

YASALARIMIZIN SADELEŞTİRİLMESİ GEREĞİ

Hüsnü MERDANOĞLU (*)

I. YASALARIN ÖNEMİ

Ülkemizde, 1839 Yılında ilân olunan Tanzimat Fermanı'ndan sonra yönetimin hukuka bağlılığı ile birlikte yasalaşma hareketi de başlamıştır (1).

I ve II. Meşrutiyet dönemlerinde hukuk devleti ile ilgili olarak gösterilen çabaların sonucu Cumhuriyet döneminde alınmıştır (2). Çünkü, hukuk devletinin önde gelen özelliği olan yöntemin hukuka bağlılığı, yönetilenlere de hukuk güvenliği sağlanması Cumhuriyet döneminde gerçekleşmiştir.

Bir yandan hukuk devleti olmanın gereği olarak, bir yandan da gelişen ekonomik, sosyal, teknik ve kültürel koşullara paralel olarak yeni hukuki metinlerin yürürlüğe konulması gerekmiştir. Bu hukuki metinlerin başında yasalarımız gelmektedir. Yasa, hukukun doğrudan doğruya bir kaynağıdır (3). Yasalar medeni ve kültürel alanlarda ilerlemiş toplumlara özgü bir varlıktır (4). Bunun için de hukuk kurallarının en iyi hazırlanmış şekli olmalıdır.

Bir bakıma hukuk devleti olmak, toplum hareketlerini yakından izlemektir. Devlet toplumdaki her yenileşmeye cevap vermek zorundadır. Bu nedenle, hukuk kuralları toplumun eğilimi-

(*) **Kamu Yönetimi Uzmanı**

(1) Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, Ankara 1983, s. 24-25.

(2) Türk Mevzuatının Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili İlkeler ve Öneriler, DPT Yayınları, Ankara, 1983, s. 13.

(3) Hamza EROĞLU, İdare Hukuku Dersleri, S. Yayınları Ankara, 1974, s. 69.

(4) Orhan Melih KÜRKÇÜER, Esas Teşkilât Hukuku, İ.F., Ankara, 1963. s. 27.

ni karşılayabilme niteliğini kaybetmemelidir. Dilini, amacını, anlamını yitirmiş pozitif hukuk kuralları toplumu rahatsız etmekle kalmayıp, onun hukuka, hukuk kurallarına daha da önemlisi Devlete olan güvenini yitirmesine neden olmaktadır (5).

Kısaca; yönetimin ve vatandaşların uymaya zorunlu oldukları yasalar ve bunlara dayanılarak konulan kuralların ne olduğunun herkesçe bilinmesi ve bu kuralların anlaşılır olması, hukuk devleti olmanın bir başka koşuludur.

II. YASALARIMIZIN GENEL DURUMU

Cumhuriyetimizin kurulmasından sonra, giderek değişen hukuki koşulların etkisi ile gelişen, büyüyen kamu hizmetlerinin gereği olarak yeni yeni yasaların yürürlüğe konulması gerektiği gibi, zaman içinde mevcut yasalarda da ek ve değişikliklerin yapılması gerekmiştir.

Bu konuda dikkati çeken husus; Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılan yasaların, daha kısa, öz ve belli konulara yönelik iken, günümüzde buna uyulmadığıdır. Daha 1921 yılında Yüce Atatürk'ün;

"Konunun uzmanlarınca bilinmelidir ki, kanun koyucu olan insanlar birtakım üstün niteliklere sahip olmak zorundadır. O niteliklerden birincisi şudur efendiler:

Kanun teklif eden, kanun yapan, kanun koyan bir insan, insanlığın tüm duygularına, tüm aşırı isteklerine, tüm kapsamıyla, bunlardan ayırma güç ve yeteneğine sahip olmalıdır. Bu üstün özelliğe sahip olmayan insanlar toplum için kanun yapmak hak ve yetkisinden yasaklanmalıdır.

Efendiler: Kanun duygulara dayanarak ve uyularak yapılmaz." (6) sözleri, bir uyarı oduğu kadar, yasa yapmanın bir sanat olduğunu da vurgulaması yönünden sorumluluk taşıyan her kamu görevlisini düşündürmelidir.

(5) Kanunların Ayıklanması, Derlenmesi ve Yürürlükte Olanların Tesbiti Hakkında Ülkemizde Yapılan Çalışmalar, DPT Yayınları, Ankara, 1983 s. 124.

(6) Kâzım ÖZTÜRK, "Türk Hukuk Mevzuatı Yeniden Düzenlenmeli" 23.4.1985 tarihli Milliyet Gazetesi.

Her ne kadar, anayasalarımız yasa koymanın tek yetkilisi olarak TBMM ni yetkili kılmış ise de (7), bilinmelidir ki, her yasanın ve hukuki metnin bir hazırlık evresi, proje aşaması vardır. Bu hazırlık evresi "konunun uzmanları" olması gereken kamu görevlilerince yerine getirilmektedir. Cumhuriyetimizin ilk yıllarında çıkarılan tutarlı yasalara rağmen, daha sonraları özellikle de yakın zamanlarda, yürürlüğe konulan yasaların ve öteki hukuki metinlerin, hukuki kural koyma tekniğine uyulmadan hazırlanmaları sonucu, kendi metinleri içinde ve birbirleri arasında uyum ve tutarlılık sağlanamamıştır.

Öteyandan, Osmanlı döneminde yürürlüğe konulmuş olup da Cumhuriyet dönemine devrolunan yasaların dili bugünkü Türkçenin gerisinde kalmıştır. Bu durum ise hukuk kurallarında olması gereken anlaşılabilirlik ilkesini zedelemektedir.

