



ANKARA BAROSU

KANUN YAPIM TEKNİĞİ VE TORBA KANUN UYGULAMASI ÇALIŞTAYI



Yayına Hazırlayan

Yrd. Doç. Dr. Ozan ERGÜL

Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü Başkan Yardımcısı

TOBB ETÜ Hukuk Fakültesi Öğr. Üyesi

3 Ekim 2013

Ankara

ANKARA BAROSU BAŞKANLIĞI

Adliye Sarayı Kat: 5 Sıhhiye/ANKARA

Tel: (0.312) 416 72 00

Faks: (0.312) 309 22 37

www.ankarabarusu.org.tr

ankarabarusu@ankarabarusu.org.tr

ABEM

ANKARA BAROSU

EĞİTİM VE KÜLTÜR MERKEZİ

İhlamur Sk. No: 1 Kızılay/ANKARA

Tel: (0.312) 416 72 00

GÖLBAŞI AV. ÖZDEMİR ÖZOK

SOSYAL TESİSLERİ

Gazi Osman Paşa Mah. Sahil Cd.

No: 46 Gölbaşı/ANKARA

Tel : (0.312) 485 03 93–484 46 06

ANKARA BAROSU

GELİNCİK MERKEZİ

İhlamur Sk. No: 1 Kızılay/ANKARA

Tel: (0.312) 444 43 06

www.gelincikprojesi.com www.gelincikprojesi.org

Grafik–Tasarım:

Ali Kemal ÇERŞİL (Ankara Barosu)

Basım Yeri:

Yorum Basın Yayın Sanayi Ltd. Şti.

İvedik Organize Sanayi Bölgesi

Matbaacılar Sitesi 35. Cad. No: 36-38 06370

Yenimahalle /ANKARA

T: (0.312) 395 21 12 • F: (0.312) 394 11 09

www.yorummatbaa.com

ISBN: 978-605-9050-13-5

© Ankara Barosu Başkanlığı 2014

Tüm Hakları Saklıdır.

ÖNSÖZ

Kanun yapma tekniği bilimsel bir çalışmadır. Toplumun bütün hassasiyetlerini, dengelerini ve gerçeklerini dikkate alarak, kapsamlı ve özenli bir çalışmayı gerektirir. Aynı zamanda, toplumun bütün psikolojik, sosyolojik durumu tespit edilir, felsefi açıdan değerlendirilir ve uygun hukuk dili vasıtasıyla öneri veya teklif haline getirilerek yasama organına sunulur.

Kanun yapımında kurum ve kuruluşların işbirliği ve olabildiğince geniş katılımı sağlanmalıdır. Kanun koyucunun işbirliği hususunda gösterdiği özen, o kanunun meşruiyeti ile doğru orantılıdır.

Ancak, “Torba Kanun” denilen ve kesinlikle yasa yapma tekniğine aykırı yöntemlerle gerçekleştirilen kanun çalışmaları, Türkiye’deki yasal sistemi tamamen içinden çıkılmaz hale getirmiştir. Torba Kanunlardan adalet değil, karmaşa ve adaletsizlik çıkmaktadır. Bir gecede, güne, kişiye veya olaylara göre kanun çıkartmak, demokratik hukuk devleti ilkesi ile hiç bağdaşmamaktadır. Torba yasalar, aceleye getirilen yasalar ve aceleyle getirilen yasalar, kalıcı olmazlar; ihtiyaçlara cevap vermezler. Yanlışlıklarla dolu oldukları için kısa sürede değişikliğe uğrarlar. Bu tür değişiklikler ise toplumu rahatsız eder. O nedenle, yasa yapma tekniğinden kesinlikle uzaklaşmak gerekir.

Yasaları bilimsel çerçevede değerlendirmek üzere 2011 yılında hayata geçirdiğimiz Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü, kurulduğu günden bu yana kanun yapma süreçlerini yakından takip etmiş ve kamuoyunu bilgilendirme konusunda üzerine düşen sorumluluğu yerine getirmiştir.

Elinizdeki bu çalışma da, Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü'nün, milletvekilleri, yasama uzmanları, akademisyenler, hakim, savcı ve avukatların katılımıyla düzenlemiş olduğu “Kanun Yapım Tekniği ve Torba Kanun Uygulaması” konulu çalıştay notlarından derlenmiştir.

Böyle bir kaynağın oluşmasına Ankara Barosu olarak hizmet etmekten duyduğumuz mutluluğu ifade eder; başta Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü Başkanı Avukat Savaş Özdağ ve Başkan Yardımcısı Yrd. Doç. Dr. Ozan Ergül olmak üzere Enstitümüzün tüm üyelerine, bu kitabın hazırlanmasında emeği geçen herkese Ankara Barosu olarak teşekkürlerimizi sunarız.

Meslektaşlarımıza yararlı olması dileğiyle,
Saygılarımla.

Avukat Sema AKSOY

Ankara Barosu Başkanı

SUNUŞ

Tarih, yararlanmak isteyenlere çok değerli tecrübeler sunar. Türk Hukuku'nun ve dolayısıyla Kıta Avrupası Hukuklarının me hazını oluşturan Roma Hukuku'nda torba kanun uygulamasının yasaklandığını bilmek, bu açıdan çok öğreticidir. Kanun koymada "tek konu gerekliliği kuralı"nın müellifi olan Romalı Hukukçular, halkın benimsemediği konuların, çok istenilen düzenlemelerin arasına yerleştirilerek kanunlaştırılmaya çalışılmasının, bir siyasi rüşvet olduğunu belirleyerek; Roma devletinin, özellikle cumhuriyetten imparatorluğa evrildiği dönemde yoğunlaşan ve gerek hukuk gerek siyaset kurumunu fevkâlâde yozlaştıran torba kanun uygulamasını yasakladılar.

Türkiye, Romalı hukukçuların yasakladığı bu usulle, torba kanun uygulaması ile ikibinli yılların başında tanıştı. Avrupa Birliği müktesebatına uyum programı çerçevesinde, kısa sürede çok sayıda kanuni düzenleme yapılmasına duyulan ihtiyacın doğurduğu arızî bir kurum olarak karşımıza çıkan torba kanun uygulaması; bir yandan ihtisas komisyonlarını devre dışı bırakarak yasama sürecini hızlandırması, diğer yandan da getirilen yasal düzenlemenin içeriğini perdeleyerek, gerek meclis içi gerek meclis dışı muhalefetin aşılmasına imkân tanınması sebebiyle kanun koyucunun daimi olarak yararlandığı bir usûle, bir kanun yapım tekniğine dönüştürüldü.

Onlarca kanunun bir çırpıda değiştirilebilmesine yol açan torba kanun uygulaması, giderek öyle bir hâl aldı ki ; karşımıza, sadece kanun başlığının üç sayfayı ve tek bir madde içeriğinin kimi zaman yirmi iki sayfayı bulabildiği metinler çıkar oldu. Biline(meye)bilir olmanın ötesinde ulaşılabilirliği

dahi problem teşkil eden bu düzenlemelerin oluşturulma usûlü, hukuk güvenliğini artık ciddi biçimde tehdit eder hale geldi.

Öte yandan, bir sistematikten ve bütünlükten yoksun şekilde birbiri ile ilgisiz konularda düzenleme getiren çok sayıda kanun maddesinin, alalecele bir torba metin içinde bir araya getirilmesi yetmezmiş gibi; multidisipliner bir mesai gerektiren kanun yapım sürecinde, ihtisas komisyonlarının dışlanması ve düzenlemenin konusu ile ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınmaması; tadilat gerektiren kısa ömürlü metinler doğmasına da yol açtı. Böylece, yasama tasarrufu sağladığı ileri sürülen torba kanun uygulamasının, gerçekte türev kanunları tetikleyen bir kısır döngü oluşturduğu ortaya çıkmış oldu.

Avukatlar ve değişik disiplinlere mensup akademisyenlerden oluşan geniş kadrosu ve ihtisas daireleri şeklinde örgütlü yapısı ile yasa yapım tekniğinin akademik anlayışla çalışıldığı tek kurum olma özelliğini taşıyan Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü;

Yukarıda açıklanan çerçevede, kanun yapım tekniğine aykırı olan torba kanun uygulamasının, hukuk sistemimizde ve demokratik rejimin işleyişinde yarattığı tahribata dikkat çekmeyi amaçlayan bir çalıştay tertipleyerek; konunun paydaşlarını ve uzmanlarını davet etti. Mecliste grubu bulunan partilere mensup milletvekilleri, yasama uzmanları, akademisyenler ile Ankara Barosu'na ve Yasa İzleme Enstitüsü'ne mensup seçkin hukukçulardan oluşan katılımcılar, alanının ilkleri arasına girecek çok değerli bir çalışmaya imza atmış oldular.

Çalıştayın moderatörlüğünü yapan Yasa İzleme Enstitüsü Başkan Yardımcısı ve TOBB Ekonomi ve Teknoloji

Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi Yrd. Doç. Dr. Sayın Ozan ERGÜL, kayıt altına alınan sunumların editörlüğünü de üstlenerek, bu değerli çalışmanın okuyucusu ile buluşmasını sağladı.

Emsalsiz bir hoşgörü ve basiret ile Yasa İzleme Enstitüsü'nün fonksiyonel anlamda özerk çalışabilmesine imkân veren Ankara Barosu'nun daimi desteğinden, huzurdaki çalışma sırasında da şüphesiz istifade olundu. Bu sebeple Ankara Barosu Başkanı Sayın Av. Sema AKSOY'un şahsında, Ankara Barosu'nun değerli yönetimine içtenlikle teşekkür ediyoruz.

Av. Dr. Mehmet Savaş ÖZDAĞ

Ankara Barosu

Yasa İzleme Enstitüsü Başkanı

ÇALIŞTAY
KANUN YAPIM TEKNİĞİ VE TORBA KANUN
UYGULAMASI

Koordinatör

Av. Erol Yılmaz ARAS

Ankara Barosu Yönetim Kurulu Üyesi

Yöneten

Yrd. Doç. Dr. Ozan ERGÜL

Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü Başkan Yardımcısı
TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Öğretim Üyesi

Katılımcılar

- **Gürkut ACAR** (Antalya Milletvekili)
- **Mehmet GÜNAL** (Antalya Milletvekili)
- **Kazım KURT** (Eskişehir Milletvekili)
- **Hasip KAPLAN** (Şırnak Milletvekili)
- **Prof. Dr. Ethem ATAY** (Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
- **Doç. Dr. Şeref İBA** (TBMM Yasama Bölümü–Atılım Üniversitesi Huk. Fak. Öğretim Üyesi)
- **Dr. Fahri BAKIRCI** (TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı)
- **Mustafa ŞAHİN** (TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı)
- **Ali ACAR** (Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Anabilim Dalı)
- **Av. Atila SAV** (Ankara Barosu)
- **Av. İlhan MASARİFOĞLU** (Ankara Barosu)
- **Av. Ali ALTAY** (Yasa İzleme Enstitüsü Genel Sekreteri)
- **Av. Ayşegül DALKIR** (Yasa İzleme Enstitüsü Genel Kurul Üyesi Çalıştay Raportörü)

Tarih: 03.10.2013 **Saat:** 13.10-17.30

Yer: Ankara Barosu Eğitim Merkezi - Atila Sav Sergi Salonu
İhlamur Sokak No: 1 Sıhhiye - ANKARA

Yrd. Doç. Dr. OZAN ERGÜL (OTURUM BAŞKANI)- Tüm katılımcılara davetimize uyup geldikleri için öncelikle teşekkür ediyorum. Tüm heyete saygılarımı sunarak “Yasama Tekniği ve Torba Kanun Çalıştayı”nı açıyorum.

Öncelikle usul hakkında tartışma açacak olursak, söz sırasını nasıl belirleyelim diye sormak istiyorum. Ancak tartışmaya açamayacağım bir konu var, o da konuşma süresinin ilk tur için 10 dakika ile sınırlı olması. Çalıştayı iki oturum olarak düşündük. Yasa İzleme Enstitüsü olarak bir Çalıştay Yönergemiz bulunmakta. Buna göre, ilk oturumda konuşma süremizi 10 dakika ile sınırlayabilirsek, çalışmamızın daha verimli olacağına inanıyorum. Sayımız şu anda bile az değil; kaldı ki, şu anda yolda olup, henüz aramızda göremediğimiz katılımcılar da biraz sonra intikal edeceklerdir. Bu çerçevede söz sırasını nasıl belirleyelim?

Sayın milletvekillerimizin Meclis Genel Kurul çalışmasına katılması gerekiyor, o çerçevede nasıl yapalım?

BİR KATILIMCI- Böyle bir durumda 10 dakika veya 5 dakika demek doğru olmayabilir.

OTURUM BAŞKANI- Doğrudur, o zaman sayın vekillerimiz için bu süreyi 15 dakika yapsak, arzu ederseniz. Belki kavramsal çerçeve girmeden önce dinleyicilerin de yararına olur.

BİR KATILIMCI- İsterseniz siz bir sunuş yapın, sunuşu yaptıktan sonra biz genel çerçeveye hem kavramsal, hem de tartışma açısından katkıda bulunalım.

