

YÜRÜRLÜKTEKİ HUKUK KURALLARIMIZIN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Hüsnü MERDANOĞLU
Kamu Yönetimi Uzmanı (*)

GİRİŞ

Çağdaş toplumlarda güvenin, gönencin, toplumsal barışın ve adaletin sağlanmasında önde gelen etken yürürlükteki yazılı hukuk kurallarıdır. Ekonomik, sosyal, kültürel, teknik ve benzeri koşulların etkisiyle sürekli değişiklik içinde olan toplumlarda, değişikliklere koşut olarak yazılı hukuk kurallarında yetkili organlar eliyle değişiklik yapılabilme olanağı, yazılı hukuk kurallarına, gelenek kuralları karşısında üstünlük sağlamaktadır. Ancak, yazılı hukuk kurallarının asıl üstünlüğü; yöneten ve yönetilenler arasında ayırım ve kayırım yapılmadan eşit uygulanmasından ve devletin yaptırım gücü tarafından desteklenmesinden kaynaklanmaktadır.

Yazılı hukuk kurallarının belirtilen üstünlükleri, günümüzde en saygın yönetim şeklinin hukuk devleti yönetimi olduğunu kanıtlamaktadır. Hukuk devletinin saygınlığını koruyabilmesi, her yurttaş için tarafsız uygulanmasının sağlanması kadar, toplumsal gelişmelerin yakından izlenerek günün koşullarına göre yenilenmeleri de gerektirmektedir.

Ne var ki ülkemizde, yürürlükte olan birçok yasanın dili, içeriği şekli ve amacı toplumumuzun gerisinde kalmış olmasına karşın, gerekli sadeleştirmenin, toplumsal, hukuksal koşullara uygun iyileştirmelerin yapılması gecikmiştir. Halbuki, *hukuk devletinin temeli olan ve hukuk devletine anlam kazandıran yazılı hukuk kuralları; toplumun ortak çıkarlarının korunmasına yönelik amaçlar için yürürlüğe konulan kurallardır. Bu amaca ulaşılması hukuk kurallarının uygulanmasına bağlıdır. Hukuk kurallarının kolaylıkla uygulanmaları ise, bunların dil, içerik ve hukuk ilkeleri yönünden iyi hazırlanmalarını ve yürürlüğe konulmaları gerekli kılmaktadır.*

Aranıldığında bulunamayan, bulunduğu her seviyedeki yurttaş tarafından kolayca anlaşılamayan, uzun ve akılda kalması zor cümlelerle düzenlenen hukuk kurallarının hukuk devleti ilkesi ile çelişeceği gibi adaletin sağlanmasını da engelleyeceği bir gerçektir. Çünkü, Ulus adına adaleti yerine getirmekle görevli olan yargıçlar, yürürlükteki yasalara ve diğer hukuk kurallarına göre suçlu ve suçsuz ayırımını yaparak adaleti sağlamaktadırlar.

Yasalarımız başta olmak üzere, yürürlükteki hukuk kurallarımızın mevcut durumu, görevleri gereği sürekli olarak bu metinler ile içli dışlı olan uzman kişilerin bile zorlandıkları boyuttadır.

(*) Başbakanlık Danışmanı

Bu yazıda; hukuk devleti için yadsınılmaz önem taşıyan yazılı hukuk kurallarımızın sorunlarının çözümüne yönelik önerilerimizin, bütün yetkili kurum ve kuruluşların dikkatine sunmayı görev bilmekteyiz.

YAZILI HUKUK KURALLARIMIZIN MEVCUT DURUMU

Öncelikle belirtmemiz gerekir ki; 1940'lı yıllardan beri özellikle yasalarımızın tek metin halinde derlenmesi için kurulan komisyonlarda ve yapılan çalışmalarda, durum saptayan raporlar yazılmakla yetinilmiş iken, Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğünce, yürürlükte olan hukuk metinlerinin önemli bir bölümü derlenerek 1988 yılında "Mevzuat Külliyyatı" adı altında Türk Kamuoyunun, 1995 yılında ise İnternet aracılığı ile hem Türk hem de dünya kamuoyunun hizmetine sunulmuştur.

Bilindiği üzere, hukuk düzenine yeni yasalar konulması ya da yürürlükteki yasalarda değişiklik yapılması TBMM'ne aittir. Bu nedenle sözkonusu çalışma "idare" tarafından yapılan bir çalışma olduğu için yasaların mevcut durumları aynen korunarak derlenmiş olup, bu metinlerin dil, içerik, şekil ve güncellik yönünden yeniden ele alınarak, günün koşullarına göre iyileştirilmesi işin asıl sahibi olan Yasama Organını beklemektedir.

1. Yürürlükteki Yasalarda Dil Farklılığı

Cumhuriyet yönetimimiz, Osmanlı Devletinden ekonomik, sosyal, siyasal ve bütün yönlerden iflas etmiş bir kalıt devraldığı gibi, hukuk kuralları yönünden de bir "enkaz" devralmıştır.