Yasalarımıza, Cumhuriyetin ilk yıllarında dil de dahil (8) gösterilen özenin daha sonraki yıllarda gösterildiğini söylemek zordur. Yüzlerce kez değişen yasalara, aynı gün aynı konuda iki ayrı ek ve değişiklik getiren yasa çıkarıldığına rastlamak mümkündür. Yasalarımızın böylece sayıları çoğalmış içeriklerini ve birbirleri arasında olması gereken ilgi ve irtibatlarının izlenmesi güçleşmiş, bazen uzman hukukçuların bile içinden çıkamadığı durum hasıl olmuştur.

Yasalarımızın belli usul ve tekniklere dayalı olarak çıkarılmasının yarattığı darboğaz sonucu, "... bazen var olan bir kanun ve yönetmeliğin tekrar çıkarıldığı dahi görülmüştür" (9).

Oysa toplumu düzenleyen, özellikle de yazılı olan kurallar, devletin temelini oluşturan kurallardır. Yasaya olan saygı aynı zamanda Devlete olan saygıyı yansıtır. Bu saygının ve saygınlığın korunması için yasaların aranıldığında bulunabilir, bulunduğu da anlaşılır olması gerekir.

(7) 1961 ve 1982 Anayasaları Madde 2.

(8) 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Yasasının dilini bugün de anlamak mümkündür.

(9) Uğur İBRAHİMHAKKIOĞLU, Adalet Reformu ve Adli Mevzuat, Ankara, 1987 s. 30.

Her ne kadar, yasa koyma yetkisinin tek sahibi T.B.M.M. ve onun üyeleri bulunan milletvekilleri ise de hepsinin yasa koyma tekniklerini iyi bilmeleri mümkün değildir. Bu zaten beklenemez de. Çünkü Yasama Organının yasa koymak kadar önemli olan diğer işleri de vardır. Ancak, yukarıda belirtildiği üzere her hukuki metnin bu arada yasaların da bir hazırlık evresi vardır. Bu hazırlıklar büyük çoğunlukla, kamu kurum ve kuruluşlarının Hukuk Müşavirliklerinde, mevzuatla ilgili birimlerde kaleme alınmakta olup, özellikle hükümet tasarısı ile ilgili işlemleri "Bakanlar Kurulunda görüşülecek duruma" getirmek için yasal hüküm (10) de mevcuttur.

III. MEVCUT SORUNLAR

Mutlakiyet döneminde, Padişah iradesi ile çıkarılan metnin adı ne olursa olsun yasa gücündedir. Çünkü bu dönemde, yasama yetkisi Padişaha aittir (11). Bu metinlerden "nizamname", "kanun" ya da "kanunu muvakkat" adı altında 20 kadarı halen yürürlükte ve hukuk kurallarımız içinde yer almaktadır.

Cumhuriyet Hükümeti, İstanbul'un işgal tarihi olan 16 Mart 1920'den sonraki Osmanlı mevzuatını geçersiz saymıştır (12). Söz konusu tarihten önce yürürlüğe konulmuş olan ve Cumhuriyet döneminde hukuki ihtiyacı karşılayan metinler yürürlükte tutulmuştur. Zamanla yürürlükte olan bu metinlerde ek ve değişiklikler yapılmış, yürürlükte olan mevzuatın içerdiği konular yeniden yasalaştırılmış, ancak, eski yasaların bazı maddeleri saklı tutulmuştur. Örnek vermek gerekir ise, 19.7.1972 tarih ve 1615 sayılı Gümrük Yasası (13) çıkarılmış olmasına rağmen, aynı adı taşıyan ve Osmanlı Döneminden kalan 11.4.1918 tarihli ve 121 maddesi bulunan (14) Gümrük Yasası'nın çoğu hükmü yürürlükten kaldırılmış, sadece 112, 113, 116, 117 ve 118 inci maddeleri yürürlükte tutulmuştur.

(10) 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Yasanın 8 inci maddesi hükmü, Yürürlükteki Kanunlar Külliyesi, Başbakanlık Yayını, 1988, C. 5., s. 6461.

(11) GÖZÜBÜYÜK, s. 41

(12) 7.6.1920 tarih ve 7 numaralı Yasa ile.

(13) Yürürlükteki Kanunlar Külliyesi, C. 4., s. 513.

(14) II. Tertip Düstur, C.10., s. 459.

Asıl önemli olan, halen yürürlükte görülen Osmanlı mevzuatında yer alan; "... idam cezası müebbet kürek cezasına tahvil olunur.", "bir miktar akçe", "üç arşın mesafe", (15) "Osmanlı Anonim Şirketi", "Heyeti vükala memurdur" (16) "merbut bulunduğu liva" (17) gibi ibareler güncelliğini yitirmiştir.

Ceza Yasasının 44 üncü maddesi, "... kanunu bilmemek mazet sayılmaz" hükmü karşısında yasalarımızı anlayanın ne kadar güç olduğunu görebilmek için halen yürürlükte olan bazı yasalarımızın hükümlerinden örnekler vermek yerinde olacaktır.

Osmanlı Dönemi Mevzuatı ile ilgili Olanlar:

Örnek 1- Taşocakları Nizamnamesi (6.6.1901 tarihli)

Madde 5 – "Arazıl emreyi haliyede ocak küşat ve imali sahibi arz olmak itibariyle hükümeti saniyeden ruhsat istihsaline mütevakıftır." (18).

Örnek 2- Menafı Umumiyye Muteallik İmtiyazat Hakkında Kanun (10.6.1910 tarihli).

Madde 9 – Meclisi Mebusan ve ayana arz olunacak imtiyazat kanunları merbutları olan mukavelat ve evrakı müteferria ile bittetkik umumiyyeti hakkında verilecek bir karar ile kabul veya red veya eshabı mucibe serdiyle berayı tadil iade olunur." (19).