OTURUM BAŞKANI- Ben yeri geldiğinde araya girerek ya da katılımcılardan sonra konuşarak katkıda bulunmaya çalışacağım. Genel olarak Yasama Tekniği ve Torba Kanun konusunu tartışmak üzere buradayız. Yasama tekniğiyle ilgili sorunlar, yasama süreciyle ilgili tartışmalar olduğu malum.

Ama Torba Kanun dediğimiz birden fazla konuda düzenleme içeren kanunlar son yıllarda giderek yaygınlaştı ve bunların hukuk güvenliği ilkesinden tutun, sistematik yoruma imkân vermemesi ve dolayısıyla uygulamacılar açısından yarattığı sorunlara kadar hukuk sisteminde pek çok soruna sebep olduğu iddia ediliyor, bunlar konuşuluyor. Bu çerçevede Yasama Süreciyle ilgili olsun, Torba Kanun uygulamasının lehine ya da aleyhine olsun, görüşlerinizi beyan ederseniz çalıştay amacına ulaşmış olacaktır.

Bu çerçevede sizden başlayalım mı Kazım Bey?

KAZIM KURT (Eskişehir Milletvekili)- Olur efendim.

OTURUM BAŞKANI- Sayın Milletvekilimiz Kazım Kurt Bey’e sözü veriyorum. Tüm katılımcılardan bir ricam var. Çalıştayımız kayda alınıyor ve daha sonra bu kayıtların dökümü alınacak. Bu nedenle, söze başlarken öncelikle isminizi söylemenizi rica ediyorum. Böylece, kayıtların dökümünü alırken ve daha sonra da basıma hazırlık aşamasında konuşmacıların kimler olduğunu belirlemekte güçlük yaşamayız. Buyurun Sayın Kurt.

KAZIM KURT- Sayın Başkan teşekkür ederim.

Ben Eskişehir Cumhuriyet Halk Partisi Milletvekili Kazım Kurt; öncelikle kolay gelsin diyorum, başarılar diliyorum.

Son süreçte oldukça çoğalan miktarda yapılmaya başlanılan “Torba Kanun” veya “Torba Kanun”lar ciddi anlamda hukuki sıkıntılar yaratmakta ve hem kanun yapılırken, hem uygulanırken, ama esasta Mecliste yasalaşırken ciddi anlamda sıkıntılar doğurmaktadır.

Bir kere, torba kanunlar doğal olarak bazı aşamalardan oluşan kanun yapım sürecine uyulmadan yapılan kanunlardır. Bu kanunların, geçmişte bizim bildiğimiz klasik anlamdaki ya da hukuk fakültesinde öğrendiğimiz yasama biçimine uymadığını hepimiz kabul ediyoruz. Türkiye’de

bu işin doğru olduğunu söyleyen sadece iktidarlar oluyor her dönem, sadece bu iktidar için de söz konusu değil. Kim iktidardaysa, dersine iyi çalışmadığı takdirde torba kanunlarla bu işi geçiştirmeye çalışıyor.

Bizim bildiğimiz Anayasamız diyor ki, “Yasama Yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisinindir, devredilemez”. Yine kanunlar şu şekilde yapılabilir diye belli usuller belirlenmiş koymuş. Ama torba kanun uygulaması, özellikle son dönemlerde bunlar “temel kanun” şeklinde Genel Kurul’da görüşülünce, torba kanunlar – ki bu kavramla ilgili de epeyce espri yapılmaktadır – çorba olmaya başladı.

Bir kere, bu kanunlar kanun yapma sürecinde uzman görüşlerinin, uzman komisyonların denetiminden kaçırılan kanunlardır ve Meclis Genel Kurulu’nda da düzgün tartışma ortamı yaratılmadan hazırlandıkları için en çok değişiklik geçiren kanunlardır. Bu durum torba kanunlarda çok ciddi sıkıntılar olmaktadır.

Şöyle bir örnek vermek istiyorum sorunun ne denli ciddi boyuta ulaştığını göstermek için. Sayın Profesör Ahmet Kılıçoğlu bir röportajında şöyle diyor: “Ben size bununla ilgili çarpıcı bir örnek vereyim. Borçlar Hukuku kitabını yazıyorum, 11’nci baskıya kadar ben Borçlar Kanunu’nun 14’ncü maddesinin 3’ncü fıkrasının değiştirildiğinden habirim yoktu. 14’ncü maddenin 3’ncü fıkrası – âmaların, görme engellilerin imzasıyla ilgili bir düzenleme – 11’nci baskıyı hazırlarken baktığımda Borçlar Kanunun 14’ncü maddesinin 3’ncü fıkrasının “çeşitli kanunlarda değişiklik yapılmasına ilişkin bir kanun” içerisinde, yani torba kanun içerisinde değiştirildiğini tesadüfen öğrendim.”

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesinde değerli, çok etkin bir hocamız da Borçlar Hukuku kitabını yazdığında bundan haberdar olamamış ve üzölmüş, son anda değışikliği

görerek “eyvah bu değişmiş” deyip, o torba kanunu görmek suretiyle çıkardığı kitaba sayfa eklemek zorunda kalmış. Yani bu işin uzmanlarının dahi arayıp bulamadığı bir kanun tekniği ortaya çıkmış. Dolayısıyla bunun uygulanabilir olmasını, bunun devam ettirilebilir olmasını kabul etmemiz mümkün olmamaktadır.

Ayrıca, kanunun ortalama zekâyâ sahip herkesin anlayabileceği, soyut, sürekli ve geleceğe yönelik olması gerekirken, torba kanunlarda, özellikle AKP döneminde İçtüzük kuralları da dikkate alınmadan, geçmişe etkili, her bürokratin ya da her bakanlığın torbaya bir katkı sunması suretiyle çok farklı kanunlar yapılmıştır.

Şimdi, en son Meclis kapanmadan önce yapmış olduğumuz torba kanunun sıra sayısı budur (yanında getirdiği S. Sayısını göstererek) ve toplamda 75 madde halinde komisyondan çıkmıştır. Ama Genel Kurul’da 140 küsur maddeye ulaşmıştır. Bu kanunun komisyona gelişinde şöyle bir sayıları aktarmam gerekirse: 10 maddelik bir tasarı, 46 maddelik bir teklifin birleşmesi suretiyle 56 madde olarak komisyona gelmiş, ama komisyon alt komisyona gönderdiğinde alt komisyon 8 maddede değişiklik yapmış, 19 madde ilave etmiş, 1 tane ek madde ilave etmek suretiyle 56 maddenin 28’i değişmiştir. Sonra Genel Kurul’da bu sayı iki katına çıkmıştır. Bu hem hazırlama tekniği açısından, hem de denetleme tekniği açısından kabul edilmesi mümkün olmayan bir sayıdır. Kanunların, özellikle kısa, anlaşılabilir, herkes tarafından değerlendirilebilir olmasının dikkate alınması gerekir. Ama en son yaptığımız torba kanundaki rekor 73’ncü madde 15 buçuk sayfalık bir maddedir. Bu maddede en az 30 tane kanun ve kanun hükmünde kararnameyi değiştiriyoruz. Artık torba madde uygulaması başladı, torba kanundan ziyade torba madde uygulaması başladı ve bunların birçoğu güncel

değil, birçoğu geçmişe yönelik temizleme, ayıklama maddesi gibi. Bunların tekrar gözden geçirilmesi ve bu uygulamadan bizce vazgeçilmesi daha sağlıklı bir sonuç doğuracaktır.

Torba kanun hazırlamalarının esas amacı denetimden kaçırmak, parlamentodaki milletvekillerinin özgür bir biçimde yasaları tartışmasını engellemek ve bir an önce hazırlıksız bir biçimde kanunlaşmalarını sağlamaktır. Bu da iktidarın kendi gördüğü sorunları çözüyormuş gibi davranmasından kaynaklanmaktadır. Ancak bunun sonucu olarak hukukçular hem uygulamada, hem öğretide büyük sorunlarla karşılaşmaktadır. Bilim adamlarımızın da biraz önce verdiğim örnekte olduğu gibi, sıkıntılı hallere düşmesine neden olmaktadır. Bunun yerine, daha derleyici, toparlayıcı ve birbiriyle uyumlu kanunlar yapmakta yarar vardır. Bir kanunla 30-40 tane kanunun değiştirilmesi gerçekten kabul edilebilir ve kanun tekniği açısından da uygulanabilir bir şey değildir.

Torba ile ilgili kısaca benim söyleyeceklerim budur, torba çuvala dönüşüyor ve AKP iktidarı da en çok bu uygulama suretiyle kanun yapma tekniği konusunda bizlere öğrendiklerimizin tersini yaşıyor diye düşünüyorum.

Teşekkür ediyorum.

OTURUM BAŞKANI- Teşekkürler Sayın Kurt.

Ben yeni gelen katılımcılara hoş geldiniz diyorum.

Bir de açılış yaparken söylememiştim. Dinleyiciler arasında öğrencilerimiz de var, onlara da hoş geldiniz demiş olayım bu vesileyle.

Sayın Günel şimdi isterseniz sizinle devam edelim.

Doç. Dr. MEHMET GÜNAL (Antalya Milletvekili)- Doçent Doktor Mehmet Günel, MHP Antalya Milletvekiliyim.

Başlarken söyleyeyim, iktisat doçentiyim, ama arkadaşlarım lise yıllarında bana “avukat” derlerdi. Hâlâ da bazıları

Siyasal Bilgiler okumama rağmen avukat olduğumu zannederler. Tabii o da haksızlığa karşı çıkmamızdan kaynaklanan bir lakaptı, hâlâ o alışkanlığımız devam ediyor. Torba kanunlar, normal anlamda Yasamanın dışında olduğu için, bunlara karşı çıkmak itibariyle avukatlık yapmaya devam ediyoruz.

Bu bir gelenek oldu; torba, paket, iki gündür biliyorsunuz Türkiye’de bir paketi tartışıyoruz. Sürekli olarak demokrasiyi, kanunları biz bir şeylere sıkıştırmaya, doldurmaya çalışıyoruz. Burada bir garabet var, ben ona “ucube” dediğim zaman bazı iktidar mensupları kızmışlardı. Ama geliyor 10 madde, oluyor alt komisyonda 20 madde, oluyor üst komisyonda 40 madde, Genel Kurul’a geliyor 70-80 madde, buna ucube demeyelim de ne diyelim? Böyle bir şey olabilir mi? Sürekli olarak bunları bir şeylere doldurmaya, sokuşturmaya çalışarak yangından mal kaçırır gibi, bir taraftan muhalefeti eleştiriyorsunuz, öbür taraftan muhalefet etme imkânını kaldırıyorsunuz. Kanun yapmanın tekniği, konusu belli, nereden nereye geleceği bellidir.

Arkadaşlarımız burada, Şeref Hocamın kitabında var, sizler bu konuda hepiniz nitelikli arkadaşlırsınız. Ne yaptığımızı hepimiz biliyoruz, ama uygulamaya geldiğimiz zaman o kitaplar, kanunlar, tüzükler rafa kalkıyor. Sadece torbada değil, kanun yapma tekniği olarak sıkıntımız var. Başkanlığın yönetmeliği var; kendi hazırladığı, kendi onayladığı, Resmi Gazete’de de yayımladığı mevzuat hazırlama yönetmeliğine uymuyorsa, buna diyecek bir şey yok. Bir kanun teklifi, tasarısı gelirken etki analizi yapılır. 6 yıldır, 7’nci yıl oluyor benim milletvekilliğimde, bana sunulan bir tane etki analizi görmediğim gibi, defalarca Plan ve Bütçe Komisyonu’nda istememize rağmen henüz bize sunulmuş bir etki analizi hiçbir kanun tasarısı ve teklifin ekinde görmedik. Bakın yönetmelikte yazıyor, kanunun ötesinde İç Tüzüğü

geçelim; Başbakanlık Mevzuat Hazırlama Yönetmeliği'nin zannediyorum 14-15'nci maddelerinde bu var. Etki analizi, "kanunun mali boyutu ne, bütçeye yükü ne?" gibi sorulara yanıt vermesi gereken bir analiz. Gelen torbaların çoğu da mali yükümlülükler içerdiği için esas komisyon olarak bize geliyor. Biz de, "tamam, bunun alternatifi var mı, başka yöntemle yapılırsa ne olur?" diye soruyoruz. Bütün kanunlarda aynı şey geçerlidir. Bugüne kadar ben, talep etmeme rağmen, ekinde bir etki analizi olan kanun tasarısı görmedim. Yani, o süreç başından itibaren başlıyor biliyorsunuz, kanun yapma tekniği açısından. Az önce Sayın Kurt da söyledi, süreç en son Genel Kurul'da kabul edilip, sonrasında Resmi Gazetede yayınlanmayla tamamlanıyor. Cumhurbaşkanı geri gönderebiliyor. Sonrasında Anayasa Mahkemesi'nden dönebiliyor. Kesinleştiği zaman tamamıyla bize kanun olarak gelmiş oluyor.