Cumhuriyet öncesi dönemde yasama görevi padişah'ın yetkisinde olduğu için o dönemde yürürlüğe konulan hukuk metinleri "yasa" gücünde kabul edilmekte ve bunlardan kimileri yerlerine yeni hükümler konulmadığından ya da açıkca yürürlükten kaldırılmadığından yürürlükteki hukuk kuralları içinde yer almaktadır. Gerek bu metinlerde gerekse Cumhuriyetin ilk dönemlerinde yürürlüğe konulan yasaları dil ve içerik yönünden her seviyede yurttaşın anlaması, yorumlaması kolay olmamaktadır. Oysa Ceza Yasamızın 44 üncü maddesinde yer alan, yasayı bilmemenin mazeret sayılamıyacağı hükmü, hukuk düzenimizde genel kural olarak benimsenmiş bulunmaktadır.

Birçoğu uygulanmadığı ya da güncelliğini yitirdikleri halde, yürürlükte olan yazılı hukuk kuralları içinde yer alan kimi hükümler:⁽¹⁾

30 Mayıs 1283 (1867) tarihli, Demiryolları Usulü Zabıtasına Dair Nizamname;

(1) Metinler, "Yürürlükteki Kanunlar Külliyyatı"nın 1 inci cildinden alınmıştır.

Madde 2, son fıkra: ".... bizzat fail hakkında idam cezasını mucip ise yalnız bu surette reis ve müşevvik ve mürettipler hakkında idam cezası müebbet kürek cezasına tahvil olunur."

Madde 9, ".... laakal üç arşın mesafe dahiline muhafaza duvarından başka müceddeden ebniye inşası memnudur."

6 Haziran 1317 (1901) tarihli, Taşocakları Nizamnamesi;

Madde 16, " Menafii umumiye ve hükümete ait inşaata muktazi le-vazımı adilane ve bitarafane"

Madde 31, ".... on altından yüz altına kadar cezai nakdi ahzedilir..."

10 Haziran 1326 (1910) tarihli, Menafii Umumiye Muteallik imti-yazat Hakkında Kanun;

Madde 7, "imtiyazat mukavele ve şartnamelerinde muayyen olan müddetler zarfında behemehal kavanin ve nizamatı Osmaniyeye tabi Os-manlı anonim şirketlerine devrolunacaktır."

Madde 9, "Meclisi meb'usan ve ayana arzolunacak imtiyazat"

11 Nisan 1329 (1913) tarihli, Sulh Hakimleri Hakkında Kanunu Mu-vakkat'ın yürürlükteki sadece tek maddesi olan;

26.4.1926 tarih ve 825 sayılı Yasa ile değişik 8 inci Madde hükmü:

"Sulh hakimleri: Evvela: Ceza Kanununun 3 üncü kitabında yazılı fi-iller içinde boğaz tokluğuna belediye hizmetlerinde kullanılmak cezasını müstelzim olanları, kabili temyiz olmamak üzere kat'iiyen hal ve fesheder."

Memurların bir suç işlemeleri durumunda yargılanmaları yöntemini düzenleyen, 4 Şubat 1329 (1913) tarihini ve günümüzde halen "geçici" anla-mında "muvakkat" sözcüğünü içeren "Memurin Muhakematı Hakkında Ka-nunu Muvakkat"ın;

Madde 1, "Memurinin vazifei memuriyetlerinden münbais veya vazifei memuriyetlerinin ifası sırasında hadis olan cürümlerden dolayı icrayı mahkemeleri şeraiti atiye dairesinde mehakimi adliyyeye aittir." hükmünü içermektedir.

Madde 2 de; "mutasarrıf", "menbut bulunduğu", "ziri", "havi" sözcük-leri, Madde 3 de; "iptidaiye", "veçhile", "süveri atiye", "alelümum esnayı", Madde 7 de; ".. merbut bulunduğu liva" ibareleri yer almaktadır.

Osmanlı döneminden günümüze intikal eden ve halen yürürlükte olan hukuk kuralları içinde yer alan güncelliğini yitirmiş hükümleri çoğaltmak olasıdır. Aşağıda vereceğimiz örnek ise, Darülacezeye toplanacak dilencile-re verilecek "talim" in (öğretim'in) mezheplere göre yapılacağını öngörmek-le doğrudan 1982 Anayasasının 24 üncü maddesi ile çelişmektedir.

13 Şaban 1313 (1897) tarihli Teseülün Menine Dair Nizamname (Dilenciliğin Yasaklanması Hakkında Tüzük)

Madde 3- "İşbu darülacezede zükur ve inası fıkara ayrı ayrı daireler ve kouşlar ve bunları işgale mahsus sanayi haneler tesis edilecek ve *her birinin mensup olduğu mezhebe göre talim ve terbiyelerine itina* olunacaktır."

