A - GÜNCELLEŞTİRMENİN İÇERİĞİ NELER OLMALIDIR?

Kanunlarımızın güncelleştirilmesi ya da sadeleştirilmesi söz-konusu olduğunda;

Dil'de anlaşılabilirliğin ve anlam bütünlüğünün gerçekleştirilmesi,

Farklı tarihlerde yürürlüğe konulmuş olan kanunların aynı konudaki hükümlerinin bir araya getirilerek ilgi ve irtibatın kurulması,

Çelişkili hükümlerin düzeltilmesi,

Yürürlükte olmakla birlikte uygulanabilirliği kalmayan kanunların ve hükümlerin ayıklanması,

Güncelliğini yitiren ek ve geçici maddelerin ayıklanması,

Daha alt düzeyde çözülmesi gereken konuların Cumhurbaşkanını, Başbakan ya da Bakanlar Kurulunca onanmasını öngören hükümlerin ayıklanarak bu makamların gereksiz imza işlemlerinden kurtarılması,

Katıldığımız ve katılacağımız uluslararası anlaşmalara uymayan hükümlerin güncelleştirilmesi,

Kırtasiyeciliği artıran hükümlerin ayıklanması,

Kanunlarımızın, yazım ve hukuk tekniğine uygun şekil birliğine kavuşturulması gibi iyileştirmeler akla gelmektedir.

Bunun içindir ki, kanunların güncelleştirilmesi; ayıklama ve sadeleştirme kavramlarını da içerecek şekilde kanunların iyileştirilmesine yönelik bir çalışmayı gerektirmektedir.

B - GÜNCELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI İLE BİRLİKTE ALINMASI GEREKEN ÖNLEMLER

1 - Yazılı Kural Koyma İlkelerinin Kanunlaşması Gereği :

Toplumda, sürekli ve düzenli barışın sağlanması hukuk düzeninin kurulması ile mümkündür. Hukuk düzeni ise, büyük ölçüde yazılı hukuk kuralları ile sağlanır. Yazılı hukuk kurallarının içinde en ön sırayı kanunlar alır. İdare tarafından yürürlüğe konulan diğer yazılı hukuk kuralları, kanunların öngördükleri sınırlar içerisinde, kanunlara aykırı olmayacak şekilde düzenlenir ve yürürlüğe konulurlar. Bunun içindir ki, kanunların hazırlanmaları ve yürürlüğe konulmaları aşamalarında, hukuk devleti ilkelerine ve hukuk düzenine uygun hazırlanmalarının önemi yadsınamaz.

Hukuk devletinin ve düzeninin temelini oluşturan kanunlar yönetilenler için olduğu kadar, yönetenler için de uyulması gereken metinler olduklarından, kolay bulunur, bulunduğu kolay anlaşılır ve kolay uygulanır olmaları hukuk devleti olmanın en açık göstergesidir. Kötü kanunların büyük suç doğurduğu bilinen gerçektir. Bu metinleri "Millet adına" uygulayarak, haklıyı ve haksızı saptayan hukuk adamları bunları kolayca uygulayacak durumda olmalıdırlar. Başka bir deyişle, hukuk devletinde adalet hukuk kurallarının uygulanması ile sağlanır. Onun içindir ki, bu kurallar adına yakışır kurallar bütünü içinde bulunmalıdır. Kanuna saygı devlete saygının bir ifadesi olduğu, hatırdan çıkarılmadan bu saygının ve saygınlığın korunması için, bu kuralların yürürlüğe konulma ilkeleri kanunlaştırılmalıdır.

İçerik yönünden olduğu kadar, hukuk tekniği yönünden de kanunlarımız son derece karışık bir durumdadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında kısa, öz, birkaç satırlık kanunlar yerine, günümüz-

de, 1-1,5 sayfa uzunluğunda madde hükümleri olan kanunlar yürürlüğe konulur olmuştur. Kanunlarımız bu durumunun uygulama güçlüğü yarattığını söylemek abartma olmaz.

Başta kanunlarımız olmak üzere, Türk hukuk metnlerinin daha düzenli olarak yürürlüğe konulması için "genelge", "yönetmelik" ve "esas" başlıkları altında düzenlemeler yürürlüğe konulmuştur. Bunlar içinde, kamuoyunun beklentisine cevap verecek düzeyde en iyi düzenlenmiş olanının 16.10.1991 tarih ve 21023 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olan ancak daha sonra bu konudaki esaslar ile yürürlükten kaldırılmış bulunan "Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliğin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik" olduğu söylenebilir.