Şimdi bakıyoruz böyle bir şey var mı? Gerçekten son kanuna bakın, 71 tane ayrı kanunda değişiklik yapıyorsunuz, bir madde de 53 tane alt madde var, bir maddenin içine sıkışmış. Bu nasıl bir kanundur? Ben anlamakta zorlanıyorum ve ucube deyince de bu sefer, "bu haksızlık oldu" deniliyor. Böyle bir şey yok, hiçbir şekilde mevzuat hazırlama yönetmeliğinin ötesinde bu İktüzükte de var, zannediyorum 91'nci maddede idi galiba.

Burada yazanın hiçbirisine bizim çıkardığımız kanunlar uymuyor. Bir de öyle bir hale geldik ki, sıkça söylüyorum buradakiler de duysun, Plan ve Bütçe Komisyonu, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü haline geldi. Meclisin Kanunlar Kararlar Dairesi Başkanlığından ve Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nden daha fazla Plan ve Bütçe Komisyonu, bu kanunları düzeltmekle uğraşıyor. Önce tekniğinden falan vazgeçtik, sunumunu, sözünü, gramerini,

dilini, bunların hepsi eskiden bir süzülür bize gelirdi ve biz de sadece içeriğini tartışırdık. Şimdi “ve mi” yoksa “veya” mı tartışmasını dahi biz yapıyoruz. Şimdi bakıyoruz istenilen sonuca, maksada; onu sağlamayacak bir yazımla geliyor kanun tasarısı. Dolayısıyla, şimdi aceleyle geçirmek amacıyla, bazen muhalefet edilmeden, bir an önce bu maddeleri geçirelim, deniliyor. Peki, o zaman yanlışları nasıl bulacağız? Yani, aceleyle geçirelim, ama sonucunda çıkacak hataları ne yapacağız? Daha Resmi Gazete’de yayımlanmadan düzeltmek üzere yeni madde geliyor bize, arkadaşlarımız görüyor bunları. Bakın, daha Resmi Gazete’de yayınlanmadan kabul ediyoruz, gidiyor, Cumhurbaşkanı incelerken “başka bir kanunun içerisinde şurada şu yanlış yapmışız, bunu düzeltelim” diye geliyorlar. En önemlisi nedir? Sahibi yok. Nasıl yok? Normal şartlarda böylesine geniş bir düzenleme kanun teklifi olarak gelir mi? Arkadaşlarımız burada. Yasama biriminde, Plan Bütçede çalışan arkadaşlarımız var, Meclis’ten uzmanlarımız var. Böyle bir torba, demin söylediğim 71 ayrı kanunda değişiklik yapan, toplam 142 ayrı maddeden oluşan bir şeyde Bakanlar Kurulu’nun tasarısı olmaz mı? Bu tip kanunlar geliyor, iki tane hükümete ait arkadaşlar getiriyorlar ve ilgili iki milletvekili imzalıyor veya grup başkanvekili imzalıyor, teklif halinde geliyor. Daha vahimini söyleyeyim, oradaki arkadaşlarımız şahittir. Aceleyle getirmiş arkadaşlarımız–daha önce çok da anlattığım bir şey -, Plan Bütçe Komisyonu’nda şahit olan arkadaşlarımız var; çabuk çıksın diye tasarıyı teklif haline getirmişler. Ama nasıl yazıyor biliyor musunuz? Daksille sonundakini silmişler ve sondaki “teklif” elle yazılmış, gülüyoruz ama bu yaşadığımız bir şey. Diyorum ki, bir fotokopi çekip başlığını oraya monte edip, fotomontajla yapacak kadar mı Plan Bütçe Komisyonu’nun değeri yok veya Yasama’nın değeri yok. Çabuk çıksın diye

yapılıyor tüm bunlar. Tasarı olunca çünkü yazıyorlar, Başbakanlığa gidiyor, ilgili kurumlara gidip geliyor, sonuçta vakit alıyor. O nedenle başlığını “teklif” diye yazmışlar. İçinde gerekçesine baktığınızda, “bu tasarıdır” yazıyor halen. Sonundakini, sağ olsunlar, elle yapmışlar; bu sefer alttaki maddelerde halen “tasarı” olarak duruyor. Bu Yasama sürecine olan saygısızlıktır, düzensizliktir, nasıl dersiniz deyin. Dolayısıyla, böyle gayriciddi yasa yapımı olduğu zaman, önümüze bu kaçınılmaz sonuçların çıkması muhtemel ve hatta kesin hale geliyor.

Gelenek oldu artık, normalinde torba kanun diye geliyor, şimdi burada arkadaşlarımız konuşacaklar, biz çok teknik kısmına girmeden zamanımızı etkin kullanalım diye örneklerle gidiyorum. Şeref İba kardeşimizin makalesinde de var. İki tane 234 maddeden oluşan, 2011 yılında çıkardıklarımız var, ondan önce 2005 yılında var. Bunlara baktığımız zaman bütün komisyonları by-pass etmiş oluyoruz, sıkıntı orada. Bize geliyor, iş yükümüz ağır, çalışıyoruz, ama biz bunu bilmiyoruz; maddi boyutunu biliyoruz ama teknik boyutuyla bunun ilgili komisyona gitmesi lâzım; “tamam” diyorlar. Arada eğer çok fazla bağırırsak ilgili komisyona gönderiyorlar, ertesi gün olmadan akşamüstü gönderiyorlar, sabahleyin geldiğimizde masamızda bir yazı, “A Komisyonu”, “B Komisyonu” Başkanı imzalamış, komisyon üyelerinin haberi yok. Başkan “zamanımız olmadığı için görüşemiyoruz” diyor. İlgili komisyondan arkadaşımız geliyor, “biz 1 yıldır toplanmıyoruz, bizim komisyon başkanımız zaten toplantı yapmıyor, filanca yerde görevli, komisyon başkanı da değişecek ve tam 1 yıldır biz toplantı yapmıyoruz” diyor. Gelen gerekçede de “zamanımız olmadığı için biz görüşemiyoruz” deniliyor. Böyle bir kanun yapma süreci.

Bir ilginç şey daha var. Torba kanun görüşmeleri başladığında barodan birkaç arkadaşınızı gönderin, bu anlattıklarımızı görsünler. Plan Bütçe Komisyonu’nun kapısında beklesinler, görecekleri şudur. Kendi aramızda parti sözcüleri olarak ben MHP’yi temsil ediyorum, CHP’den bir arkadaşımız, BDP’den bir arkadaşımız geliyorlar, biz gelen düzenlemelere ilave olmak üzere, “başka ilaveleriniz var mı?” diye soruyoruz. Biliyoruz ki gelenek oldu, “şunlar şunlar var” deniliyor, onun üzerinde bir kere anlaşıyoruz. Sonra elinde birileri kağıtlarla dolaşıyor. Artık bürokratları tanıdık, “hayırdır sen ne getirdin?” diyoruz. Biliyoruz ki onların da bir ilavesi var. Duyan koşuyor, duyan koşuyor. Dolayısıyla, 10 giren 20, 20 giren 50 oluyor, böyle bir kanun yapma tekniği olmaz arkadaşlar. Gerçekten çok vahim şeylerle karşı karşıyayız. Eğer buna kanun dersek, bunların çoğu yönetmelikte dahi yer almaması gereken, genelgeyle düzenlenecek şeyler.

Neden gelenek haline geldi? Danıştay’dan dönüyor diye bu sefer her şeyi kanuna sokma kaygımız oldu. Kanunun şekli, şeması değişti. Dolayısıyla bunları baştan konuşmadığımız zaman, “içeriği şöyle oldu, torba kanunda o çıktı, bu çıktı” dememizin bence fazla bir anlamı yok. Baştan bu Başbakanlığın çıkardığı Mevzuat Yönetmeliğine uysalar, sorun ortadan kalkacak. İç Tüzüğünde ilgili maddesi var, ama sürekli zorlanıyor.

Başkanım 15 dakikaya uzattınız mı? 10 dakikam doldu.

OTURUM BAŞKANI- 10 dakikanız geçti.

MEHMET GÜNAL- İkinci tura geçmeden 5 dakikada toparlayalım mı?

OTURUM BAŞKANI- Siz bilirsiniz.

MEHMET GÜNAL- Sonra soru için kalırsak tekrar takviye yapalım diye düşünüyorum.

Burada birkaç tane husus var, birincisi; başlarken Sayın Kurt da söyledi, temel kanun, torba kanun, bunlar ne değildir ne değildir, bunlar gerekçesinde de olan şeyler. Torba diye geliyor, Genel Kurul'a iniyoruz temel kanun oluyor, nasıl oluyor benim aklım ermiyor. Bakın, temel kanunun tanımı var orada, ben vakit almamak için söylemiyorum arkadaşlarımız teknik boyutunu söylerler. 72 tane kanunda değişiklik yapılıyor, bakın arkadaşlarımızı da sıkıştırdı onlarda “cin formül” buluyorlar ve gelip diyorlar ki, kamuoyunu ilgilendiren önemli konularda değişiklik yapıyor. O bir tanesi, temel kanun değiniz sizin hepinizin her gün çalıştığınız, bildiğiniz Medeni Kanun, Türk Ticaret Kanunu, Türk Ceza Kanunu, yapılan birinci kanun spesifik bir alanı belirliyor olması lâzım. Önemli değişiklikler yapıyoruz diye bunları temel kanun yapmak, torba kanun nasıl temel kanuna dönüşüyor, ayrı ayrı bölümler. Koyduğunuz bölümün içerisinde bile, bir bölümün içinde bile 20-30 tane ayrı kanunu düzenleyen madde yer alıyor. Böyle bir kanun tekniği olamaz.

Örnek; SPK Kanunu, benim de uzmanlık alanım olan ve alt komisyonda da bulunduğum bir kanun tasarısı. Geliyor, her süreçten geçmiş olması lâzım, ilgili kurumlardan geçmesi gerekiyor. Son anda alt komisyondan çıktıktan sonra üst komisyona gelirken garip bir şekilde içeride İMKB Başkanı var, bende eski Merkez Bankacıyım o da Başkan Yardımcılığından geçtiği için tanıyorum, “hayırdır, ne var” dedim, “bizimde bir şeyimiz var” dedi. SPK’nın yöneticilerinin, belki başkanın kısmen varsa vardır, o değişikliklerden haberi yok 5 sayfayı bulan bir madde getirdi.

İki; İMKB özelleştiriliyor. Yani yüzde 51’i özel sektöre ait hale geliyor. Bu ne gelen gerekçede var, ne orijinal taslakta var ve ne de bundan SPK’nın uzmanlarının, ilgili uzmanların haberi var. Böyle bir şey olabilir mi, bakın kanun

yapıyoruz özelleştirdik. Soruyorum, arkadaşlar nasıl olurda imtiyazlı hisse koymadan bunu özel hale getirir, “efendim, esas sözleşmede koyacağız” diyor. Esas sözleşme Genel Kurul kararıyla, sizler hukukçusunuz çoğunluk ne diyorsa yüzde 51 esas sözleşme değişir mi? Özelleştirme Kanunu’nda var mı imtiyazlı hisse, var. Peki, nasıl oluyor da Türkiye’nin bütün finansal sistemini etkileyebilecek bir şekilde vadeli işlemleri de, diğer piyasaları da altına aldığınız bir kanun maddesini hiç kimseye haber vermeden, alt komisyona da getirmeden önerge olarak getiriyorsunuz. İnceleme şansımız yok ki, aşağıya başka bir kanuna inmek üzere izin istedim sendikalarla ilgili bir kanunda konuşmam vardı, Genel Kurul bitmiş geriye döndüm, ayrıntısına baktım. Minimum 1,5 milyar Euro eden İMKB’nin arazilerini doğrudan TOKİ’ye iş merkezi yapmak üzere veren bir madde çıktı. Nasıl olacaktaki ben bu kanun yapma tekniğini, torbasını, çorbasına, temelini dinamitleyen bir şey. O anda inmemiş olsam ben aşağıda konuşuyor olsam, komisyondan sürekli olarak hem alta hem üstte çalışıyoruz arkadaşlar, en yoğun yükü olan bir yer kanunun mutfağı. Aşağıya inip görmemiş olsam, arkadaşlarım da, “Mehmet biliyor alt komisyon üyesi, bankacı, o görmediyse bir şey yoktur” diye bakıyorlar. Bundan daha doğal bir şey yok, çünkü aynı anda birimiz alt komisyondayız, birimiz üst komisyondayız, bizim Genel Kurul’da kanun konuşması yapıyoruz. Bakın söylüyorum, minimum 1,5 milyar Euro’luk 6 tane emlak ve kanunun içerisinde metrekaresi yoktu arkadaşlar, ısrarla sorunca öğrendik arkadaşlar. Kaç metrekaresi diyorum, sadece parsel ve ada yazılmış, 159 dönüm. Sadece 20 küsur dönümlük karayolları arazisi 800 küsur milyara gitmiş, kafanızda mukayese edin diye söylüyorum. Bizim kavgamızda sonra ne oldu böyle gösterdiler, doğrudan Milli Eğitime şimdi tapusunu vermiş olduk. Milli

Eğitim amaçlı tahsis ettik, sonra ne yaparlar bilmiyorum, çok canlı bir örnek olduğu için söylüyorum. Bakın, 5 sayfa bulan bir kanun, ayrı başlı başına bir kanun olması gereken kanun ve böyle oldu. Sonuç olarak maalesef böyle bir kanun yapma tekniği torba olsun, temel olsun, biz ona artık “harar” a döndü diyoruz. Bizim Antalya’da pamuk şeylerine “harar” deriz, çuvaldır onlar ama daha fazla olduğu için basarlar içine, ne bulduysa basıyorlar içine ve genel hale geldi. Yılda bir-iki tane büyük torba 100 maddenin üzerinde çıkarıyoruz, gelen, kaçan, uçan ne varsa pazardan topladığımız hepsini içine sokuyoruz. Böyle bir Yasama olmaz, böyle kalitesiz bir şey olmaz. Kendi çıkardığımız Anayasa’ya, içtüzüğe, kanunlara ve yönetmeliklere uymamız gerekir diye düşünüyorum.