Örnek 3- Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat (4.2.1913 tarihli)

Madde 1 – "Memurinin vazifei memuriyetlerinden münbass veya vâzifei memuriyetlerinin ifası sırasında hadis olan cürümlerden dolayı icrayı muhakemeleri şeraiti atıye dairesinde mehakimi adliyyeye aittir." (20).

(15) Demiryollarının Usulü Zabıtasına Dair Nizamname Yürü. K.Kül., C.1, s. 1-6.

(16) 10 Haziran 1326 tarihli Yasa, madde 7 ve 13., Yür.Kan.Kül. C.1, s. 51.

(17) 4.2.1329 tarihli ve "Memur'in Muhakematı Kanunu Muvakkat", Yür. Kan. Kül. C.1. s. 65.

(18) Yürürlükteki Kanunlar Külliyatı, C.1. s. 43.

(19) a.g.e. s. 52.

(20) a.g.e. s. 52.

Cumhuriyet dönemine ait yasaların hükümleri ise, dil yönünden siyah ile beyazın farklılığı gibi ayrılıklar göstermektedir. Binlerce örneğini saymak mümkün olan bu hükümlerden sadece aynı yasada iki ayrı örneğini vermekle yetiniyoruz.

Örnek 4- (a) Muhasebei Umumiye Kanunu (26.5.1927 tarihli).

Madde 14 – Fıkra bir – "Muhasipler kabız ve sarfettikleri nukt ve ayniyat ile vazifelerine müteferri bilumum muamelattan mesul ve hesaplarını, marbut oldukları esaslar dairesinde Divanı Muhasebata itaya mecburdurlar."

Örnek 4-(b) Madde 22, fıkra bir – (26.10.1988 tarih ve 3483 sayılı yasa ile değişik şekli).

"Bütçe ödeneklerinin verimli ve tutumlu olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla, aşağıdaki ilkeler gözetilir ve yaptırımlar uygulanır." (21).

Hukukçuların dahi bir kısmının ağıdalı Osmanlı Türkçesi ile, bir kısmı normal güzel Türkçe ile yazılmış, yüzlerce yasaı öğrenebilmesi, bilebilmesi, heran hatırlayabilmesi ve aralarında irtibat kurması mümkün değildir (22). Ancak, her yurttaşın ya da hukukçuların gerektiğinde aradıkları yasaları bulabilmeleri önemli ve zorunludur; bulunca da anlayabilmeleri gerekir.

Yukarıda örnekleri verilen hükümlerde kullanılan dil, o günlerde anlaşılan dil olabilir. Ancak, bunlar bugün için anlaşılır değildir. Halbuki toplumun uyması gereken hukuki metinlerin dilinin anlatımı ve iletişimi kolaylaştıracak ve her seviyede yurttaşın anlayacağı düzeyde olması gerekir.

Nitekim beşyüz yıl önce Fatih Kanunnamesi'ni kaleme alan kişi bile, yasaların herkesçe anlaşılacak bir dille yazılması gerektiğini, bu Kanunname'nin başlangıcındaki "... ve herkes müstefid olmak için istihal ve ibarattan feragat olunur..." tümcesiyle dile getirmiştir (23).

(21) a.g.e. s. 720-721.

(22) İBRAHİM HAKKIOĞLU, a.g.e., s. 32.

(23) Hıfzı Veldet VELİDEDEOĞU, T. Medeni Kanunu, Ankara. 1975 önsöz, s. XV.

"Kanunu bilememek özür sayılmaz" ana hukuk kuralı olur da, halk tarafından, halk için, halkla beraber ilkesine dayalı demokratik Cumhuriyette, açık siyasal yönetimde yasayı, halka daha iyi duyurmak, bulup okumasını sağlamak, anlamını kolaylaştırmak (24) için çaba harcamak kural olmaz mı?

Bugün Türk dili kendini bulmuştur. Sadeleşme resmi ve halk dilinde bütünleşme sağlamıştır. Her konuda olduğu gibi yasa dilinde de yaşayan duru Türkçe kullanılması (yukarıda 4-b numaralı örnekte olduğu gibi) mümkündür.

Ayrıca yasalarımızın her zaman belli teknik ve esaslara dayanılarak hazırlandığı söylenemez. Bu tutum sonucunda aşağıda bazılarını sayacağımız sorunlar doğmuştur.

Hemen belirtelim ki, Cumhuriyetimizin ilk yıllarında birer hukuk vecizesi olarak yasalaşan, kısa, öz ve birkaç satırlık maddeler içeren yasalar yerini, herşeyin en ince ayrıntısına kadar yazmaya çalışan uzun maddelere bırakmıştır. Bu da mevzuatı dağınık, anlaşılması zor bir duruma düşürmüştür.

Özellikle sosyal içerikli yasaların çok kısa aralıklarla değiştirilmiş olması sonucu, asıl yasalarda verilmek istenilen öz, ulaşmak istenilen amaç kayıp olmuştur. Yaptığımız araştırmada, 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın, kabul tarihi olan 14.7.1965 tarihinden 31.12.1992 tarihine kadar 78 ayrı mevzuatla (yasa ya da KHK ile) 520 ayrı hükmünde değişiklik yapıldığı ve 32 ek madde, 60 ek geçici madde eklendiği tespit edilmiştir. Elbette değişen ekonomik ve sosyal koşullara yetişebilmek için yasalarda değişiklik kaçınılmazdır. Ancak aynı konuda aynı günde iki ayrı yasanın çıkarılmış olması (25) düşündürücüdür.

Kimi yasaların hükümleri ise, 1-1,5 sayfa uzunluğunda (26) düzenlenmektedir.