Cumhuriyetimizin ilk günlerinde yürürlüğe konulan az ve öz hükümler içermeleri, hukuk tekniğine uygun olmaları yönlerinden, örnek hukuk kuralı özelliğinde olan, ancak daha sonra günün koşulları uyarınca değişiklik gören yasa hükümleri arasındaki dil yapıları ayrı bir farklılık içermektedirler.

Örneğin; 1050 sayılı "Muhasebe Umumiye Kanunu" 1927 yılında yürürlüğe konulur iken, düzenlenen 20 nci maddesi "Her muhasip zamanı idaresi zarfında tahsili kendisine mevdu varidatın ve eşhas zimemi hesabında mukayyet mebaliğin takip ve Tahsiliyle ..." hükümlerini içermekte olup, aynı Yasanın 1988 tarihinde değiştirilen 22 nci maddesi; "Bütçe ödeneklerinin verimli ve tutumlu olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla, aşağıdaki ilkeler gözetilir ve yaptırımlar uygulanır:" hükmünü içermektedir.

Ekonomik, sosyal, teknik, kültürel ve benzeri yönlerden değişiklik gösteren toplumsal yaşama koşut olarak dil'in de değişiklik göstermesi özellikle dine dayalı ve dili ve kültürü yöneticisi eliyle yabancılaştırılmış yönetimden laikliğe, hukukun üstünlüğüne çağdaş ve ulusal eğitime ve kültüre dayalı, Cumhuriyet yönetimine geçen ülkemizde dil'in sürekli değişiklik göstermesi doğaldır.

Bu doğal gelişmeye, yasalarımızın ve diğer yazılı hukuk kurallarımızın da dil ve içerik yönünden uyum göstermesi hukuk devleti açısından ayrı bir doğallık taşımaktadır.

2. Çeşit Çokluğu

Yazılı hukuk kurallarına genel olarak "mevzuat" denilmektedir. Çoğu kez de "mevzuat" "yasa" anlamında kullanılmaktadır. Halbuki yasayı yürürlüğe koyan organ ile diğer hukuk kurallarını hazırlayan ve uygulamaya koyan organlar farklı farklıdır. Uygulamadaki hukuk kurallarımızın adları ve çeşitleri ise çok daha farklıdır. Bu farklılık içinde kimi kez, Anayasa'da veya yasalarda yer almayan kuralların çeşitli adlar altında yürürlüğe konuldukları da görülmektedir.

Uygulamada çeşitli ad altında görülen hukuk kurallarımızı şöyle sıralayabiliriz:

Anayasa, yasalar, Osmanlı döneminden kalan hukuk metinleri, Meclis yorumları, Yasama Organı İçtüzüğü, Uluslararası anlaşmalar, kanun hükmünde kararname, Anayasa Mahkemesi kararları, tüzükler, Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulan yönetmelikler, Bakanlar Kurulu ka-

rarları, Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürürlüğe konulan yönetmelikler, ortak kararnameler, yargı kararları, genelgeler, tebliğler, yönergeler, sirkülerler, esaslar, anastatüler, prensip kararları, koordinasyon kararları. ...

Bu hukuk kurallarından kanun, kanun hükmünde kararnameler, tüzükler ve Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan yönetmelikler tek tek incelenerek yürürlükte olanları derlenmiş ve mevcut dil yapıları, şekil bozuklukları ve eskiyen hükümleri ile yukarıda değindiğimiz "Mevzuat Külliyyatı" içeriğinde yayımlanmışlardır. Bunlardan sadece kanunların sayısı 12.000 dir. Ancak bunların birçoğu hükmünü tamamladıkları için yürürlükten kaldırılmıştır.

3. Yazılı Hukuk Kurallarının Yürürlüğe Konulmasını Düzenleyen Yasa Yokluğu ve Yarattığı Sorunlar.

Devletimizin ve hukuk düzenimizin temelini oluşturan yazılı hukuk kurallarımızın, özelliklerinden birisi; yazılı olarak yürürlüğe konulmalarıdır. Bu kuralların bu özelliği, yazı, dil ve şekil yönlerinden iyi hazırlanmalarını, belli ilke ve şekil kurallarına uyularak yürürlüğe konulmalarını gerektirir. Başka bir deyimle, yazılı hukuk kurallarının belli ilkeler doğrultusunda yürürlüğe konulmaları, *kuralsız kural olmaz* ilkesinin bir sonucudur.

Ne var ki, her zaman genel kabul görmüş ilke ve ölçülere uyularak yazılı hukuk kuralı yürürlüğe konulduğunu söylemek zordur. Çünkü, yıllardan beri çoğalan hukuk kurallarına karşın, kural (norm) koyma ilkeleri yasama, yürütme ve idareyi bağlayacak ölçüde etkili yaptırım gücü olan yasa ile desteklenerek yaptırıma bağlanmış değildir.