Şimdilik çok teşekkür ediyorum.

OTURUM BAŞKANI- Teşekkürler Sayın Günel.

Gürkut Bey sizinle mi devam edelim?

GÜRKUT ACAR- Yok, Hasip Bey grubu adına konuşsun.

HASİP KAPLAN (Şırnak Milletvekili)- Teşekkür ediyorum, bütün katılımcıları selamlıyorum.

Torba kanun çok önemli bir konu arkadaşlar. Demokrasi- nin en önemli özelliği olan yasa yapmayı, meclis temelinde demokrasiyi laçkalaştıran ve bozan, işleyişi bozan bir uygulamadır. Milletin iradesini kökten kaldıran bir uygulama, çünkü mevcut İçtüzük’te 19 tane yasama komisyonu sayılıyor. Parti gruplarının buraya üye verme zorunluluğundan bahsediliyor ve bu komisyonlarda nasıl çalışılacağı, kanun teklif ve tasarılarının bu komisyonlarda nasıl görüşüleceği, Genel Kurulda nasıl görüşüleceği yazılıyor.

Şimdi, önemli bir süreç yaşıyoruz. Yeni bir Anayasa Uzlaşma Komisyonumuz var; her partiden üçer kişinin bulunduğu. Ama şu anda Meclis Başkanı bu Komisyon için, “kırmızı ışıktaki durmuş mazot yakıyor” dedi.

Bir de bizim Meclis'in Anayasası olan İç Tüzüğü yeniden yapmak için hem 23, hem 24'ncü dönemde kurulan iki tane İçtüzük Uzlaşma Komisyonu var. Geçen dönemde bir taslak hazırlandı, bu dönemde de bir çalışma yaptık, ben de üyesiyim, Barış ve Demokrasi Partisi adına katıldım bu Komisyon çalışmalarına. Hasip Kaplan, Şırnak Milletvekili bir hukukçu arkadaşınız olarak bu çalışma sürecinde yer aldım. Aslında çok güzel bir çalışma yaptık, bu uzlaşma komisyonunda yüzde 85 madde de uzlaştık arkadaşlar. Açık söyleyeyim uzlaştığımız konuların birisi de, torba kanunların kaldırılmasıdır.

Burada şunu özellikle ifade etmek istiyorum. Arkadaşlar, İçtüzük'te "torba kanun" yok, iyi bakın bulamazsınız. Torba kanun yoktur İçtüzük'te, ama "temel kanun" vardır. Temel kanun 91'nci maddededir. Türk Ceza Kanunu'nu hazırlayacaksınız, özgündür, bütünselliği vardır, "temel kanun" budur. Bunun çok güzel tartışmaları olmuş; 1996'da ilk kez İçtüzük'te düzenlenmiş, 1999'da var, 2001'de değişmiş ve o zaman takdir ediyorum AK Parti güzel bir muhalefet etmiş. İçtüzük değiştirilirken şimdi AK Partili olan milletvekilleri "muhalefeti susturmak istiyorsunuz" diye itiraz etmiş temel kanunla ilgili düzenlemelere. Ama maalesef iktidar olunca, kendisi bu sefer İçtüzük teklifini Meclis'e getirmiş, muhalefeti daha çok nasıl sustururum diye yollar aramış.

İlginçtir, bir gün ben kürsüde konuşuyorum, ama Sayın Arınç'ın muhalefet günlerindeki sözlerini kullanıyorum, AK Parti Grubu dehşetle üstüme yürür bir duruma geldi. "Niye kızılıyorsunuz, sizinkiler söylemiş bunu, bakın imza Bülent Arınç'a ait" dedim. İktidar ve muhalefet olmaya göre durum değişir. Burada temel konu şu: Teknik olarak yasanın uyulması gereken şartları var, usul açısından teklif ve tasarı olarak gelişinde, biçimsel olarak komisyona gelişinde

bir aşama var, komisyon görüşmesi var. Olması gereken “ihtisas komisyonudur”. herkesin o ihtisas komisyonunda üyeleri vardır ve oraya, o alanı bilen üyeleri verir. Örneğin, doktora Sağlık Komisyonu’na vermiştir, hukukçuysa Adalet Komisyonu’na vermiştir ve orada uzman arkadaşlarımız vardır. Bir teklif, bir tasarı bu komisyonlardan süzülüp Genel Kurul’a geldiği zaman, Genel Kurul’da da tartışıldığı zaman, bütünüyle sağlıklı olmasa da, yanlışları biraz törpülenmiş olarak yasanın çıkması mümkün olabilir.

Son zamanlarda, “temel Kanun” olayını, maalesef torba kanuna çevirdiler. Yani, 2003’te Anayasa Mahkemesi iptal ettikten sonra kendi dönemlerinde temel kanun yeniden düzenlendi. Danışma Kurulu kararı varsa, bütün parti grupları anlaşırsa, bütün dünyada örnekleri var bu temel kanun uygulamasının. AK Partinin getirdiği temel kanun düzenlemesine baktığımızda, Danışma Kurulu kararı yoksa Genel Kurul bir parti grubunun önerisini kabul ederse, o kanun yine temel kanun gibi görüşülebilir. Vallahi ondan sonra işte temelin kanunu olmaya başladı. Her kanunu muhalefet konuşmasın diye her kanun temel kanun gibi görüşülebilir hale geldi. Her madde üzerine bizim konuşma hakkımız var arkadaşlar, 10 dakika grup adına ve önerge sahipleri adına. Temel kanun olduğu zaman, temel kanun bölümlere ayrılıyor. Bu sefer 20 maddeyi bir bölümde yapıyorlar, 10x20, 200 dakika konuşacağına muhalefet partisi 10 dakika konuşuyor. Önergeleri ayırıyorum, 10 dakika konuşuyor, bakın 200 dakikadan 10 dakikaya düşüyor. Bunu ne yapmaya başladı AK Parti çoğunluğuna dayanarak, çıraklık – kalfalık – ustalık diyorlar ya, her kanunu 25 madde olarak getirmeye başladılar. Çünkü 25 madde olunca temel kanun oluyor bu sefer; madde bir Kurumun adı Adalet Bakanlığı’dır diyor, madde iki bu Adalet Bakanlığı’nın bir müsteşarı vardır, madde üç

müsteşarın yanında hukuk işleri genel müdürü vardır, madde dört diye devam ediyor. Halbuki bir maddenin içinde dört fıkradır değil mi bunlar, bunu böyle yapıyor temel kanun olsun diye 25 madde, muhalefet konuşmasın diye, muhalefeti susturmak için. Böyle olunca bütün kanunlar bir kere temelin kanunu oldu. Bütün kanunlar özelliğini yitirince bu sefer bu da yetmedi, çok hızlı çalışmanın getirdiği yöntemle hükümet tasarılarını da bürokratlar hazırladığı için, bürokratlar hazırlıyor dikkat edin, yani iktidar partisinin milletvekilleri hazırlamıyor sadece imza atıyorlar. Atarken de yanlış yapıyorlar, son dakikada kontrol bile etmeden getiriyorlar biz buna Plan Bütçe Komisyonunda tanık oluyoruz. Bu sefer ne yapmaya başladılar? Bütün komisyonları ilgilendiren, bütün bakanlıkları ilgilendiren herkesin ne kadar ihtiyacı varsa hepsini bir torbanın, bir torba derken birbirine ekleyerek tek metin halinde, teklif olarak sunmaya başladılar. Direkt nereye gönderiyorlar, Plan Bütçe Komisyonuna gönderiyorlar. Akçeli işlerin en çok olduğu komisyon Plan Bütçe Komisyonudur.

Sağlıkla ilgiliyse Sağlık Komisyonunu atlıyor, hukukla ilgiliyse Adalet Komisyonunu atlıyor, yani bütün ilgili komisyonları atlayarak o komisyonlarda görüşülmeden, o komisyonlardaki muhalefetin önerge verme hakkı, muhalefet şerhi koyma hakkı, katılım hakkı, ortaklaşma hakkı, yasayı görüşme hakkı yok edilerek, gasp ediliyor. Bir torba kanun olarak ortaya konuluyor ve o torba kanunda da Sayın Kurt'un da bahsettiği gibi, en son torba kanunda Mecliste bende sayfaları tek tek çevirmiştim, 13'ncü madde de 15 buçuk sayfa arkadaşlar, bir madde 15 buçuk sayfa, yan yana koysanız buradan Kayaş'a kadar yol olur. Böyle bir mantık, böyle bir yaklaşım Milli İradeye saygısızlıktır, bir; ikincisi, demokrasiye inançsızlıktır, üçüncüsü; bir pragmatizm, yani

iş bitirmeciliktir. Yani bu mantık mahkum edilmeden, bu anlayış mahkum edilmeden Meclis'te milletvekilinin konumu “el kaldır–el indir” noktasından öteye gidemiyor. Bu sağlıksız yasa yapma olarak geçen bir durumdur.

Şimdi burada biz muhalefet olarak şuna itiraz ediyoruz: Anayasaya aykırılık iddiasında bulunuyoruz. Reddediliyor, bir önerge verebiliyorsunuz. Beş dakika konuşma, ret, usul tartışması açıyorsunuz bu torba kanunlara Meclis'te görevlendirmede AK Parti Grup Başkanvekillerinin görev yaptığı saatler seçiliyor. Torba kanuna muhalefeti engellemek için muhalefet Meclis Başkanvekillerinin görevli olduğu saatleri seçmiyorlar ve oraya da öyle Meclis Başkanvekilleri koymuşlar ki, Sayın Yakut o da hukukçudur, şimdi Ayşenur Bahçekapılı geldi o da hukukçudur, hukukçular da hukuku katletme yollarının en kisasını, en iyisini bilirler ve “bu işi bitirin” diyorlar. Burada çok vahim bir durumla karşı karşıyayız. Burada çok açık bir şekilde sağlıklı olmuyor, verimli olmuyor, teknik olmuyor, bürokratlar hükümetin yerine geçiyor, hükümette komisyonun yerine geçiyor, komisyonda Meclis çoğunluğunu oluşturan iktidar partisi neyse odur ve oradan yasa çıkıyor.

Bu yola karşı bir çalışma olmadı mı? Evet, Şeref İba kardeşimizin çok güzel bir çalışması oldu, İçtüzükle ilgili, dinledik beraber. Ama, Kanunlar Dairesinin Mecliste çok güzel çalışmaları olmuş, bu yanlıştır böyle olsaydı Yasama tekniği sağlıklı olur. Buradaki, bu Meclis'te çalışan kardeşlerimizin bütün güvencesizliğine rağmen ortaya koyduğu çalışmaya, performans baro olarak ulaşmanızı öneririm. Çok güzel çalışmaları var, kendileri de sunabilir, onu aldık İçtüzük olarak yararlandık. Ve açık söyleyeyim; sadece torba kanunu kaldıralım değil, temel kanun uygulamasını da düzene koyalım, ikisi beraber. Temel kanun olayını da çözelim anlamında

onu getirdik. Son yaptığımız çalışmanın üstünde İ t z    n, biz son şeklini tasla a verdik. Bir baktık ki    muhalefet partisi 165 madde de uzla mı ız. 165 maddenin dışında kalan 20 İ t z  k maddesinde anla amamı ız. Nedir bunlar? Temel kanundur, torba kanundur. Neden anla amamı ız? Biz muhalefetin katılımını istemi iz, iktidar itiraz etmiş. Bu arada kendileri İ t z  k komisyon çalışmalarını bu süreçte daha çok yasa çıkarmak için, bilerek sabote edip durdurdular. Meclis Başkanı bu hafta tekrar bir yazı yazmış, Meclis grup başkanlıklarına, İ t z  k Uzlaşma Komisyonunu tekrar i letmek için bir çaba var, “20 madde kaldı gelin anla alım” diye.