(24) Kanunların Ayıklanması Derlenmesi ve Yürürlükte Olanlarının Tesbiti Hakkında Ülkemizde Yapılan Çalışmalar, DPT Yayını, 1983 S. 79.

(25) 657 Sayılı Yasanın ek ve değişikliği ile ilgili olan 2182 ve 2183 sayılı Yasaların kabul tarihleri 20.2.1979'dur.

(26) 4.11.1983 tarihli ve 2942 sayılı Yasanın 15. ve 19. Maddeleri gibi. Yür.Kan.Kül. C. 5 s. 6027-6211.

Bir yasa ya da KHK ile birden çok yasada ek ve değişiklik yapılması, mevzuatın son durumunu izlemeyi zorlaştırmakta ve yanlışlara neden olmaktadır.

Yasaların ve öteki mevzuatın belli bir düzen, tertip, esas, kural ve tekniğe dayanılarak çıkarılması gerektiği, geç kalınmış olsa da 1980'li yıllarda gündeme gelmiş ve aşağıda değineceğimiz önlemler alınmaya başlanılmıştır.

Başbakanlık tarafından yayımlanan; 1981/29 No'lu Genelgede (27) hizmetin daha hızlı, etkili ve verimli bir biçimde yürütülmesi amacıyla; yasa, tüzük ve yönetmelik taslakları ve kararname projeleriyle diğer yazışmalar için uyulması uygun görülen hususlar; 1982/58 No'lu Genelgede de (28) yasa tasarısı ve tekliflerin hazırlanmasında şekil, dil, üslup ve diğer yönlerden birlik ve beraberliğin sağlanması amacıyla, yasaların hazırlanmasında uyulacak esaslar belirtilmiştir.

Yine Başbakanlık tarafından, 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Kanunun 2 ve 10 uncu maddelerine dayanılarak yürürlüğe konulan ve Resmi Gazete'de yayımlanan (29) "Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliğin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik" de sözkonusu taslakların hazırlanmasında uyulacak esaslar ile şekil kuralları, karşılaşılan aksaklıklar gözönünde bulundurularak kapsamlı bir şekilde esaslara bağlanmıştır.

Bu Yönetmelik, kendinden önce yayımlanmış olan genelgelerde kaleme alınan konuları içermiş olmasına rağmen, bu kez de, Başbakan tarafından imzalanan ve bakanlıklara gönderilen (30) bir başka yazıda; yönetmelikten önce yürürlüğe konulan 1981/20 No'lu genelgeye titizlikle uyulması istenilmiştir.

Daha sonra da; 8.9.1992 tarih ve 21339 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük

(27) 20.4.1981 tarih ve 1981/29 No'lu Genelge, Başbakanlık Dış Genelgeleri (1975-1990), Ankara, 1991, s. 144.

(28) 21.7.1982 tarih ve 1982/58 numaralı Genelge, a.g.e., s. 236.

(29) 16.10.1991 tarih ve 21023 sayılı Resmi Gazete.

(30) Başbakan imzası ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarına yazılan 27.1.1992 tarih ve B.02.0.KKG/187-21/01507 sayılı yazı.

ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar" ile mevzuat hazırlanmasında uyulacak kurallar yeniden düzenlenmiş; bir idari işlemin aynı düzeyde bir idari işlemle değiştirilmesi ya da yürürlükten kaldırılması idare hukukunun esaslarından olmasına rağmen bu esaslar ile bu konudaki yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. Bu durum; mevzuat hazırlanması ile ilgili esaslar tespit edilirken bile usûl ve kural birliğine uyulmadığı görünümü vermektedir.

Çağdaş demokratik ülkelerde geçerli olan "Hukuk Devleti" ilkesi gereğince; yönetenler de, yönetilenler de hukuka bağlı olmak zorundadırlar. Ülkemizde de bu ilke Anayasa ile açıkça belirtilmiş bulunmaktadır (31). Pozitif hukuk kurallarının yöneten ve yönetilenlere zamanında ve eksiksiz olarak ulaşması bu prensibin gereğidir. Nitekim, yeni çıkan mevzuat bu amaçla Resmi Gazete ile yayımlanmaktadır (32). Başta yasalar olmak üzere birçok temel hukuki metnin, yayımlandığı gün yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmaktadır. Ancak, her isteyen kendi hukukunu ilgilendiren bir metni Resmi Gazete'de yayımlandığı gün veya birkaç gün içinde elde edebildiğini söylemek kolay değildir. Çünkü günlük Resmi Gazete sadece Ankara'da yayımlanmaktadır. Öteki resmi kaynakların ilgililerin eline ulaşması ise daha da geç olmaktadır.

Temel mevzuat metinleri, Başbakanlık tarafından; Resmi Gazete, Düstur ve Mevzuat Külliyyatı'nda yayımlanmaktadır.

Bugün için Resmi Gazete'nin en önemli sorunu genel fihrist yetersizliğidir. Resmi Gazete'de arınlan mevzuatın türü (yasa, KHK, tüzük gibi) adı, sayısı, tarihi gibi tanımlayıcı özellikleri bilinmiyor da, ".... hakkında yasa" veya diğer mevzuat şeklinde aranıyor ise, bulunabilmesi zor olmaktadır. Sayılan bu özelliklerden birisi biliniyor olsa bile, yasama yılı itibariyle hazırlanmış bulunan fihristlerin ayrı ayrı taranması gerekmektedir. Aranılanın bulunmasında kolaylık sağlayan ve önceki yıllarda basımı yapılmış bulunan (33) "Umumi Tahlili Fihrist", "Genel Tahlili

(31) T.C. Anayasası Madde 2.