Halbuki, toplumsal adaletin temel taşı olan hukukun ve yazılı hukuk kurallarının da kendilerine özgü ilkeleri vardır.

Bu konudaki eksiklik, "idare" tarafından yürürlüğe konulan "genelge", "yönetmelik" ya da "esaslar" başlığı altında düzenleyici işlemler ile giderilmeye çalışılmaktadır.

Konu ile ilgili tek yasa hükmü, Adalet Bakanlığının kuruluş ve görevlerini düzenleyen 2992 sayılı Yasanın 13 üncü maddesinde yer alan "Bakanlıklarca hazırlanan kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarının Başbakanlığa gönderilmeden önce, Türk hukuk sistemine ve kanun tekniğine uygunluğunu incelemek ve bu konuda görüş bildirmek" hükmüdür. Görüldüğü üzere bu hüküm "idare" kademesinde yapılacak hazırlık çalışmaları ile ilgilidir. Hukuk kuralı yürürlüğe koyma ilkeleri "genelge", "yönetmelik" ve "esas" başlıkları altındaki düzenlemeler de yine "idare"ye yönelik önlemlerdir. Oysa, idareye yönelik düzenlemelere Yasama Organının ve Yargı organlarının uyması beklenemez. Zaten uygulamada uymadıkları da görülmektedir.

Örneğin; halen yürürlükte olan ve 8.9.1992 tarih ve 21339 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve

Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar"ın 16. maddesi bir madde içinde başka bir maddeye yollama varsa, o madde sonuna "inci", "üncü" gibi ek konulacağını hükme bağlamış ve "Anayasa Mahkemesi Yayın Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik" bu hüküm doğrultusunda 28.12.1995 tarih ve 22507 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 3 Ocak 1996 tarih ve 22512 sayılı Resmi Gazete'de, yayımlanan bu konudaki bir "Düzeltilme" den "ncı", "uncu" gibi ek'lerin "." (nokta) konularak düzeltildiğini görmekteyiz.

Öteyandan, yasa gücünde bağlayıcı kural olmadığı için yürürlüğe konulan yasalarda da kimi şekil farklılıkları görülmektedir.

Şüphesizdir ki, Yasama Organı henüz hukuk düzeninde yer almayan bir konuya Anayasa düzeni içinde hukuk kimliği kazandırmaya istediği gibi düzenleme yapmaya yetkilidir. Ancak yürürlüğe konulan yasalarımızın şekil birliği ve uygulama kolaylığı içinde olmaları, yargı organlarımızın işlerini kolaylaştıracak böylece, herkesin şikayet ettiği adaletin gecikmesini önleyeceği görülmektedir.

Böyle bir yasa metninin olmaması nedeniyle, yürürlüğe konulan ve şekil birliğini yansıtmayan yasalarımızdan bir çok örnek vermek olasıdır. Bir örnek vermekle yetinelim;

7 Kasım 1985 tarih ve 22456 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 3.11.1995 tarih ve 4128 sayılı Yasanın incelendiğinde; birden çok yasa, ya da kanun hükmünde kararnamenin bir yasa ile değiştirildiği üstelik, fıkra ve bendlere ayrılması gereken hükümlerin tek bir madde halinde düzenlenerek birbuçuk iki sayfa uzunluğunda madde düzenlendiği görülmektedir.

Hukuk düzenimizde hukukun üstünlüğü işte bu karmaşa ve yapı içerisinde gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Yazılı hukuk kurallarımızın "kural" olma özelliği taşımayan durumu onların (adına iyileştirme, sadeleştirme ya da reform denilsin) yeniden gözden geçirilmelerini gerektirmektedir. Ancak öncelikle hukuk kuralını yürürlüğe koyma ilkelerinin yasallaştırılması gerekir. Çünkü hem sadeleştirme hem de yeni kuralların yürürlüğe konulmasında uyulacak ilkelerin bir yasaya bağlanması; teklif, tasarı ve taslak hazırlamalarında, bunları kabul ederek yürürlüğe koyacak organlara kolaylık sağlayacaktır.

YAZILI HUKUK KURALLARINI YÜRÜRLÜĞE KOYMA İLKELERİ

Anayasa Mahkememizin bir kararında da belirtildiği üzere, "idarenin gereksinme duyduğu usul ve işlemlerin kurallarını düzenleyen genel bir usul yasasının bulunmayışı bu konu ile ilgili kuralların dağınıklığına neden olmaktadır." (Resmi Gazete, 12.10.1990-20663) Böyle bir yasa aynı zamanda Yasama Organı için de bağlayıcı olacaktır. Çünkü, hukuk devletinde yasa koyucunun da yasalara uyması hukukun üstünlüğünün bir sonucudur.