Kanunların sadeleştirme çalışmalarına başlanılmadan önce, sözkonusu yönetmeliğin var ise, eksik yönleri düzeltilerek, bir kanun tasarısı olarak kanunlaştırılmasının bu konudaki eksikliği gidereceği görüşündeyiz.

2 - Yasama Organı ile İşbirliği Gereği :

Hukuk düzeninde yeni bir kanun yürürlüğe koymak, yürürlükteki kanunlarda ek ve değişiklik yapmak ya da kanunları yürürlükten kaldırmak Yasama Organının yetki ve tasarrufunda olduğu için, aşağıda sözünü edeceğimiz tek metin halinde derlenmiş bulunan kanunlarımızın mevcut dil yapısına ve çelişen hükümlerine dokunulamamıştır. Kuşkusuz, kanunlarımızın güncelleştirilmesi daha kapsamlıdır. Çalışmanın sonuçlandırılabilmesi; iktidar muhalefet tartışmasına girilmeksizin sorunun çözümü, konuya milli bir sorun olarak yaklaşmakla mümkündür. Bakanlar Kurulu düzeyinde yaklaşım gösterilerek; hazırlanacak geniş içerikli kanun tasarısı metinleri, mevcut ek, değişiklik ve kaldırılmaları da içeren eski metinlerle birlikte TBMM'ne sunulmalı, Genel Kurulca içtüzük hükümlerine göre kurulacak özel bir komisyon, yeni metnin, yürürlükteki hükümlerin derlenmesi ve sadeleştirilmesinden ibaret olduğuna karar verdiği takdirde, her iki metin basılarak üyelere dağıtılmalı ve bir ay (ya da daha uygun bir süre) içinde herhangi bir itiraz olmadığı takdirde yeni metinler Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulmalıdır.

1982 Anayasasının 88. maddesi, 1961 Anayasasından farklı olarak, yasa tasarısı ve tekliflerinin TBMM'de görüşülme usul ve esaslarının içtüzükle düzenleneceğini benimsemiş olduğundan (2), içtüzüğü, bu konuda; "...Yürürlükteki kanunlar derlenerek Başbakanlık tarafından TBMM'ne sunulur. TBMM genel kurulu bu kanunları, bir kanun ile değişiklik önermeleri üzerinde görüşme yapmadan kabul eder" şeklinde konulacak bir geçici madde sayesinde hazırlanacak tasarıların geçerliliği kalmadan (kadük olmadan) sonuçlandırılması sağlanmalıdır.

3 - Yeterli Eşgüdümün Önemi :

Yürürlükteki kanunların güncelleştirilmesi çalışmalarını sürdürülmesi için iki tür çalışma düzeni kurulabilir.

Bunlardan birincisi; Devlet Bakanlığına (bu görev sayın Güneş MÜFTÜOĞLU'na verilmiştir) bağlı olarak Başbakanlıkta kurulacak bir birimde, Başbakanlık, diğer bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının personel yardımı ile güncelleştirme çalışmalarının sürdürülmesidir.

İkincisi; bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları kendi görev alanına gören kanunları tespit edilecek esaslar doğrultusunda güncelleştirme yapıldıktan sonra, son kontrolleri yapılmak üzere, yine Devlet Bakanlığına bağlı olarak kurulacak birime gönderilmesidir.

Devlet Bakanlıklarının diğer bakanlıklar gibi, idari kuruluşları olmadığı için, güncelleştirme çalışmalarını sürdürmek üzere kurulacak birime Başbakanlığın ve diğer bakanlıkların personel ve malzeme yardımı yapması gerekmektedir. Bu hizmetin yürütülmesinde en çok gerekli olan ve her yerde kolayca bulunamayan, Resmi Gazete ve Düstur koleksiyonları Başbakanlıkta eksiksiz olarak bulunmaktadır.