(32) Mevzuat Araştırma Kılavuzu, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1991 s. 3.

(33) Bu konuda en son yayımlanan elde mevcut, Genel Tahlili Fihrist III Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1972.

Fihrist" adı altındaki fihristlerin güncelleştirilmesi yapılmamıştır.

Resmi Gazete'ye göre daha az yaygın (34) olan, düsturlar da bir mevzuat yayın kaynağıdır. Düstur ciltlerinin baş ya da son kısmında içindekileri içeren fihristler var ise de, bu fihristler ilgili cilde ulaşıldığında yararlı olmaktadır. Cildi bilinmeyen mevzuat için yine Resmi Gazete fihristleri kullanılmaktadır. Çünkü, yasama yılı itibariyle düzenlenen Resmi Gazete fihristlerinde mevzuatın yer aldığı düsturun cilt ve sayfası da gösterilmektedir. Bu bakımdan Resmi Gazete'nin Fihristi için yukarıda söylediklerimiz Düstur Fihristleri için de geçerlidir.

Düsturların hazırlanmasında eski yıllarda gösterilen titizlik son yıllarda terk edilmiştir. Düsturların incelenmesinden anlaşılmaktadır ki, önceki yıllarda düsturda yayımlanan bir yasanın ilgili olduğu öteki yasalar ya da öteki mevzuatın bir listesi yapılmış ve düsturda yayımlanan yasadan sonra, bu listeler de yayımlanmıştır (35). Böyle bir ipucunun yararlanmak isteyen büyük kolaylıklar göstereceği açıktır.

IV. MEVZUATIMIZIN TEK METİN HALİNDE DERLENMESİ İÇİN YAPILAN RESMİ ÇALIŞMALAR

Kamu hizmetinin gereği olarak, yeni çıkarılan hukuki metinler, bilhassa altmışlı yıllardan sonra ivedi ihtiyaçların baskısı altında sür'atle ve eski yasalara ek ve değişiklik getiren hükümler şeklinde düzenlenmişlerdir. Böylece, esasen karmaşık bir vaziyette bulunan mevzuatımız, daha da karışık, dağınık, birleştirmesi güç, konu ve mahiyet itibariyle uyumu bozuk bir duruma gelmiştir. Hangi hükmün yürürlükte bulunduğu, hangisinin yürürlükten kaldırıldığı ya da değişikliğe uğramış olduğu; hangi

(34) 40 bin kadar Resmi Gazete Abonesi vardır. 1.000 kadar da düstur basılmaktadır.

35) Örneğin; 17.12.1956 tarih ve 6867 sayılı Yasa ile 1111 sayılı Askerlik Yasasında değişiklik yapılmış, 6867 sayılı Yasanın yayımlandığı 3 üncü tertip düsturun 38 inci cildinin 86 ncı sayfasında bu yasa ile ilgili olan yasalar, TBMM kararları ve talimatname bulunabilecekleri düstur ve Resmi Gazetenin sayıları da belirtilerek bir listede yayımlanmıştır.

yasanın hükmünü tamamlayıp uygulanabilirliğini kaybetmiş, böylece hükümsüz hale gelmiş bulunduğu, uzun ve ciddi araştırma ve inceleme yapılmadan uzman hukukçular tarafından dahi bilinemez duruma düşmüştür (36).

Yasalarımızın sorunları, 1940'lı yıllarda fark edilmiş ve derle-yip ayıklama çareleri aranmış, ancak bu konuda en takdire de-ğer çalışma, sonuçlandırılmış olması nedeniyle Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğünce yapılmıştır.

Adı geçen genel müdürlük bünyesinde bakanlıklardan ve ka-mu kurumlarından göreve çağrılan 30 kadar kamu görevlisinin oluşturduğu bir komisyon tarafından 1985 yılı içinde başlanılan bu çalışma, kısa bir süre içinde (37) sonuca ulaşmış ve "bitireme-digin işi komisyona havale et" şeklindeki yaygın görüşün geçer-sizliği kanıtlanmıştır. Bu çalışmada temel hukuk metinleri tek metin haline getirilmiş ve "Mevzuat Külliyyatı" adı altında 15 cilt içinde kamuoyunun hizmetine sunulmuştur.

Danıştay Birinci Dairesi'nin 1949 yılında, "sayıları çok da-ğınık ve birleştirilmeleri güç, birbirine uygun bulunmaktan uzak olan bu metinler.." (38) şeklinde nitelendirdiği mevzuatımız, 1980'li yıllara değin daha da karışık ve girift bir duruma düş-müştür. Buna rağmen, derlenip toparlanarak tek metin haline getirilmiş olması, akıllı selim sahibi kişinin takdir etmesi gereken bir çalışmadır ve bu Külliyyatın güvenilirliğinin korunmasının bir milli görev olarak benimsenmesi gerekir. Bunun için mevzuat taslaklarını hazırlayan birimlerin, mevcut mevzuatta ek ve de-ğişiklik getiren yeni hükümleri ana metne işlenecek şekilde düzen-lemeleri, ek ve geçici maddelere mevcut madde numaralarını dikkate alarak numara vermeleri mevzuatımızın geleceği ve eski durumuna düşmemesi için önemlidir.

-
- (36) Muammer OYTAN; "Hukuk Reformu-Mevzuatın Resmen Ayıklanması ve Yürürlükte Olanların Tek Metin Halinde Derlenmesi Çalışmaları ve Sonuç-ları" (Türk İdare Dergisi, Yıl 60. Mart 1988, Sayı, 378 s. 157-181) s. 158.
- (37) Temel Mevzuatımızın Tek Metin halinde derlendiği "Mevzuat Külliyyatı" ha-zırlığı bir yıl içinde gerçekleştirilmiş, ancak, baskı ve kontrol işlemleri nede-niyle üç yıl içinde kamuoyuna sunulmuştur.
- (38) Kanunların Ayıklanması, Derlenmesi ve Yürürlükte Olanların Tesbiti Hak-kında Ülkemizde Yapılan Çalışmalar, DPT Yayınları, Mart 1983, s. 61.