Yazılı hukuk kuralları, insanların dışı vurulmuş davranışlarına uygulanabilir kurallardır. Bu nedenle bu kuralların hukuk, yazım ilke ve şekillerine uygun yürürlüğe konulmalarının önemi yadsınılamaz. Öte yandan konusu "insan"olan her işin özenle ele alınması gerektiği gibi, insanlara yeni haklar, yükümlülükler,kısıtlamalar getiren hukuk kurallarının çok daha titiz hazırlanmaları ve yürürlüğe konulmaları hem insana hem de insan için var olan hukuk devletine verilmesi gereken değer bir sonucudur.

Her ne kadar, yasaları kabul eden organ Yasama Organı ise de, her hukuk kuralının bir hazırlık evresi, taslak aşaması vardır. Bu işlemler çoğunlukla "idare" tarafından yerine getirilir. Hukuk kurallarının önemli bir bölümünü oluşturan düzenleyici işlemleri ise doğrudan doğruya "idare" yürürlüğe koymaktadır. Onun içindir ki, görevi hukuk kuralı taslağı hazırlamak olan kamu görevlilerinin hukuk ve yazım ilkelerini iyi bilmeleri yanında, siyaset, ekonomi, kültür ve tüm sosyal yapıya sahip bilgi birikiminde olmaları gerekir.

Bu konuda yürürlüğe konulan; "genelge", "yönetmelik" ve "esaslar"⁽²⁾ başlığı altında düzenlenen düzenleyici işlemler, uygulamada görülen eksikliklerin düzeltilmesi ve hukuk tekniğine uygun hukuk kuralı yürürlüğe konulması amacına yönelik hazırlanmış oldukları için, bu metinlerden de yararlanarak yazılı hukuk kuralları yürürlüğe konulmasında bulunması gereken ilkeleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

* Hukukî metinlerde kişilerin korunması amacı ile düzenlenmesi ve yürürlüğe konulmasından kaçınılmalıdır. Çünkü, hukuk bütün yurttaşlar içindir. Bu metinlerde kayırmacı hükümler olmamalıdır.

* Devletin devamlılığı için bir çok hizmetlerin yerine getirilmesi gerekir. Bu hizmetlerin giderlerinin de, bunlardan yararlanan yurttaşlardan alınan vergilerle karşılanması doğaldır. Bu amaca yönelik düzenlenmelerde, insanların gücü ve yararlanmaları oranında katkıda bulunmaları doğrultusunda hükümlerin konulması gerekir. Ayrıca, konusu vergi olmayan düzenlemelerde de, insanları zorlayıcı, aşırı yaptırımlar getirici hükümlerden olabileceğince kaçınılmalıdır.

* Hazırlanacak metinler olabildiğince, kırtasiyeciliği önleyici ya da azaltıcı doğrultuda olmalıdır.

* Anayasaya göre Devletin resmi dili Türkçedir. Günümüzde artık Türkçe kendini bulmuştur. Yani yabancı ve Osmanlıca sözcüklerin karşılığı saptanmıştır. Dil bir ülkenin kültürünün en önemli unsurudur. Onun içindir

(2) 21.7.1982 tarih ve 1982/58 nolu Başbakanlık Genelgesi,

16.10.1991 tarih ve 21023 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "... Yönetmelik

8.9.1992 tarih ve 21339 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "... Esaslar."

ki, herkesin uyması zorunlu olan hukuk metinlerinde, Türkçenin iyi kullanılması gerekir. Birden çok anlamı olmayan, toplumun her kademesindeki yurttaşların anlayacağı sözcükler kullanılmalıdır. Türkçe karşılığı var iken, yabancı sözcüklerin kullanılmasından kaçınılmalıdır.

* Hazırlanan tasarlarda ve yürürlüğe konulacak metinlerde; Devletin harcama, gelir-gider politikasına ve vergi tekniğine uygunluğu yönünden Maliye Bakanlığının, hukuk sistemi ve tekniği yönünden Adalet Bakanlığının, kamu örgütü ve personelle ilgili eşgüdümün sağlanması için, Devlet Personel Başkanlığının ekonomik, sosyal ve kültürel politikalar ve önlemler için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının, tüzük tasarıları hakkında Danıştay Başkanlığının, mali hükümleri içeren yönetmelik tasarlalarında Sayıştay Başkanlığının görüşünün alınması yasal zorunluluktur. Ayrıca, düzenlenen konuların içerikleri itibarıyla diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da görüşlerinin alınması, hukuk metinlerinde olması gereken birlik ve bütünlük açısından önemlidir.

* Hukuki metinler; Anayasa, yasa, KHK, tüzük, Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan yönetmelikler, Bakanlar Kurulu Kararları şeklinde üstten alta doğru bir üst alt ilişkisi içindedirler. Her basamaktaki metnin bir üstteki metinle çelişen hükümler içermemesi, bir üst hukuk metnindeki hükümlerin yinelenmemesi gerekir.

* Ayrıca, yürürlükten kaldırılan ya da Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş bulunan bir madde/hüküm yeniden düzenlenmesi gerekir ise, ".... ile yürürlükten kaldırılan/Anayasa Mahkemesince iptal edilen ... inci maddesi/hükmü aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir" şeklinde yazılmalıdır.