Ben burada  unu söyleyeyim: Bu torba kanunun hiçbir şekilde demokratik bir hukuk devletinde olamaz. Türkiye gibi dünyanın 17’nci büyük ekonomisi, bunca geli mi , bunca hukukçuların olduğu bir ülkede bunun uygulanması büyük bir ayıptır. Ancak garip bir şeyi ke fettik, zamanım herhalde doluyor uyarırsanız sevinirim. İ  t z  k çalışması yaparken bir şeyi fark ettik, Meclis çok önemli bir yetkilere sahip: yasa yapıyor, parlamenter denetim yapıyor. Ama bunlarla ilgili, muhalefetle ilgili, İ t z  kle ilgili kaynak yok, ya da çok az. Şeref Bey’in, Kanunlar Dairesi’nin birkaç çalışması var.

Hiçbir  niversitede “parlamento nasıl çalışır” eğitimi verilmemiş arkadaşlar, dünya kadar  niversite kurmu uz, 200 tane özellikle beraber  niversite kurmu uz, bu konuda bir eğitim yok.

Halkın iradesi nasıl hayata geçecek, yok. Halkın iradesi, Anayasa’dan buyru unu alıp bu komisyonlardaki çalışmayla yasala arak halka döner; bunun başka yolu yok. Şimdi bu konuda bu kadar ilgisizlik enteresan bir olay; baronun çalışmasını bu anlamda önemsiyorum ve çok anlamlı buluyorum. Bunun aslında kampanyaya dönüştürülmesi yönünde önerim var; çünkü diğer ülkelerde bunu a manın mutlak yolları

vardır. Uzlaşma kurulları vardır arkadaşlar, nitelikli çoğunluk formülleri vardır, bağımsız komisyonlar vardır. Bu tür Meclis İçtüzük araçları böyle sorunları çözüyor. Yani çoğunluk, “ben çoğunluğum bildiğimi okurum” anlayışını diretemiyor. Böyle mekanizmaların mutlaka getirilmesi gerekir.

Başarılar diliyorum.

OTURUM BAŞKANI- Teşekkür ediyorum Sayın Kaplan.

GÜRKUT ACAR (Antalya Milletvekili)- Değerli meslektaşlarım, değerli arkadaşlar, değerli konuklar; Ankara Barosu’na, Ankara Barosu Yasa İzleme Enstitüsü’ne, Başkanı meslektaşım Dr.Savaş Özdağ’a, toplantı için emeği geçenlere teşekkür ile başlamak istiyorum.

Toplumsal yaşamımızı, Türkiye Cumhuriyetinin temel niteliklerini ve geleceğini etkileyecek bir konuyu tartışıyoruz burada. Aslında torba kanun bir sonuçtur. Hukuksuzluğun, demokrasiyi tanımamanın, özgürlükleri tanımamanın bir sonucudur. Ben konuya Sayın Başbakan’ın sık sık yaptığı Milli İrade vurgusuyla başlamak istiyorum.

Başbakan, Milli İrade’yi her şeyin üstünde görüyor, ama bu her zaman doğru bir bakış açısı değildir. İnsanlık binlerce yıllık birikimin sonucu olarak ortaya bir sistem çıkarmış ve demiş ki, “Halk kendi seçimini yapsın, yani iradesini ortaya koysun, seçilen irade ülkeyi yönetsin, halk adına kararlar alsın”. Ama burada sınırsız bir yetki yoktur, bu yetkinin sınırı Anayasadır, hukuktur, kişi hak ve özgürlükleridir. Eğer bu sınır aşılsa, Milli İrade diktatörlüğe dönüşür. Bunun örneklerini dünya yaşamış, görmüş, milyonlarca insanın yaşamını yitirmesine yol açan tablolar ortaya çıkmıştır. O nedenledir ki, hukuk devleti tüm kurum ve kurallarıyla geçerli olmadığı sürece kuvvetler ayrılığı ilkesi sadece Anayasa’da, yani kağıt üzerinde kaldığı sürece, o yönetime demokrasi denilmez. Demokrasinin olabilmesi için hukuk devleti olacak, kuvvetler

ayrılığı ilkesi olacak, basın özgür olacak, kişi hak ve hürriyetleri korunuyor olacak. Bunlar temel unsurlardır, bunlar olmazsa tek başına Milli İrade kavramının bir anlamı olmaz. Milli İrade benim burada ne söyleyeceğimi belirleyemez, benim akşam ne yiyeceğime karışamaz, benim neye ve nasıl inanacağıma da karışamaz.

Başbakan, Milli İradeyi sınırsız güce sahip, adeta her şeyin karar vericisi olarak görüyor, sorun da burada başlıyor. Torba kanunlarda bunun sonucu olarak ortaya çıkıyor.

Bakınız, Anayasa Mahkemesi bir kararında hukuk devletini şöyle tarif ediyor: Hukuk devleti, tüm işlem ve eylemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdürmeyi amaçlayan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, insan haklarına saygı duyarak bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, yargı denetimine açık, yasaların üstünde, Anayasa ve yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkelerinin bulunduğu bilincinde olan devlettir, diyor.

Türkiye'nin bugünkü hukuk devleti kavramı bunlara uyuyor mu? Anayasa'da kuvvetler ayrılığı ilkesi yazıyor, Başbakan bunu fiilen işlemez hale getiriyor. Bakınız, Anayasa 138'de şöyle diyor: "Yasama ve yürütme organlarıyla idare mahkeme kararlarına uymak zorundadır, bu organlar ve idare mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez."

Değerli arkadaşlarım böyle yazıyor, ama Anayasa'nın bu hükmü yoktur. Böyle bir hukuk devleti olur mu değerli arkadaşlarım? Ne diyor Anayasa? İdarenin iş ve eylemleri yargı denetimine açıktır, mahkeme kararlarıyla değiştirilemez, geciktirilemez ve aynen uygulanır, diyor. Ama TBMM'den geçen bir torba kanunla mahkeme kararları konusunda

hükümete yetki veren kanunu çıkarıyor, hükümete yetki veriyor. Ne diyor? özelleştirmeye ilgili kesinleşmiş 5 mahkeme kararı geçersiz sayılıyor. Yani, kesinleşmiş mahkeme kararlarını, eğer aradan zaman geçmiş ise, mahkeme kararının uygulanması olanaksız hale gelmişse, Bakanlar Kurulu kararıyla uygulanamaz hale getiriyor. Yani, bir mahkeme kararını uygulamama yetkisini Bakanlar Kurulu'na veren bir torba kanun kabul ediliyor.

Bir başka nokta, 2B Kanunu ile ilgili düzenleme. Bu kanunun 13'ncü maddesinde deniliyor ki; "Hak sahiplerinden idarenin teklifini kabul etmeyenler, doğrudan satış hakkından yararlanamazlar, başkaca talepte bulunamazlar, hak ve tazminat talep edemezler ve dava açamazlar." Dava açamazlar deniliyor, yani 2B'deki değer takdirlerine itiraz edilemez, dava açılmaz diyor. Değeri kim takdir ediyor? İdare takdir ediyor, idare bu değeri takdir ettiğine göre idarenin bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine tabiydi, bu torba kanunla onu kaldırıyor.

Vatandaşın dava açma hakkı elinden alınıyor, "afet riski altındaki yapılarla ilgili kanunda da "mahkemeler yürütmeyi durdurma kararı veremez" diye hüküm var değerli arkadaşlarım. Bu doğrudan Anayasa'ya aykırıdır.

Bir de adli yargılamayla ilgili örnek vereyim; biliyorsunuz MİT soruşturması vardı, MİT Müsteşarını mahkeme çağırdı, gitti mi? "İşim var, gelemem" dedi. Yargılama kanun çıkarılıncaya kadar durduruldu, bekletildi. Yani bazen bize, muhalefete diyorlar ki, "yargıyı etkiliyorsunuz", yargı muhalefetin sözleriyle değil iktidar gücüyle etkilenir, etkilendiği de bu olayda açıkça ortadadır.

Bütün bunlara baktığımızda Türkiye'nin bugünkü görünümüyle hukuk devleti olduğunu söylemek mümkün değildir. Torba kanun bir sonuçtur derken, bu tablonun sonucu

olduğunu vurgulamak istemiştim. Hukuk olmazsa torba kanun olur, çuval olur ve içine her şey doldurulur.

şimdi, biraz meselenin özüne gelmek istiyorum. Kanunlar neden yapılır? İnsan ilişkileri, toplumsal yaşam, ihtiyaçlar, talepler, yani her şey değişiyor. O nedenle kuralların da değişime ayak uydurması gerekiyor. Yani, yeni kanunlar yapılması ve kanunların değişmesi bir ihtiyacın sonucudur. nemli olan bu düzenlemelerin nasıl ve niçin yapıldığıdır.

Kanunların nasıl yapıldığı konusunda bir zet bilgi vermek isterim.

Kanun nerme konusunda yetkili iki kurum var; birisi hükümet, diğeri milletvekilleri. Hkmetten gelenlere kanun tasarısı, milletvekillerinin hazırladıklarına da kanun teklifi deniliyor. Ama sanmayın ki, milletvekillerinin kanun teklifleri kabul ediliyor. şunu size açıklıkla söyleyebilirim: Kanun yapma yetkisi kağıt üzerinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’ndedir. Bunu zlerek söylüyorum, ama şu anda tek yetkili Başbakandır.

Bizler bazı sorunları grerek kanun teklifleri hazırlıyoruz, ama muhalefetin verdiği tekliflerin geçme ihtimali yoktur. Bizim bütün kanunlarımız orada bekletiliyor arkadaşlar. Ancak şöyle olabiliyor: Gerçekten bir sorun varsa, iktidar partisi milletvekilleri de o teklifin benzerini verir, sonra ikisini birleştirirler, bizimkini de altına sokarak onu kanunlaştırırlar. Yani, muhalefetin verdiği bir kanun teklifini orada görüşüp, onu kabul etmeyi bu iktidar zl sayıyor.

Kanunların nasıl yapılacağı TBMM İçtüzüğü’nde, kanunların yapılması bölümünde anlatılıyor. Kanunlar önce ilgili komisyonlara gönderilir, sözde orada olgunlaştırılır, milletvekilleri iyi bilgilenir, sonra Genel Kurulda görüşülür. Kanun türleri konusunda i tüzükte dört tanım var; bir, “yetki kanunları” ve kanun hükmünde kararnameler; iki, “temel

kanunlar”; üç, “af kanunları”; dört, “anayasa değişiklik teklifleri”. Bunlar, görüşme ve oylama yöntemindeki farklılıktan kaynaklanan ayrışmalardır. Ama mevzuatın hiçbir yerinde “torba”, çuval gibi bir tanımlama yoktur. Zaten olması da mümkün değildir, hiçbir hukuk devletinde, çağdaş devlette, böyle bir ucube düzenleme yoktur. Biz duymadık.

O nedenle torba kanunları kendi kendimize sınıflamamız gerekiyor. Ben beş tür torba kanun tespit ettim.

Bunların en büyüğü, bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanun olarak adlandırılanlardır. Bunların içinde ne ararsanız vardır. Genellikle Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin tatile gidilmesine yakın, yani Haziran ayında gündeme gelir. Bakanlar Kurulu’ndan 20 madde olarak gelmişse, buna komisyonda 30 madde eklenir. Sonra Genel Kurul’da aslında milletvekillerinin tam bilgisi ve haberi de olmadan eklenen 50 maddeyle 100 madde olarak kanunlaşır. Tamamı “temel kanun” tanımına aykırı olsa da, temel kanun olarak görüşülür. İçinde toplumun genel çıkarına olan üç-beş madde vardır. Büyük bölümü daha önce çıkarılan kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin düzeltilmesine yöneliktir ve yandaşlara kıyak içerir. Bu üç-beş madde için 95 madde topluma fatura edilir. Muhalefet partileri bu 95 madde için ayrı ayrı düzeltme önerileri verir, konuşur, didinir, ama hiçbir sonuç alamaz. Muhalefetin tüm önerileri ret, iktidarın tüm önerileri kabuldür.

HASİP KAPLAN- Arada bir şaşıryorlar.

GÜRKUT ACAR- Bazen şaşırdıkları oluyor.

TBMM’deki kanunlar bürokrasinin en sevmediği kanun türleri de bunlardır. Kanun çıkar, ama o kadar çok önerge verilmiştir ki, bunların tek tek işlenmesi ve kanunun

Cumhurbaşkanı'na gidecek hale getirilmesi 1 hafta, bazen 10 gün sürer.

Torba kanunların bir başka çeşidi, bana göre ikinci torba çeşidi “yetki kanunlarıdır”. Bunların kendisi küçük, ama etkisi büyüktür. Bunun son örneği, geçen yasama döneminin sonunda çıkartılan 6223 Sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileriyle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda yetki kanunudur.

Kanunun kendisi küçük, sadece 4 madde, ama öyle bir kapsamı var ki, buna dayanılarak çıkarılan kanun hükmündeki kararnamelerle Türkiye'nin kamu kurum ve kuruluşlarının altyapısı altüst edildi. Bütün kurumlardan Atatürk, Türkiye Cumhuriyeti, Türk Milleti gibi kavramlar çıkarıldı. Yani kendisi küçük ama etkisi büyük oldu.