Öte yandan; periyodik olarak abonelere gönderilen külliyat ek'leri kontrol listeleri ile karşılaştırıldıktan sonra eskileri ile değiştirilmelidir. Özellikle ek'leri teslim alan birimler, bunları külliyatın bulunduğu birimlere zamanında ve eksiksiz olarak ulaştırmalı, kurum ve kuruluşların yöneticisi düzeyindeki görevlileri külliyatın güvenilirliğine yönelik önlemler almalı, külliyatın kullanıcılarının herhangi bir nedenle görevlerinden ayrılmaları durumunda devir teslim gibi işlemlere önem vermeleri ayrı bir önem arz etmektedir.

V. MEVZUATIMIZIN SADELEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK ÖNERİLER

Ekonomik, sosyal ve kültürel uygulamaların vazgeçilmez aracı olan hukuk kurallarının en azından yürürlükte olanlarını, derleyip toparlayarak kullanımı kolay bir duruma getirmiş olmak yadsınmaz bir çalışmadır. Ancak, bu çalışmada, çalışma kapsamına giren hukuki metinler, mevcut dil yapısı ile yani yasa koyucunun kabul ettiği orijinal şekli ile derlenmiştir. Bilindiği üzere yasal metinlerde herhangi bir değişikliği yapmaya yetkili organ sadece T.B.M.M.'dir. Bundan sonra yapılması gereken; tek metin haline getirilmekle çerçevesi çizilmiş bulunan hukuki metinlerimizi belli usûl ve esaslar doğrultusunda, dili ve içerikleri dikkate alınarak, çağdaş devlet yönetimi ve değişen dünya ve Türkiye koşulları da gözönünde tutularak belirlenecek bir çalışma programı dahilinde sadeleştirilmeleridir.

A) Mevzuatın Hazırlanmasında Uyulması Gereken Esaslar (Normlar) Yasallaştırılmalı

Hukuk Devletine daha çok yakışır hukuk kurallarının yürürlüğe girmesinin sağlanabilmesi için herşeyden önce, bu tür kuralların ne gibi esaslar gözönünde bulundurularak kaleme alınması gerektiğinin tespiti sağlanmalıdır. Bu konuda, bütün başkanlık ve kamu kuruluşlarının hissettiği boşluğu ve ihtiyacı karşılamak amacıyla, Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan ve Resmi Gazete'de yayımlanmış bulunan (39) ancak, esasla (!) yürürlükten kaldırılmış olan

(39) 16 Ekim 1991 tarih ve 21023 sayılı Resmi Gazete.

"Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik" in gecikmeden bir tasarı veya teklif şeklinde Meclis'e sunulması ve yasallaştırılması gerekir. Aksi halde yaptırım gücü olmayan kurallara uyulmadan yapılan hazırlıklar sonucu mevzuatımız bilerek veya bilmeyerek tekrar içinden çıkmaz bir duruma düşebilir.

B) Yasaların Dili Sadeleştirilmeli

Başta Osmanlı döneminden kalan mevzuat olmak üzere, yasalarımız yeniden ele alınmalı; uygulanılmasında ve anlaşılmasında zorluk çekilenler, çıkarılma amacına ulaşmayanlar, günün koşullarına uymayanlar, katıldığımız ve katılacağımız uluslararası anlaşmalara uyum gösteremeyenler, çelişkili hükümler içerenler, hizmetin gecikmesine neden olanlar, daha alt seviyede çözümlenmesi gerekir iken, en üst seviyedeki makamlara bazı işlemleri onama yükümlülüğü getirerek onların zamanının israfına neden olanlar, hukuk kurallarında bulunması gereken açıklığa uymayanlar, uygulanabilirliği olmayanlar, gereksiz ek ve yük getirenler, bürokratik işlemleri azaltıcı değil çoğaltıcı olanlar, bu olumsuz özelliklerinden kurtarılmalı ve her seviyede yurttaşın anlayacağı yaşayan Türkçe diline kavuşturulmalıdır.

Örneğin;

Borçlar Yasasının "Havale, bir akittir ki onunla muhalünaleyh, bilvekaile kendi namına kabza salahiyettar olan muhalünlehe muhil hesabına nakit veya kıymetli evrak veya sair misli şeyler itasına mezun kılınır." (40) şeklindeki 457 nci maddesi hükmünü, "Yollama, bir sözleşmedir ki, onunla yollama ödeyicisi, yollama alıcısını, para, değerli kağıtlar veya benzeri nesneleri, yollayıcı hesabına ödemeğe ve yollama alıcısı da bunları kendi adına teslim almağa yetkili kılınır." (41) şeklinde düzenlenir ise, Hukuk Devletine ve açık (şeffaf) devlet yönetimine daha çok yakışır kanısındayız.

(40) Hıfzı Veldet VELİDEDEOĞLU, Borçlar Kanunu, 2. B., Ankara, 1975 s. 829.

(41) Yürürlükteki Kanunlar Külliyyatı, Başbakanlık Yayını, 1988 C.1., s. 635.