* Metnin kendi içinde birlik, bütünlük ve uyum içinde olması, kendi ile çelişmemesi de gerekir.

* Ayrıca, bir konu bir metinle düzenlenmelidir. Bir metinle birden çok metinde ek ve değişiklik yapılmamalıdır.

* Hukuk kuralları geleceğe dönük olmalıdır. Çeşitli koşullar karşısında sürekli değişken özellik göstermekle birlikte; temel olarak düzenlendikleri günün gereksinimleri yanında, gelecekte ortaya çıkabilecek olan durumlara da çözüm getirecek bir uzak görüşlülük taşımalıdır.

* Hükümler önem sırasına göre belli bir düzen içinde sıralanmalıdır. Genellikle bu sıralama, aşağıdaki gibi yapılmalıdır.

- . Amaç, kapsam, hukuki dayanak, tanım ve ilkeler,
- . Kurulan organlar ve nitelikleri,
- . Görev yetki ve sorumluluklar,
- . Mali hükümler sosyal haklar ve yardımlar,
- . Yaptırımlar,

- . Çeşitli hükümler,
- . Bu taslak uyarınca çıkarılacak diğer hukuk kuralları,
- . Yürürlükten kaldırılan hükümler,
- . Ek ve geçici maddeler,
- . Yürütme ve yürürlük maddeleri.

* Ayrıca, maddeler; fıkra, bend, altbend sırasına göre düzenlenmeli, maddeler rakamla, bendler küçük harfle, altbendler de yine rakamla işaretlenmelidir.

* Yasa teklif ve tasarılarında mutlaka madde ve genel gerekçe hazırlanmalı, gereçler hükmün yinelenmesi şeklinde düzenlenmeyip, gerçek gereksinimler dile getirilmelidir.

* Yasalarımızın sayılarının çok olması ve içinde bulunduğu karmaşa nedeniyle olsa gerek, yasa ve KHK lerde; diğer kanunların bu kanuna/Kanun hükmünde kararnameye aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır gibi, hukuki değeri tartışılır olan hükümlere yer verilmektedir. Böyle bir hükmün, zaten darboğaz içinde olan hukuki metinlerimizi daha da çıkmaza sokacağı açıktır. Onun içindir ki, yürürlükten kaldırılan, yasa, madde hüküm tek tek sayılarak açıklık getirilmelidir.

* Değişiklik yapılacak metinlerin tarih ve sayısı ile numarası açık yazılmalı, yasalarımızın Cumhuriyet döneminde üç ayrı seri numara ile numaralandırılmış olmaları unutulmamalıdır.

* Her metnin bir adının (başlığının) olması gerekir. Bu adın, metnin içeriğini kısa ve özlü olarak anlatacak şekilde seçilmesi gerekir. Yürürlükte olan kimi metinlerde olduğu gibi, 10-15' satırlık adlar akılda kalmayı ve fihrist düzenlemeyi zorlaştırmaktadır.

Hukuk metinleri belli bir amacın gerçekleştirilmesine yönelik olarak düzenlendiklerine göre, bu amacın yerine getirilmesi için düzenlenen hükümlerin de uygulanabilir hükümler şeklinde düzenlenmelidir.

Öteyandan; temel hukuk metinleri denilebilecek olan, yasa, KHK, tüzük, yönetmelik gibi metinlerin dışında kalan adsız düzenleyici işlemlerin sıralaması yapılmamıştır. Yani, hangi durumda ne ad altında bir düzenleyici işlemin yürürlüğe konulması gerektiği belirlenmiş değildir. Aynı konuda, yönetmelik, genelge, esas, yönerge gibi isimler altında düzenlemeler yapılmaktadır. Türk kamu yönetiminin, hangi konuların hangi ad altında (genelge, tebliğ, esas gibi) düzenleneceğinin açıklanmasına ayrı bir gereksinim vardır.

GÜNCELLEŞTİRMENİN İÇERİĞİ

Yürürlükteki yasalarımızın, yeniden ele alınarak bir bütün halinde Yasama Organının onayından geçirilmesi kuşkusuz geniş içerikli iştir. Ancak sevinerek belirtmeliyiz ki, özellikle yasalarımız ve diğer temel hukuk kurallarımız, yukarıda değinildiği üzere derlenmiş ve tek metin haline getirilmiştir. Böylece, temel hukuk kurallarımızın eskiyen ve güncelleşmesi gereken hükümleri, şekil bozuklukları açığa çıkmıştır. Asıl önemlisi de bu metinler bilgisayara yüklenmiş, böylece yazım ve düzeltme kolaylıklarının alt yapısı hazır bulunmaktadır. Ayrıca sayısal durumları da sanıldığı kadar çok değildir. Örneğin, yürürlükte bulunan yasalarımızın sayısı 2060 kadardır. Bunlardan sadece 760 kadarı temel yasa diyebileceğimiz özelliktedir. Diğerleri ek ve değişiklik türünden yasalardır.