Kanunların güncelleştirilmesi çalışmaları; bakanlıklar veya kuruluşların kendi görev alanına giren kanunları güncelleştir-

(1) **Kanunların Ayıklanması, Derlenmesi ve Yürürlükte Olanların Tespiti Hakkında Ülkemizde Yapılan Çalışmalar**, DPT yayınları, Ankara, 1983, s. 61.

meleri şeklinde ya da, Başbakanlıkta kurulacak geniş içerikli birimde güncelleştirme işlemlerinin yapılması şeklinde olsun, her iki durumda da çalışmaların sonuçlanması, uyumlu ve yeterli bir eşgüdümün sağlanması ile mümkündür. Bunun içinde deneyimli sorumluluğunu bilen uzmanların görevlendirilmesi gereklidir.

II - KANUNLARIN GÜNCELLEŞTİRİLMESİ YÖNÜNDEN RESMİ MEVZUAT KÜLLİYATININ ÖNEMİ

Hukuk kuralları, içerikleri itibariyle toplumu yakından ilgilendiren kurallar olduklarından, kolay uygulanabilir olmaları kadar, kolay anlaşılır düzeyde net ve işlemleri azaltıcı olmaları da gerekir. Bu kurallar hukuki ilişkiler açısından olduğu gibi, ekonomik ve sosyal yaptırımlara yön verdiklerinden dolayı güvenilir şekilde derlenerek bir arada bulundurulmaları da kaçınılmaz olmuştur.

Özellikle kanunlarımızın sorunlarına 1940'lı yıllarda beri çıkar yol aranmış, bu konuda çeşitli kuruluşlar çalışmalar yapmışlardır. Ancak, kamuoyunun beklentisi olan tek metin kanun ortaya konulamamış, sonuçta rapor yazmakla yetinilmiştir.

10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Yasa ile Başbakanlık kuruluşu yeniden düzenlenirken, Hukuk Devleti olmanın gereği olarak, hukuk metnlerinin kolayca bulunabilmelerini sağlamak, yeni çıkarları belli bir sistem içinde kamuoyuna duyurabilmek amacıyla, eski adı "Neşriyat ve Müdevvenat" olan Genel Müdürlük, "Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü" olarak düzenlenmiş ve bu Genel Müdürlüğe; mevzuatı hazırlama usul ve esasları ile ilgili ilkeleri geliştirmek", "hukuki metinleri toplamak, ayıklamak, yürürlükte olanları tespit etmek, yürürlükteki hukuki metinlerin ek ve değişiklikleri ile birlikte tek metin halinde yayımlamak" görevleri verilmiştir.

Bu yasal düzenlemeden sonra, adı geçen Genel Müdürlük bünyesinde sınırlı koşullar içinde başlatılan çalışma sonucunda; işin içeriğine rağmen üç sene gibi kısa bir süre içinde temel hukuki metinlerimiz tek metin halinde derlenmiştir.

Osmanlı dönemi hukuk metnlerinin yürürlükte olanlarının da derlendiği bu çalışma sonucunda; "Kanunlar Külliyatı Fihris-

ti", "Yürürlükteki Kanunlar Külliyesi", "Kanun Hükmünde Kararnameler Külliyesi", "Yürürlükteki Tüzükler Külliyesi", "Bakanlar Kurulu Kararı ile Yürürlüğe Konulan Yönetmelikler Külliyesi" ve "Yürürlükteki Bazı Kanunların Mülga Hükümleri Külliyesi" adları altında yayınlanarak kamuoyunun hizmetine sunulmuştur.

Kısaca belirtmek gerekirse; Danıştay Birinci Dairesinin 1949 yılında "sayıca çok dağınık ve birleştirilmeleri güç, birbirine uygun bulunmaktan uzak olan bu metinler" şeklinde nitelendirdiği kanunlarımız ve diğer temel hukuki metinler, 1980'li yıllarda sayıları ve karışık durumları daha da artmış olmasına rağmen, derlenip tek metin haline getirilmiştir. Başka bir deyişle; Türk hukuk metinlerinin, tek metin halinde derlenmesi cesareti gösterilemediği için, bu çalışma yıllarca geciktirilmiştir. Ancak, bu gün başarılmış ve tek metin halindeki "Mevzuat Külliyesi", kamuoyunun hizmetine sunulurken, bitirilmek istenen işler için örnek özelliği kazanmıştır. Bu çalışmalar sonunda hukuk kurallarımızın güncelleştirilmesi, belli bir düzene kavuşturulması ve toplumun ihtiyacına cevap verecek bir hukuk düzeninin kurulması beklenti haline gelmiştir.