Yasanın (mevzuatın) metninde kullanılan dilin anlaşılır olması, hukuk devleti yönünden bir zorunluluktur. Bu metinlerde kullanılan dilin iletişimi kolaylaştırması ve kavram kargaşasına yol açmamayı gerektirir. Bu açıdan yasa metinlerinde kullanılan sözcükler anlaşılır, üzerinde tartışma götürmeyen, açık, söyleyişi kolay ve çoğunluk tarafından benimsenmiş bir özellik göstermelidir. Yasa metinlerinde kullanılacak anlatım dilinin anlaşılır olmasındaki amaç, Türkçe karşılığı bulunduğu ve yerleşik olarak kullanıldığı ve yine eş düzeyde başka kavramları çağrıştırarak kavram kargaşası yaratmadığı sürece, Türkçe kökenli sözcükler yerine geçecek eski ve yabancı sözcüklere mevzuat metninde yer vermekten olabildiğince kaçınmaya dayanılmalıdır (42).

Kısaca adaletin gecikmemesi için yasalarımızı, yurttaşların ve uygulayanların anlayacağı seviyede sadeleştirmek, adalet reformunun kapsayacağı en iyi hizmetlerden biri olacaktır.

C) Yayın Kaynaklarında Yapılması Gerekenler

23.5.1928 tarih ve 1322 sayılı "Kanunların ve Nizamnamele-
rin Sureti Neşir ve İlânı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun" ile
24.5.1984 tarih ve 3011 sayılı "Resmi Gazete'de Yayımlanacak
Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun" bir arada ele alınarak, dil
ve içerik yönünden güncelleştirilmesi yapıldıktan sonra;

Tek metin halinde derlenmiş bulunan Mevzuat Külliyyatının,
sürekliliği ve güvenilirliğine yönelik hükümler konulmalıdır.

Düsturlar, Resmi Gazete'de yayımlanan bazı mevzuatın tek-
rar yayımından ibaret gibi görünüyor ise de olaylara, olayın
meydana geldiği dönemdeki hukuki kuralların uygulanacağı esa-
sından hareketle, her zaman aranılan temel mevzuatlardan
olan, sadece yasa, KHK, tüzük ve Bakanlar Kurulu Kararı ile
yürürlüğe konulan yönetmelikler orijinal şekilleri ile yeniden ya-
yımlanmalı ve bunlardan geniş kitlelerin yararlanma yolları ara-
nılmalıdır. Yayımlanacak bu mevzuatın sonlarına ilgili oldukları
diğer mevzuatın da isimleri ve bulunabilecekleri Resmi Gazete
ve düsturlar ile ilgili açıklamalar yapılmalıdır.

(42) Fevzi ULUĞ, Mevzuat Hazırlama Tekniği, Ankara, 1986, s. 29.

Resmi Gazete'de yayımlanan mevzuatın bulunmasının anahtarı özelliğinde olan fihristler, çeşitli çalışmalar (43) örnek alınarak, aranılanın kolayca bulunacağı şekilde yeniden düzenlenmeli, bu fihristlere mevzuatın yayımlandığı Resmi Gazete, düstur ve Mevzuat Külliyyatı ile ilgili ipuçları da verilmelidir.

Resmi Gazete koleksiyonlarından yararlanılarak, aranılan mevzuatın kolayca bulunmasını sağlamak amacıyla, mevzuatın adını, konusunu ve diğer mevzuatla olan ilgi ve irtibatını içerecek bilgi fişleri hazırlanmalıdır.

D) Hukuki Metinler Bilgisayar Ortamında İzlenebilmeli

II. Dünya Savaşından sonra başlayan hızlı teknolojik gelişme, günümüzde büyük bir hızla ve başdöndürücü yenilikleriyle sürmektedir. Bu gelişmenin sonucu olarak artık, resmi ve özel her yeri bilgisayar ağı sarmış bulunmaktadır. Ne var ki, hukuki metinler bu çağdaş olanaklardan yeterince nasibini almış değildir. Oysa, hukuk bir amaç değildir vasıtaadır. Amaç adalettir. Yani toplum halinde yaşayan insanoglunun hakkının tespiti, verilmesi, korunması, ömrünün mutluluk ve huzur içinde geçirmesinin temin edilmesidir (44).

Bu onurlu görevi "Millet adına" yargıçlar yerine getirmektedir. Yargıcın elinde kaynak yok, aradığını bulamıyor, bulduğunu anıyamıyor ya da uygulayacağı hukuki metnin yürürlükte olup olmadığını saptıyamıyor (45) ise, görevini yerine getirir iken zorluk çeker ve sonuç adaletin gecikmesine neden olur. İşte bunun

(43) Aranılan mevzuatın kolayca bulunmasına yarayan, ancak güncelleştirilmesi yapılmamış olan, kaynaklar arasında; Başbakanlık yayınlarından "Tahli- li Fihrist", özel yayınlardan "Türk Hukuk Mevzuatı Analitik Fihristi" ve "Kavram İndeksli Sağlık Kanunları" sayılabilir.

(44) İBRAHİM HAKKIOĞLU, H., s. 11.

(45) 22 Şubat 1289 (1881) tarihli, Ecnebin Hakkı İstimlaki Kanunu için, Yargı- tay Hukuk Dairesi'nce 5 kez "yürürlükte", 4 kez "yürürlükte değil" sonucu- na varıldığı, son olarak da 14 Mayıs 1991 tarihinde Yargıtay 14 üncü Hu- kuk Dairesi'nin 1666/4726 sayılı kararıyla sözkonusu Yasanın "yürürlükte" kabul edilmesi hukuk metinleri yönünden yargıçların nasıl bir güçlük için- de olduğunu göstermektedir. (Nail GÜRELİ, 8 Şubat 1992 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 13).

içindir ki yasaların ve giderek tüm hukuki metinlerin, sade, kolay anlaşılır, **şeffaf bir duruma getirildikten sonra, bilgisayara yüklenerek** herkesten önce de hakim ve savcılarının kullanımına sunulacak seviyede yurt düzeyine yaygınlaştırılması, çağdaş demokratik ülke yönetiminin ve hukuk devleti olmanın gereğidir.