Kanunlarımızın güncelleştirilmesi ya da sadeleştirilmesi sözkonusu 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 Cumhurbaşkanı, 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.

Böyle bir çalışma idare ve Yasama Organı arasında uyumlu bir eşgüdümü gerektirir. Çünkü hazırlanan çalışmanın kadük olmadan Yasama Organınca onanmasını sağlamaya yönelik önlemlerin alınmasını gerektirir. *Yasaya saygının, Devlete olan saygıyı ifade ettiği* dikkate alınarak hukuk kurallarımızı içinde en azından yasalarımızın sadeleştirilmesine yönelik çalışmalara biran önce başlanılmalıdır.

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

Bunlardan birincisi; Başbakanlıkta kurulacak bir birimde, Başbakanlık, diğer bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının personel yardımı ile kurulacak komisyonun "Mevzuat Külliyyatı" üzerinde güncelleştirme çalışmalarının sürdürülmesidir.

İkincisi; her yasanın "yürütme" maddesi o yasa ile ilgili bakanlığı belirtmektedir. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları kendi görev alanına giren kanunları yine "Mevzuat Külliyyatı"ndan yararlanarak tespit edilecek esaslar doğrultusunda güncelleştirdikten sonra, son kontrolleri yapılmak üzere, Başbakanlık'ta kurulacak birime gönderilmesidir.

Her iki durumda da çalışmaların sonuçlanması, uyumlu ve yeterli bir eşgüdümün sağlanması ile mümkündür. Bunun içinde deneyimli kamu personelinin görevlendirilmesi gereklidir.

SONUÇ

Esasen karışık ve dağınık durumda olan yasalarımız 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 kalmışlardır.

Hukuk devleti olmanın önde gelen kurallarından olan yazılı hukuk kuralları, ne denli açık, net, genel kabul görmüş ilkelere uygun hazırlanır ve yürürlüğe konulurlar ise, o denli amaca iyi hizmet edilmiş olunur. Bu kuralların yürürlüğe konulmasındaki amaç, toplumsal adaletin sağlanmasıdır. Hukuk kurallarını uygulayarak bu amacı gerçekleştirecek olan hukuk adamlarının, uygulama kolaylıkları içinde olmaları hukukun amacını da kolaylaştıracaktır.

Sözlerimizi, ulusal onurumuzu kurtarmakla yetinmeyip, onurlu yaşamamızın temellerini atan ve bu doğrultuda ilkeler geliştiren, yaşamı süresince sadece ulusu ve insanlık için doğru bildiğini savunan ve bunları yaşama geçiren evrensel önder *Mustafa Kemal ATATÜRK*'ün konumuz ile ilgili bir kaç sözü ile bitirmek istiyoruz.

"... Her devletin bağlı bulunduğu toplumun uygarlık derecesiyle orantılı, yasaları vardır. Bizim ulusumuz ve hükümetimiz adalet görüşü ve anlayışı bakımından hiçbir uygar ulustan aşağı değildir. Belki tarih bu konuda ileri olduğumuza tanıklık eder. Bundan ötürü bizim de yasalarımız bütün uygar devletlerin yasalarına uygun olmalıdır." (Mart 1922)

"Yasalarımız ulusal ihtiyaçlara, hukuk bilginimizin gösterdiği yolda yeniden düzeltilecek ve eksiklikleri tamamlanacaktır." (Nisan 1923)

"... önemli olan nokta: adalet anlayışımızı, yasalarımızı ve örgütümüzü, bizi bugüne kadar, bilinçli veya bilinçsiz olarak etkisi altında tutan ve çağın gereklerine uymayan bağlardan bir an önce kurtarmaktır." (Mart 1924)

"Adaletle ilgili siyasetimizin ana temeli, zamanın değişmesiyle yargıların da değişmesi gerekeceğinin yadsınmaz kuralıdır." (Mart 1922)

"Bu işte uzman olan kişiler bilirler ki, yasa yapan insanların bazı üstün nitelikleri olması zorunludur. Bu niteliklerin birincisi şudur: (..) yasa öneren, yasa yapan, yasa koyan insanlığın bütün duygularını, tüm tutkularını herkesten çok daha iyi bilir. Fakat, kendisini, herkesten çok ve tamamiyle, tüm kapsamıyla bunlardan soyutlamak güç ve yeteneğinde olmalıdır." (Aralık 1921). (3)

"... ülkeyi ve ulusu kurtamaya çalışanların, aynı zamanda mesleklerinde birer namuslu uzman ve birer bilgin olmaları da gerekir." (Ekim 1922)

(3) Atatürk'e ait sözler, Enver Ziya Karal'ın Atatürk'ten Düşünceler, (İstanbul 1991) adlı yapıtın, s. 96-210'dan alınmıştır.