23'ncü dönemde alınan yetkiyle 24'ncü dönemde TBMM açılmışken, kanun hükmünde kararnameler çıkartıldı. Bir torba yetki kanunu ile 21 kanun hükmünde kararname çıkarıldı. Daha Büyük Millet Meclisi açılmadan çıkartıldı değerli arkadaşlarım, kanun hükmünde kararnameler. Bütün bakanlıkların yapısı, işleyişi, bürokratik yapısı, gelenekleri, birikimleri hepsi yıkıldı gitti. Büyük Millet Meclisinin haberi yok.

Milli Eğitim Bakanlığı'nın hedefleri arasında; Türkiye Cumhuriyeti, Atatürk İlke ve İnkılâpları gibi hedefler çıkarıldı. Türkiye Cumhuriyetinin kurucu iradesi kurumlardan, hafızalardan silinmeye çalışıldı. Bunun yolunu 4 maddelik bir torba yetki kanunu açtı. Şimdi böyle bir hukuk olur mu?

Türkiye Büyük Millet Meclisi açıkken, Başbakan yasama yetkisini nasıl kullanabilir? Böyle bir devlete hukuk devleti denilmesi mümkün değildir. Bu torbaların bir başka örneği de, bu üçüncü çeşit bana göre, bir kanunda değişiklik

yapılıyormuş gibi gösterilen, ancak yine birçok kanunda değişiklik yapanlardır. Örneğin, Gümrük Kanunu ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına ilişkin kanun böyledir.

Bunun dördüncü cinsi de şudur arkadaşlar: Bazı kanunlarla birlikte bir kanunda değişiklik yapan kanunlar var. Bunlara verilen isimde, bazı kanunlar ile 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede değişiklik yapılması hakkında kanun şeklindedir. Yani bazı kanunlarla birlikte bir kanunda değişiklik yapıyor.

Torba kanunlarının beşinci şekli de şudur: Bunların torbalığının keşfedilmesi çok mümkün değildir. Çünkü kanun bir kanunla ilgidir ve onun adını taşıyordur, ama bir bakmışsınız son anda Genel Kurul'da, sonunda üç farklı kanunda değişiklik öngören maddeler eklenmiştir. Aslında o da bir torba kanuna dönüşmüştür, ama ismi nedeniyle fark edilmez. Çünkü isim tektir ve bir kanunla ilgilymiş gibi isim konulmuştur.

Benim yasama sürecinde fark edebildiğim beş tür bunlardır. Belki iyi bir incelemeyle farklı türlerde ortaya konulabilir. Torba kanunlar Türkiye'nin Avrupa Birliği ilerleme sürecinde gündeme gelmiş düzenlemelerdir. Üyelik konularıyla ilgili olarak hazırlanan paketlerin yasalaşması için bu yola gidilmiştir. Ancak AKP iktidarı torba kanun uygulamasını o kadar ileri boyuta taşıdı ki, artık kanun maddeleri torba olarak yapılır hale geldi. Yani sadece bir madde içinde onlarca madde var, böyle bir hukuk olur mu? Örnek; 6495 Sayılı Kanun, bu kanun bana göre torba yasaların en hukuk tanımazı, en torbası ve en büyüğüdür. Bu kanunun dayanağı 10 maddelik hükümetin gönderdiği bir kanun tasarısıdır. Hükümetin gönderdiği tasarı 10 maddelik arkadaşlar. Buna AKP'li milletvekillerinin 46 maddelik teklifi eklenmiştir. İlk

görüldüğü Bayındırlık İmar Ulaştırma ve Turizm Komisyonunda torba 59 maddeye çıkmıştır. Daha sonra Plan ve Bütçe Komisyonunda ise, 2 geçici maddeyle 76 maddeye çıkmıştır. Bu torba Genel Kurul'dan 3 geçici madde ve 104 madde olarak geçmiştir. 10 maddelik tasarı komisyonlarda incelenmiş 76 maddeye çıkmış, Kazım Kurt kardeşimin söylediği gibi, sonra Genel Kurul'da 28 madde ekleniyor, bunun dışında maddelere yapılan eklemeler var, tam 51 önerge kabul ediliyor Genel Kurul'da, yani iki komisyonda görüşülerek olgunlaştırıldığı söylenen torbaya 28 madde ekleniyor ve 51 yerinde değişiklik yapılıyor. Bu kanunu bilgisayar ekranına koyduğunuzda 54 sayfa ediyor değerli arkadaşlarım, 4 maddelik kanun. 26 bin 41 sözcük var içerisinde, yani kaç kanunda değişiklik yapılıyor belli değil. Aslında bulunabilir ama çok uzun çaba ve zaman gerekiyor, samanlıkta iğne aramak gibi deşeleyip arayacaksınız.

Şimdi bu torba yasanın bir de torba kanun maddesi var, 73'ncü madde. Bilgisayar ekranında bir madde 18 sayfa, tek bir madde değerli arkadaşlarım. Bir kanun maddesi 18 sayfa ve 8 bin 711 sözcükten oluşuyor ve yanlış saymadıysam, 32 kanun ve kanun hükmünde kararnamede değişiklik öngörüyor. Bırakın torba kanunla birden çok kanunu değiştirmeyi, bir kanun maddesi 30'u aşkın kanunda değişiklik yapıyor. Birden çok kanunda değil, 30 tane kanunda değişiklik yapan bir kanun. Bu torbanın içeriğinde ne var dersiniz? Mühendis ve mimar odalarının yetkilerinin gasp edilmesinden, engelli ve yaşlıların maaş düzenlemesine, uzman yardımcılarının statüsünden, Dışişleri Bakanlığına dışarıdan büyükelçi alımına kadar birçok düzenleme var.

Torba kanun aslında hukuk tanımazlık, kanun tanımazlıktır. Adalet ve Kalkınma Partisi işbaşına geldiği 3 Kasım 2002'den bu yana TBMM'den çıkan kanun sayısı 1723'dür.

Yani her yıl yaklaşık 170 kanun çıkıyor. Bu kanunların pek çoğu Anayasa'ya aykırı hükümler taşıyor. Ama son Anayasa değişikliğiyle artık Anayasa Mahkemesi'nin kararlarının içeriği ve niteliği değişmiştir. Bunun bence en önemli örneği, 4+4+4 eğitim sistemini getiren kanunla ilgilidir. Kanunla, hangi dersin okutulacağına karar verildi. Değerli arkadaşlarım, dünyada bir örneği daha olduğunu sanmıyorum. Kanunla hangi ders okutulacak ona Yasama organı karar veriyor ve okutulacak dersin adı, "Hz. Peygamberimizin Hayatı" olarak ilan edildi. Ben bu ders neden okutuluyor demiyorum, ancak bu şekilde yasalaştırılarak okutulamaz diyorum. Bir kanuna, "bizim Peygamberimiz" diye yazılamaz, devletin lâik niteliği nerede kalıyor? Ama Anayasa Mahkemesi bu kanuna olur verdi, bu kanunu onayladı değerli arkadaşlarım. Açıkça lâikliğe aykırıdır. Anayasa Mahkemesi çoğunluğun inançlarına bazı öncelikler, ayrıcalıklar tanınmasında sorun olmaz diyerek, bunu lâikliğe aykırı bulmadı. Peki, ben soruyorum; kim, nasıl belirleyecek bu öncelikleri, ayrıcalıkların sınırı ne olacak, bunu kabul etmek mümkün değildir.

Sayın Başbakan, Milli İrade diyor, ama Milli İradenin de sadece kendisine bağlı olan bölümünü kabul ediyor. Muhalefetin, Milli İradenin bir yansıması veya parçası olduğunu kabul etmiyor. Muhalefet mecliste niye var? Meclis, toplumsal yaşam kurallarını değiştirirken bazı toplum kesimlerinin kendi ihtiyaçlarını, beklentilerini TBMM'de anlatabilsin diye var. Ama ne yazık ki, doğrudan olsa muhalefetin hiçbir önergesi kabul görmüyor.

Bitiriyorum arkadaşlar az kaldı.

Yasa bir toplumda eşitlik ilkesini yaşama geçiren başlıca mekanizmadır, kolay ve doğru anlaşılması gerekir. Her yerde, her kişiyle kuruma aynı hükümlerin uygulanması gerekir. Bu nedenle de yasa dediğimiz metinler belli bir tipte

hazırlanırlar. Her yasa bir konuya ilişkindir ve konunun yapı taşları da maddelerdir. Yasaların görüşmeleri de buna göre konunun uzmanı olan komisyonlardan başlayarak Genel Kurul'a kadar maddeler halinde getirilir. Aksi halde iktidarların eşitlik ilkesini ihlal suçu işlemeleri çok kolaylaşır. Yasaları olağan başka yasalardan ayıran bu özelliğe uymayan düzenlemeleri yaygınlaştırmak, Meclis'in varlık nedenini yitirmesine yol açar.

Temel yasa uygulaması da olağan işlevi ortadan kaldırmaktadır. Yasa yapma işinde zaman, süre, konu, yapı üzerinde oynamalar, istisnaları kural haline getirmek ve hızlandırılmış Meclis yaratmak doğru değildir. Bu Meclis'te parmak sayısı üstünlüğüne sahip olmayı yeterli sayan bir anlayışın boş cesaretidir. Eğer, meclislerde sayısı çok olanlar, az olanlara oylamadaki parmak sayısı üstünlüğüne dayanıp ilkelerle oynayarak, "nasıl olsa benim dediğim her şey kanun olur" düşüncesiyle duyarsızlaşırsa ortaya çıkan sonuç ulusal iradeye değil, onun yalnızca bir parçasına ait olur. Öyle olunca da yapılan yasalar biçimi bakımından yasal, ama özü bakımından gayrimeşru doğar.

Torba yasa uygulaması hukuk devleti ilkesinin, yasaların açık ve anlaşılabilir olması ilkelerinin ihlalidir ve mutlaka terk edilmelidir.

Hepinize beni dinlemek nezaketini gösterdiğiniz için çok teşekkür ediyorum.

OTURUM BAŞKANI- Teşekkürler Sayın Acar.

Sayın milletvekillerimizin görüşlerini aldık. Bundan sonra nasıl bir yöntem izleyelim?

HASİP KAPLAN- Affedersiniz, biz kalkmak zorunda olacağımız için diğer arkadaşlarımız buradayken belki bize yönelik soruları olabilir.

KAZIM KURT- Konuşup gittiler denmesin.

OTURUM BAŞKANI- Vaktiniz varsa bir-iki sunum dinleyebilirsiniz.

HASİP KAPLAN- Geldik, dinleyeceğiz mecbur...

GÜRKUT ACAR- Bir-iki sunum dinleyelim tabii, uzman arkadaşlarımızdan.

OTURUM BAŞKANI- İzninizle Fahri Bey'e söz vermek istiyorum. Fahri Beyle devam edersek, tarihsel ve kavramsal çerçeve konusunda da aydınlanmış oluruz.

Dr. FAHRİ BAKIRCI (TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı)- Teşekkür ederim.

Ben biraz kavramsal analiz yapacağım, arkasından tarihsel perspektiften bakmaya çalışacağım ve son olarak da ilkesel düzeyde torba kanun neyi ifade ediyor birkaç cümle söyleyeceğim. Öncesinde temel kanunla ilgili birkaç cümle söylemek istiyorum.

Bizdeki temel kanun Avrupa'da, İspanya'da, Fransa'da, Avustralya'daki anlamıyla bildiğimiz temel kanun değil. Genelde onlarda da var, bizde de var temel kanun diyoruz, ama bizdeki temel kanunun onlarla hiçbir ilgisi yok. Tam tersine Fransa'daki temel kanun hızlı görüşülemeyen kanun demek. Oysa biz temel kanunu hızlı görüşülen kanun olarak tanımlıyoruz, tezat zaten burada başlıyor. Böyle bir temel kanun olmaz, zaten adı yanlış diye başlayayım. Belki acil görüşme yöntemi olabilirdi başlığı, o da ayrı tartışılır.

Torba kanun ne demek? Torba kanunu çok kaba tanımladığımız zaman, metni içinde birden fazla kanun hükmünde değişiklik yapan kanun olarak tanımlanıyor. Bu yanıltıcı olabilir, bazen kanun birden fazla kanunu gerçekten değiştirebilir. Ama bu torba kanun olmayabilir. Diyelim ki, Trafik Kanunu'nu değiştiriyorsunuz. Ama bunu değiştirirken Ceza Kanuna da gitmeniz gerekiyor, çok zorunlu değişiklikler yapmanız gerekiyor. Çünkü Ceza Kanunu'nda da trafikle

ilgili düzenlemeler var. Ceza Kanununda da birkaç maddeyi değiştirirseniz, sadece böyle yaptığınız için bu torba kanun olmaz. Ama eğer kanun birbiriyle ilgisiz birçok kanunu değiştiriyorsa, o zaman biz buna torba kanun diyoruz.