Her ne kadar, toplumu ilgilendiren hukuki metinler, Resmi Gazete'de yayımlanıyor ise de, yukarıda değinildiği üzere eksiksiz ve kullanılabilir fihristleri yapılmamıştır. Resmi Gazete ve düsturlardan yararlanabilmek için tam koleksiyona sahip olmak gereklidir. Resmi Gazete ve düsturların tam bir koleksiyonuna ve bunları saklayacak yere sahip olmak, bugün kişilerin maddi güçlerinin dışındadır. Ayrıca buna gerek de yoktur. Düzenli bir devlet yönetimi kurabilmek ve insanları adalete doyurabilmek için bir yasa ve nizam yığını değil, her an elde edilebilen, sağlam ve sistemli bir hukuk düzenine sahip olmak gerekir. İşte bilgisayar bu noktada yeni ufuklar açmış (46), kaçınılmaz olanaklar yaratmıştır.

VI. SADELEŞTİRME ÇALIŞMALARINDA İŞBİRLİĞİ

Türk mevzuatının tek metin halinde derlenmesine cesaret edilemediği için yıllarca gecikmiştir. Ancak bugün başarılmış ve bitirilmek istenen işler için bir örnek özelliğini kazanmıştır. Şüphesiz yasaların sadeleştirilmesi, daha kapsamlıdır. Herşeyden önce metinlerin teker teker okunarak birbirleriyle karşılaştırılması, hükümlerin anlaşılır dil seviyesine çevrilmesi, hükümlerin her yönüyle güncelleştirilmesi ve bunların ayrı ayrı yazdırılması elbetteki kolay değildir. Ancak çağımızda her zorluğun bir kolayı bulunmuştur. Bu işte, en çok zaman alacak olan yazım konusu hataları ve eksikleri anında saptayıp düzeltme olanağı olan bilgisayarlı dizgi makinelerinden yararlanmak mümkündür.

Yasaların sadeleştirilmesi çalışmalarının gerçekleştirilmesinde, Başbakanlığın ilgili birimlerinin koordinesi ile kamu kurum

(46) Güven DİNÇER, "Türk Mevzuatının Bilgisayara Verilmesi ve Bilgisayarda Yeniden Düzenlenmesi", (Amme İdaresi Dergisi, Ankara 1980, C. 13 s. 4, s. 3-20) s. 5-11.

ve kuruluşlarından personel yardımı almak mümkündür. Kurulacak komisyonun yapacağı çalışma plânı doğrultusunda, ele alınacak yasalar ilgili olduğu kuruluşlar ile görüş alış verişi yapılabilir. Daha önce özel olarak Türkçeleştirilmiş (47) ya da tasarı olarak hazırlanmış (48) çalışmalardan da yararlanılarak, çalışmanın gerçekleştirilmesi mümkündür. Böyle bir çalışmanın sonuçlandırılmasının gelecek kuşaklara bırakılacak en iyi miras olacağı kanısındayız. Ancak, böyle büyük kapsamlı bir çalışma ancak Bakanlar Kurulu düzeyinde konuya yaklaşmakla mümkündür. Görevi Bakanlar Kurulu, en azından Başbakan vermelidir. Çünkü böyle bir çalışmanın sonuçları yasa tasarısı olarak T.B.M.M.'den geçirilerek, yasalasmaya yönelik olmalıdır. Onun için de, T.B.M.M. ile diyalog sağlanmalı, hazırlanılacak tasarının kadük olmadan sonuçlandırılması çareleri aranılmalıdır.

S O N U Ç

Ceza Yasamızın 44 üncü maddesinde, ".... kanunu bilmemek mazeret sayılmaz" hükmü yer almaktadır. Acaba, günümüzde herkes aradığı yasaları kolaylıkla bulabiliyor mu? Bulduğunda dilini kolaylıkla anlayabiliyor mu? Sıradan yurttaşlar değil, hukuki kuralları "Millet adına" uygulayan yargıçlar bu işi çok kolay yapabiliyorlar mı? Mevcut yasalarımızın hepsinin dilini anlayanların sayısı artıyor mu? Azalıyor mu? Kanımızca bu sorunların hepsinin yanıtı olumsuz olsa gerek. O halde uzman hukukçuları bile yanıltan, hukuk devleti ilkeleri ile çelişen kimi yasalarımızın çağdaş, anlaşılır, bürokrasiyi ve işlemleri azaltıcı yönlerden yeniden ele alarak, genel kabul görmüş teknik ve esaslar uyarınca gelişen ve değişen ekonomik, sosyal ve kültürel koşullara uygun olarak sadeleştirmek ve her kademedeki uygulayıcı ile uygulanılanın anlayacağı dile kavuşturulması gerekmektedir. Böyle bir çalışma, "yargı sistemimizin hızlı, nitelikli ve adil sonuç almaya elverişli bir düzene kavuşturulabilmesi" (49); hukuk sistemimizde, evrensel demokrasiye aykırı hüküm

(47) Hıfzı Veldet VELİDEDEOĞLU'nun "Yurttaşlık Yasası" gibi.

(48) Türk Ceza Kanunu Öntasarısı gibi.

(49) Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Plânı, 1990 - 1994 Başbakanlık Basımevi 1989., s. 325.

veya yapılanmaların evrensel değerler ve normlar çerçevesinde değiştirilebilmesi (50) için şarttır; Hukuk devleti olmanın ve şeffaf devlet yönetiminin de gereğidir.

(50) 25 Kasım 1991 tarihli Hükümet Programı, 25 Kasım 1991, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1991, s. 7.