KAMULAŞTIRMA BEDELLERİNE İLİŞKİN DAMGA VERGİSİ KESİNTİSİ

Ahmet ÖZDEMİR

Sayıştay Savcı Yardımcısı

GİRİŞ

Hatırlanacağı üzere, Sayıştay denetimine tabi kurum ve kuruluşların saymanları ile tahakkuk memurları ve gerekli görülmesi sebebiyle iştirak ettirilen diğer kimseler, Sayıştaya karşı hesap vermek, eksik muamelelerinden ötürü tazmin hükmüyle karşılaşmak durumundadırlar.

Diğer taraftan, kamu menfaatinin icap ettirdiği hallerde gerçek veya özel hukuk tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan taşınmaz malların, Devlet ve kamu tüzelkişilerince kamulaştırılmasında yapılacak işlemler, kamulaştırma bedelinin hesaplanması, taşınmaz malın ve irtifak hakkının idare adına tescili, kullanılmayan taşınmaz malın geri alınması, idareler arasında taşınmaz malların devirleri, karşılıklı hak ve mükellefiyetler ile bunlara dayalı ihtilafların hal tarzı ve yöntemleri 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda hüküm altına alınmıştır.

Özel kanunlarına dayanılarak gerçek ve özel hukuk tüzelkişilerinden yapılacak istimlâkler de, sözü edilen Kanun hükümlerine tabi olacaktır.

Kamulaştırmanın şartları, mezkûr Kanunun 3 üncü maddesinde "İdareler, kanunlarla yapmak yükümlülüğünde bulundukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, kaynakları ve irtifak haklarını; bedellerini nakden ve peşin olarak veya aşağıda belirtilen eşit taksitlerle ödemek suretiyle kamulaştırma yapabilirler.

Bakanlar Kurulunca kabul olunan, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, yeni ormanların yetiştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla yapılacak kamulaştırmalarda, bir gerçek veya özel hukuk tüzel kişisine ödenecek kamulaştırma bedelinin o yıl Genel Bütçe Kanununda gösterilen miktarı, nakden ve peşin olarak ödenir. Bu miktar, kamulaştırma bedelinin altıda birinden az olamaz. Bu miktarın üstüne olan kamulaştırma bedelleri, peşin ödeme miktarından az olmamak ve en fazla beş yıl içinde faiziyle birlikte ödenmek üzere eşit taksitlere bağlanır. Taksitlere, peşin ödeme gününü takip eden günden itibaren Devlet borçları için öngörülen en yüksek faiz haddi uygulanır.

Kamulaştırılan topraktan, o toprağı doğrudan doğruya işleten küçük çiftçiye ait olanların bedeli, her halde peşin ödenir." şeklinde, ortaya konulmuştur.

Bu makalenin konusu; kamulaştırma bedellerinin ödenmesi itibarıyla, yapılacak Damga Vergisi kesintisiyle, tevkifat yapacak sorumluyu belirtmeye inhisar edecektir.

VERGİ HUKUKUNA İLİŞKİN YÖNLER

Genel hukuk düzeni içindeki yeri itibariyle Anayasamız, sert anayasalardandır. Bu itibarla, diğer kanunlar meyanında vergi kanunları da Anayasaya ters olamayacaktır.

09.11.1982 tarihinde yayınlanan 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının "Vergi ödevi" başlığını taşıyan 73 üncü maddesinde "Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir." denilmektedir.

Belirtilen hüküm paralelinde, vergi uygulamalarına yön veren çeşitli vergi kanunları hayata geçirilmiştir.

Bunlardan iki vergi kanunu usule ilişkin olup, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu, verginin tarh ve tahakkuku ile vergi cezalarının kesilmesini ve kesinleşmesini; 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun da, amme alacağının takip ve tahsilini; göstermektedir. Halen yürürlükte bulunan öteki hususi vergi kanunlarının büyük bir kısmını Genel Bütçeli İdareler adına Maliye Bakanlığı yürütmekte iken, bazılarını da mahalli idareler uygulamakta, bir kısmını ise Gümrük İdaresi tatbik etmektedir.

Diğer taraftan; her yıl itibariyle gelirlerin toplanmasına ve masrafların yapılmasına Genel Bütçe Kanunlarıyla, konsolide bütçenin dışında kalan kurum ve kuruluşların da kendi bütçeleriyle, izin verilmektedir.

Genel Bütçe Kanunlarının (B) Cetveli, Genel Bütçenin Gelirlerini göstermektedir. İlgi yıllar Genel Bütçe kanunlarına gözetildiğinde da görüleceği üzere;

VERGİ GELİRLERİ :

GELİRDEN ALINAN VERGİLER

- Gelir Vergisi
- Kurumlar Vergisi

SERVETTEN ALINAN VERGİLER

- Motorlu Taşıtlar Vergisi
- Veraset ve İntikal Vergisi