Buradaki tehlikeli başka bir kavram ortaya çıkmaya başladı, “paket kanun” diye. Konu itibariyle birbiriyle ilgili görünen kanunlar da “paket kanundur”, dolayısıyla bunlar torba kanun değildir deniliyor. Bu da bizi yanılsa götürür. Neticede o zaman şöyle bir sınıflama yaparız: İnsan haklarına ilişkin paket, ekonomiye ilişkin paket, çalışma yaşamına ilişkin paket, bu paketler yine bizi torbaya götürür. Dolayısıyla bence biraz kavramı dar tutmak lâzım ve şöyle birkaç tanım geliştirdim. Mesela; zorunluluk olmadığı halde birden fazla kanunda değişiklik öngören kanun; ya da aralarında zorunlu ilişki olmayan birden fazla kanunu değiştiren kanun; ya da tek kanunu hedeflemeksizin metnin içinde birden fazla kanunda değişiklik yapan kanun biçiminde tanımlar geliştirilebilir. Bu konuda henüz bir tanımımız yok, çok yeni bir olgu ile karşı karıyayız. 2000’li yıllardan sonra girmeye başladı hukukumuza, tanım geliştirilebilir.

Bu torba kanun bizde ne zaman çıktı? 2000’li yıllardan önce ülkemizde torba kanun yok, aslında bir zorunluluktan dolayı ortaya çıkıyor ve çok anlaşılabilir bir zorunluluk. Avrupa Birliği üyelik görüşmeleri var, Türkiye bir ulusal program açıklamayı vaat etmiş, tam o arada hükümet seçimlere gidecek, seçim çalışmaları başlamış, takvim inanılmaz sıkışmış durumda ve bu sıkışık takvim içerisinde bir çare aranıyor ve iki yöntem bulunuyor. Bir, torba kanun çıkaralım, ama bu torba kanunu da milletvekilleri versinler. Bu makul bir şey; çünkü öteki türlü düşünürsek normal 11 tane kanun değiştirmiş olacak o kanun içerisinde ve 11 kanunu, ve diyelim ki artı seçim kanununu görüşecek

kadar zaman yok. O zaman Avrupa Birliği görüşmeleri de sıkıntıya girecek, dolayısıyla bir zorunluluktan hareketle biz bunu getirip ülkemize yerleştirdik. Kanun teklifi olarak veriliyor, grup başkanvekilleri Beyhan Aslan, İbrahim Yaşar Dedelek ve Nihat Gökbulut tarafından verilen bir kanun teklifidir. Fakat kısa bir süre sonra bunun aslında süreci bayağı hızlandırdığı, büyük avantajlar sağladığı yönünde bir algı oluşuyor ve giderek yaygınlaşan bir uygulamaya dönüşüyor. İşte 2002'den başlayarak bugüne kadar baktığımızda, hem torba kanun sayısında çok ciddi bir artış var, hem de torba kanunda değiştirilen madde sayısında ciddi bir artış var. İstatistiklere girmeyeceğim onları bildiride sunacağım.

Ne avantajı var? Somut bir şeyden konuşalım bir örnek verelim; diyelim ki 10 maddelik bir torba kanunu konuşuyoruz, bu torba kanun bize ne sağlıyor, bunların ayrı ayrı gelmesi halinde ne olurdu, birlikte torba kanun halinde geldikleri zaman ne kadar tasarruf sağlıyoruz? Komisyonlarda ciddi bir avantaj sağlıyor. Genel Kurul'da her tasarrufun geneli üzerinde 2 saatlik, ortalama 2 saatlik-süre çok daha uzayabilir-görüşme süresi var. Her madde üzerinde 1 saat gibi bir görüşme süresi var ve 10 maddeyle ilgili olarak, 10 maddeyi ayrı görüştüğümüz zaman, 10 ayrı gerekçe görüştüğümüz zaman 2 saatten toplam 20 saat demektir. Yürürlük ve yürütme maddelerini de görüşmeyeceğiz, birer saatte onları düşünün toplam 2 saat ediyor, 20 saatte orada 40 saat, yani 10 maddelik bir torba kanunda bizim tasarruf ettiğimiz zaman 40 saat gibi ciddi bir zaman. Şeyi katmıyorum; bu temel kanunları görüştüğümüz zaman ekstra zaman tasarrufu sağlıyor, komisyonlarda görüşülmediği için zaman tasarrufu sağlıyor vesaire.

Bir başka şey, bu gelenek beraberinde “temel kanun” gibi görüşme geleneği getiriyor. Bu da çok ciddi bir avantaj

sağlıyor, temel kanun gibi görüşme zaman tasarrufunu birkaç kat artırıyor. Bir başka avantaj daha var; normal kanun geldiğinde biz Meclis'in bürokratları olarak komisyonda görüşülürken, yeni bir madde ihdasına ilişkin önerge geldiğinde, “hayır, kesin bir hüküm var ve biz bu önergeyi buraya alamayız, kusura bakmayın” diyoruz. Görüşülmekte olan kanun ile yakın ilişki içinde olmadığını iddia edebiliyoruz önergenin. Genel Kurul’da da aynı şekilde milletvekilleriyle karşı karşıya geliyoruz. Fakat torba kanun söz konusu olduğunda böyle bir direnç gösterilemiyor; çünkü torba kanun zaten birçok kanunu değiştiriyor; içinde yüzlerce kanunla ilgili düzenleme var, o zaman “bu kadar farklı konuları düzenleyen bir kanuna biz de birkaç madde eklersek ne olur?” deniliyor ve maddeler ekleniyor. İşte sayın vekiller örneklerini verdiler, madde sayısı komisyonda ikiye, Genel Kurul’da dörde katlanıyor dediler. Dolayısıyla böyle bir avantajı var.

Bir başka avantajı daha var torba kanunun. Gözlerden saklanması gereken bir amaç varsa, bunu bir gece yarısı önergesiyle geçirmek mümkün. Çünkü kamuoyu önünde tartışılırsa tepki toplayacak ve geçmeyecektir önerge. Son anda genel kurula getirilerek geçirilmiş oluyor. Bu tür avantajları var.

Kanun nedir? Torba kanunu normal bir kanun olarak tanımlayabilir miyiz? Kanunun biçimsel anlamda tanımı var; eğer yetkili organ tarafından kabul edilen bir metinse bu kanun, torba kanunda bu anlamda TBMM tarafından kabul edilmekte, biçimsel anlamda kanun olmayı hak ediyor. Ama maddi anlamda kanun dediğimiz zaman, yani genel, soyut, nesnel, sürekli kurallardan bahsettiğimiz zaman—bu maddi anlamda kanundur—o zaman torba kanunu maddi anlamda kanun saymanın imkânı yoktur.

Bu dünyada nasıl geliyor, tarihsel bir gemişı var mı? Var, eski Yunan'dan başlayabiliriz. Eski Yunan'da biliyorsunuz kent yönetimi ve bu kent yönetimlerinde yasalar var ve bu yasalar aslında kutsal bir geçmişe dayanıyor. Demokrasinin gelişimiyle birlikte evrilmeye başlıyor. Çünkü, zaman içinde ihtiyaçlar değişıyor, demokrasi yeni yasaların uygulanmasını gerektiriyor. O zaman “nomos” adı verilen yeni yasalar çıkaralım diyorlar. Bunları doğrudan demokrasinin gerçekleştiği yer olan “eklezyada” toplanarak yapıyorlar. Bu meclislerde “bizim bu sene şu şu yasaları gözden geçirmemiz lazım, bu yasalarımızı değiştirelim, bu yasalarımız kalsın” diye kararlar alıyorlar. Bu yasaları değiştirmek için de yasa yazıcılar öneriyorlar, isim belirliyorlar. Mesela, “Solon bu yasalara yazsın” ya da “Kristas yazsın” diye isim belirliyorlar ve o kişiler uzun yıllar toplumsal ihtiyaçlar üzerinde çalışıyorlar, nasıl reform yapacakları konusunda araştırma yapıyorlar. Sonra da bir yasa hazırlıyorlar, çok uzmanlık bilgisi içeren yasalar hazırlıyorlar ve bu uzmanlık bilgisi içeren yasalar sonunda halkın onayına sunuluyor. Halk, hazırlanmış bu yasalarla ilgili görüşünü söylüyor, “evet” ya da “hayır” diyor ve sonra yasaları değiştiriyorlar. Ve şunu da söyleyeyim, “Demostenes” diye birisi var, o zamanki yasaların önemini şöyle anlatıyor: “İster büyük, ister küçük bir kentte otursun, insanların bütün yaşamı doğa ve yasalar tarafından düzenlenir. Doğa kuralsızken ve bireylere göre değişirken, yasalar ortak bir servettir, düzenlidir ve herkes için aynıdır. Yasalar, doğruluğu, güzelliği ve yararlılığı amaçlarlar, aradıkları şey budur. Yasa bir kez bulundu mu, herkes için eşit ve değişmeyen bir kural haline gelir.”

Dolayısıyla bu kadar önemli olan bir düzenlemeyi hazırlamak üzere bir kişiyi görevlendiriyorlar, o kişi uzmanlık çalışması yapıyor ve yasa ortaya çıkıyor.

Peki, modern çağa geldiğimizde nasıl ortaya çıkıyor? İngiltere’de biliyorsunuz ilk parlamento ortaya çıkıyor ve bu parlamento çeşitli sınıflardan oluşuyor. Bir kere din adamları var, baronlar var ve avam denilen halk var. Bir süre sonra kilise ayrılıyor, toplandıkları yerde sorunları konuşmaya başlıyorlar ve zaman zaman çeşitli dileklerini dilekçe olarak krallarına sunuyorlar. Kral da bu dilekler hakkında işlem yapıyor. 1215 yılında baronlarla ile kral karşı karşıya geliyorlar ve bu çatışma sonucunda meşhur “Magna Carta” kabul ediliyor. “Magna Carta”da kral artık vergi koymak için soyluların onayını alacağını kabul ediyor ve sonrasında soylular o parlamento içinde kralın yaptıklarını denetleme ve vergi koyacaksa onay vermeye başlıyorlar. Bir süre sonra yasa doğuyor. Yasa nasıl doğuyor? Krala bir dilekçe sunduklarında, bir dilekçe sunduk, sen bizden para istiyorsun, “bizim bu vergiyi onaylamamız için, karşılığında bu dilekçemizi onaylamak zorundasın” diyorlar ve bu şekilde “Haklar Bildirgesi” ortaya çıkıyor. 1689 yılında bu “Haklar Bildirgesi”, “Haklar Yasası”na dönüşüyor ve dolayısıyla yasa böyle toplumsal bir gereklilikten kaynaklanıyor ve kendiliğinden ortaya çıkıyor.

Bunun için soyluların ve avamın oluşturduğu parlamentoda önce müzakereler yapılıyor. Müzakereler sonucunda ihtiyaçlar belirleniyor, direkt olarak krala sunuluyor ve krala sunulan bu dilekler yasa haline geliyor. Dolayısıyla böyle ciddi bir geçmişi var yasanın.

OTURUM BAŞKANI- Fahri Bey 10 dakika oldu.

DR. FAHRİ BAKIRCI- Şimdi bir-iki kelime daha söyleyeyim.

Şimdi evrensel hukuk kuralları karşısında yasa ne anlama geliyor? Çok temel bir hukuk ilkesi var; kanunu bilmemek mazeret sayılmaz. Bu ne demek? Ben işte tatile gittim, tatil-deydim siz kanunu çıkardınız haberim yoktu veya ben geldim

kanun çıkmış haberim yoktu diyemezsiniz. Her yurttaş eşit olarak bu yasalara uymak zorundadır. Yasa önünde eşitlik, demokrasinin çok temel bir ilkesidir, eşitlik ilkesinin çok temel bir ayağıdır. Kanunu bilmek zorundasınız ve kanunu bilmediğiniz halde de o yasa size uygulanır. Ama bu yasanın, bu ilkenin hayata geçmesi için iki önkoşul var, bir; yasaı yapan açısından, yasanın bilinebilir kılınması lâzım. TBMM yasaı yapıyor, ama yasa adını almakla birlikte yürürlüğe giremiyor. Neden? Çünkü henüz yasa bilinebilir değil, bilinebilir olması için yayınlanması gerekiyor. İki; yasanın uygulanacağı kişinin, yasaı bilebilir olması lâzım. Yani, siz çocuksanız ve deliyseniz o zaman bu yasaı anlayacak durumda değilsiniz. Dolayısıyla, bu yasanın size uygulanması mümkün değil. Bu iki koşul birlikte olmadan kanunu bilmemenin mazeret sayılmaması kuralını hayata geçirmek mümkün değil. Peki, yasa açık değilse, anlaşılır değilse o zaman yine yasaı bilemezsiniz. Dolayısıyla, bu iki önkoşulun bir parçasıdır yasanın açık ve anlaşılır olması. Peki, şimdi trafik kanunu dediğimiz zaman hepimizin aklına bir şeyler geliyor mu? Geliyor, hepimiz trafik kanunundan bazı hükümler hatırlıyoruz. Bazı kanunlarda değişiklik yapılması dediğimiz zaman kimin aklına ne geliyor? Hiç kimse bilmiyor. Dolayısıyla, bazı kanunlarda değişiklik yapan kanun sadece adından dolayı, içeriğine hiç girmiyorum, sadece adından dolayı çok temel, evrensel hukuk ilkesine, kanunu bilmemek mazeret sayılmaz temel ilkesine aykırıdır ve bu yüzden de bunun gözden geçirilmesi gerekir.