Bundan sonra yapılması gereken; yürürlükteki kanunların genel kabul görmüş hukuk ilkelerine uygun olarak güncelleştirilmesi ve Yasama Organından geçirilmesidir. Başka bir deyişle; işin çerçevesi çizilmiş, hedef derli toplu olarak 6 cilt, yaklaşık 7300 sayfa içine sıkıştırılmıştır. Üstelik, adı geçen Genel Müdürlük bünyesinde bulunan bir ekip tarafından günümüze değin sürekli olarak güncelleştirilmesi yapılan bu Külliye kanunların güncelleştirilmesi çalışmaları için "biçilmiş bir kaftandır".

SONUÇ

Yürürlükteki birçok kanunlarımızda, hukuk düzenin temelini oluşturan yazılı kaynaklarda olması gereken; dil'de anlaşılabilirlik, ifade, yazım, şekil birliğinin olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu durumu bir noktada doğal karşılamak gerekir. Çünkü, Osmanlı döneminin dil yapısı ile yürürlüğe konulan kimi hukuk metinleri Cumhuriyet döneminde de yürürlükte olduğu gibi, Osmanlı dili Cumhuriyetin ilk yıllarında da geçerliliğini sürdürmüştür.

Ancak, doğal karşılanmaması gereken; kanunların hazırlanmalarında ve yürürlüğe konulmalarında uyulacak esas ve ilkelere, yönetmelik ve genelge gibi düzenleyici işlemlerden daha etkili olan ve yasama organının da bu konudaki çalışmalarına yardımcı olacak yasa düzeyinde yaptırım gücüne kavuşturulmamış oluşu ve bugüne değin yürürlükteki kanunların güncelleştirilmesinin yapılmamasıdır. Etkili yaptırım olmadığı içindir ki, esasen karışık ve dağınık durumda olan kanunlarımız özellikle son yıllarda ivedi gereksinmelerin de etkisi ile eski metinlerde ek ve değişiklik getirilerek düzensiz bir şekilde çoğalmış, bu karışık durum içinden çıkmakta zorlanan taslak ve tasarı hazırlığı yapan yetkililer adeta "sürçü lisan ettik ise affola" anlamına gelen "diğer kanunların bu kanuna aykırı olan hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır" gibi hükümlere yer vermek zorunda kalmışlar ve bu hükümlerin Yasama Organınca da aynen yasalaştırıldığı için kanunlarımız daha da karışık duruma düşmüştür. Oysa; toplumun ortak çıkarlarını korumak amacıyla yetkili organlar tarafından yürürlüğe konulan herkesin uymasını sağlamak için devletin yaptırım gücü güvencesine bağlanmış olan yazılı kuralların her yönü ile açık, net ve anlaşılır olmaları gerekir.

Bu kurallar, hukuk devletinin vazgeçilmez aracıdır. Çünkü, hukuk devleti denilince, yurttaşların olduğu kadar Devletin de eylem ve işlemlerinde hukuk kurallarına bağlı olduğu bir yönetim şekli anlaşılır.

Hukuk devletinde, yönetenlerin ve yönetilenlerin bir davranışının nasıl bir tepki ile karşılaşacağını hukuk kuralları belirler. Yargıç, suçluyu ve suçsuzu, yürürlükteki hukuk kurallarına göre saptayarak adaleti gerçekleştirir.

Ancak, kanunlarımızın mevcut durumu adaletin sağlanmasını geciktirecek boyuttur. Onbinin üstünde sayı çokluğu, aralarındaki ilgi ve irtibatın kurulma güçlüğü, akılda kalmayı ve fihrist düzenlemeyi zorlaştıran uzun başlıklar ve hükümler, dilinin anlaşılabilirliği gibi sorunlar hukuk devleti ile çelişir durumdadır.

Yeni hükümetin, görev bölümünde kanunların güncelleştirilmesine yer vermesi, hukuk devleti ve hukuk düzenine yakışır bir düzenleme için önemli bir fırsattır. Bu yararlı hizmetin başarılı

ması, aynı zamanda yasama, yürütme ve yargı organlarının da çalışmalarını kolaylaştıracaktır. Bu nedenle bu amaçla yapılacak çalışmalarda tüm kurum ve kuruluşların üzerine düşeni yerine getirmeleri, gelecek kuşaklara bırakacağımız iyi bir hukuk düzeni mirası yönünden ayrıca önemlidir.