Peki, ihtiyaçlar var. İhtiyaçlar dururken, çok kanun çıkarmak ihtiyacı dururken bunun altından nasıl kalkacağız? Torba kanunu kullanmayacaksak, nasıl altından kalkacağız? Bunun yöntemi yok mu? Bunun yöntemi var, bunun yöntemi sayın vekilimin söylediği İçtüzük Uzlaşma Komisyonu,

geçen dönem ben içindeydim, o komisyonun ürettiği bir metin var. Bunun gerçekten yöntemi vardır ve oradaki yöntem bir Avrupa ortalamasıdır. Ancak o İçtüzük taslağına ne oldu bilmiyorum.

HASİP KAPLAN- Geliştirdik, Amerika, İngiltere, Fransa deneyimini de ekledik oraya ve orada bir noktada uzlaşma oldu. Ticaret Kanunu çıkacak, günlerce sürüyor, uzlaşıyorlar: “2 saatte görüşelim, 1 saat bizlere, 1 saat muhalefete hadi gidin” diyorlar. Böyle uzlaşma olursa sorunu çözmüş oluyoruz.

DR. FAHRİ BAKIRCI- Belki ikinci bölümde ondan bahsedebilirim biraz, bunun yöntemiyle ilgili zaten ben çok uzun bir sunum hazırladım.

Teşekkür ederim beni dinlediğiniz ve sabrınız için.

OTURUM BAŞKANI- Teşekkür ederiz Sayın Bakırcı.

Kayıt cihazını Mustafa Şahin Bey’e ulaştırır mısınız?

MUSTAFA ŞAHİN (TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı)- Teşekkür ederim.

Mustafa Şahin, Yasama uzmanı, Kanunlar ve Kararlar Başkanlığında çalışmaktayım.

Şimdi, bir konuya dikkat çekmek isterim, o da şu: Bir defa bizim iki kanun tipimiz var, “kod kanun” ve “çerçeve kanun” dediğimiz iki kanun tipi var. Torba kanun diye bir şey yok, yani torba kanun uygulaması hukukun ihlali, tekniğin ihlali, bir yasanın çiğnenmesi. Dolayısıyla, biz sanki bir kanun tipi var, bunun da adı torba kanunmuş gibi bir meşruluk tanınamamalıyız. Yani, bu torba kanun kamuoyunda, özellikle medyada dile getirilen bir niteleme oldu ve adeta torba kanun hukuk düzeninin tanıdığı bir tipmiş gibi yerleşiklik kazandı. O açıdan önemsiyorum. Bir defa ortada bir ihlal var; bir tekniğin ihlali var, hukukun ihlali var, vesaire. Tabii bunun, üstadımın da belirttiği gibi demokrasiyi zayıflatıcı, içeriğini

güçsüzleştirici birçok boyutu var. Örneğin, bu ihtisaslaşmayı Sayın Milletvekilimiz Sayın Günal belirttiler, ihtisaslaşmayı yok sayıyor, yeterli derecede tali komisyonların katkısı alınamıyor. Bir diğer boyutu da kamuoyu ile ilgili.

Sözgelimi, içinde çok farklı politika gündemi olabilecek ve kamuoyunda, medyada, üniversitelerde ele alınabilecek; bir biçimde bu imkân da kapatılıyor. Çünkü kanunlar kamuoyunun bilgi ve bilincine yansıtmayacak derecede karmaşıktıktı, bu defa yurttaşlar sürece müdahil olamıyor. Bu itibarla çok boyutlu sıkıntılar var.

Tabii var olan başka sorunlardan bahsetmek de mümkündür. Bir kanun yapım sürecine ilişkin sorunlar var, bir de tekniğe ilişkin sorunlar var. Tabii sürece ilişkin sorunlarda garip ve çelişkili bir uygulama var. Şimdi, İçtüzüğü'nün 35'nci maddesine göre, bilindiği gibi komisyonlara havale edilmiş kanun tekliflerini birbiriyle ilgili olmaları nedeniyle komisyonlar birleştiriyorlar ve tasarı kanunlaştığında web sayfasında tasarının yanı sıra, esas numarasının yanı sıra tüm muhalefet milletvekillerinin veya diğer milletvekillerinin tekliflerinin kanunlaştığı görülüyor. Örneğin kanunlaşan metnin içinde çelişkiler, politik tercih olarak birbirinden 180 derece zıt tercihler olabiliyor. Ama kamuoyunun izlediği meclis web sayfasında CHP'nin, MHP'nin, BDP'nin tercihleriyle iktidarın tercihleri uzlaştırılmış ve bu metin çıkmış gibi bir algıya yol açabiliyor. Bu da garip bir sonuca yol açıyor.

Tabii bir başka sıkıntı da şu: Burada biraz daha özellikle temel kanun konusunda açık İçtüzük hükmüne aykırılık var, ihlal var. Şimdi bu ihlal sanki Danışma Kurulu'nun veya bir siyasi parti grubunun önerisiyle Genel Kurul'da kabul edildiği ölçüde hukukileşiyor ve bir biçimde, bir hukuk normu altüst ediliyor. Yani, Genel Kurul'un kabul etmesi, az önce sayın

üstadım da belirttiler, biçimsel anlamda hukukilik kazandırabilir, ama maddi anlamda gerek içerdği hükümlerin sonuçları, gerekse sürecin işlerliğini altüst eden bir tercih olarak karşımızda duruyor.

Tabii burada, birçok sorun var, kanunun yapım tekniğine ilişkin birkaç hususu paylaşmak isterim. Mevzuatta mülga görünüyor, siz mülgayı yeniden düzenleyebilmeniz için, o yeniden düzenleme konusu o mülga ile doğrudan ve yakın ilişki içinde olması lâzım, mülgayı ihlal edebilmeniz için. Örneğin, bu son dönemde çok yaygın olarak mülgaların yeniden düzenlendiğini görüyoruz, ciddi bir sıkıntıya yol açıyor. Diğer bir sıkıntı; Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarında gerekli, gereksiz kanımca iptal kararının yürürlük tarihini ileri bir tarihe atmasıdır. İleri bir tarihe atıyor, ama o süreç içinde bürokrasi, siyasal yönetim, o süreç içinde hazırlığını yapmıyor, o iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihten çok kısa bir süre önce Meclise sunuluyor ve Meclis adeta baskılanıyor. Yani çalışma özgürlüğü, bağımsız çalışma özgürlüğü üzerinde adeta fiili bir vesayet oluşmuş oluyor.

Ben sayın milletvekillerimizde buradayken, ben çözüme dönük birkaç hususa değinmek isterim. Birincisi; bu mevzuat hazırlama yönetmeliği, normlar hiyerarşisinde zayıf bir norm; yani konunun önemiyle denk düşmeyecek bir norm. Ben kişisel olarak bu konunun, mevzuat ve kanun hazırlama konusunun kanun ile düzenlenmesi gerektiğini düşünüyorum. O da kanun, bu da kanun denilecektir, ama o kadar kolay değil. Kanun düzeyine çıkarılmasının faydaları olacaktır; kanun hazırlama noktasında yönetmelik normunun geçerli ve etkin olmadığını gördük. Kanun düzeyine çıkarılması gerekir.

İkinci bir husus; özellikle Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı'nın tasarılar üzerindeki inceleme raporlarının komisyonlarda

dikkate alınması gerekir. Uygulamada bu raporlarda biz şu noktada katkı vermeye çalışıyoruz: Gelen tasarı ve teklifleri kanun yapım tekniği açısından ve birçok açıdan değerlendirilen, yanlışları tespit eden, düzeltilmesi noktasında öneriler geliştiren bir rapordur bu. Bu rapor, maalesef uygulamanın içinde yararlanılmayan atıl belgeler olarak kalıyor. Bu hiçbir şekilde mantıklı değil, bu raporları kamuoyunun özellikle sahiplenmesi lâzım. Bunların izlenmesi ve denetimi noktasında, özellikle Ankara Barosu'nun Yasa İzleme Enstitüsü benzeri örgütlenmelerin çok daha yaygınlaşması ve bizi izleyen komisyonlarda, Genel Kurul'da izleyici localarından takip etmesi lazım. Birazda kamuoyunun, örgütlü yapıların taleplerini taşımasıyla ve medyanın bunları işlemesiyle bir noktaya gelinebilir.

Kanun gerekçelerinin yetersizliği de ayrı bir sorun. Biz bir de şu özensizliği gösteriyoruz: Sanki biz sadece içinde yaşadığımız dönemden sorumluyuz. Hayır, yapılanlar siyasi tarihe mâl oluyor. Her yazdığımız, kanun yapım sürecinin her aşaması, bürokrasinin çalışmaları, raporlar, konuşmalar, tutanaklar, ama hepsi hafıza olarak geleceğe aktarılıyor. Ve biz o sorumluluk içinde özen göstermek zorundayız. Bugün içinde yaşadığımız dönemde yapılanların gerekçesinin zayıf olması ve bunun yaşanan siyasi dönemin gerçekliğini eksiltmesi bir yana, bir de gelecek kuşakların bu dönemi gerçekten çok olumsuz nitelmesi, olumsuz yargılarla anmasından endişe ederim. Bu açıdan ben son 5 dakikamı da ikinci oturumda kullanmak üzere çok teşekkür ederim.

OTURUM BAŞKANI- Teşekkür ederiz. Ben de çok kısa bir süre içinde, benden daha önce konuşmuş konuşmacıların katkılarıyla ilgili bir-iki hususa değinmek istiyorum, daha sonraki konuşmacıya söz vermeden önce.

Fahri Bey çok isabetli bir şekilde “kanunu bilmemek mazeret sayılmaz” ilkesine atıfta bulundu. Bu ilkenin şüphesiz hukuki güvenlikle çok yakından ilgisi var. Dolayısıyla, kanunu bilmemek mazeret sayılmaz ilkesinin haklı bir biçimde, meşru bir biçimde kabul görebilmesi için gerekli koşulların yokluğu, aslında hukuki güvenlik ilkesinin de zedelendiğini göstermektedir. Hukuk sistemine olan güveni biz ancak buna layık yasalarla sağlayabiliriz diye düşünüyoruz. Bu çerçevede hukuki güvenlik ilkesini de göz önünde tutmamız gerekir. 8-9 Kasım’da Kamu Hukukçuları Platformu toplantısı var Barolar Birliği’nde, Hukuki Güvenlik’tir konusu, bunu da duyurmuş olayım.

Bir diğer konu, Sayın Şahin bir kanun türü olarak temel kanundan söz etti ve buna yönelik benim de katıldığım eleştirilerini yöneltti. Aslında Fahri Bey de bizdeki temel kanunun Avrupa’da, örneğin İspanya’da veya Fransa’daki temel kanunla aynı şey olmadığını belirtmişti. Ben aslında bizde temel kanun diye bir kanun olduğuna inanmıyorum. Böyle bir kanun türünden söz etmek yanlıştır. Temel kanunla ilgili İçtüzük 91. madde incelendiğinde ve tarihçesine bakıldığında, orada yapılmak istenenin sadece özel bir hızlandırılmış yasama yöntemi olduğu görülecektir. Dolayısıyla, temel kanun diye bir kanun tipi yoktur ve uygulamada da zaten olmadığı kanıtlanmıştır. Çünkü, milletvekillerimizin de bizimle paylaştığı bilgilerde somutlaştığı gibi, bugün 25-30 maddelik ki, 30 maddelik bölümlerdir temel kanuna ilişkin İçtüzük düzenlemesi, 30 maddenin altında bir kanun bile temel kanun gibi görülebilmektedir. Tek amaç kanunu hızlandırılmış yöntemle yapmaktır.

Hızlandırılmış ya da benim tercih ettiğim ifade ile “özel yasama yöntemiyle” kanun yapılmasının isabetli olduğu durumlar yok mudur? Şüphesiz vardır. Borçlar Kanunu,

Medeni Kanun gibi gerçekten kod kanun olan, uzun kanun olan kanunlar, iktidarıyla, muhalefetiyle üzerinde uzlaşıldığı takdirde özel yasama yöntemiyle görüşülebilir. Meclis'in üzerinde çok fazla vakit harcamasına gerek olmadığı düşünülen teknik ve kod kanunlar vardır ve bunların hızlı görüşülmesi düşünülebilir. Ama bir Cumhurbaşkanı seçim kanununu niye biz temel kanun olarak hızlı görüşüyoruz? Dolayısıyla, burada da bir sıkıntı olduğunu düşünüyorum, kavramsallaştırmada.

Bir başka husus, mülga kanunlarla ilgili Sayın Şahin bana göre haklı, isabetli bir tespitte bulundu. Sanıyorum, 2011 yılında çıkmış bir torba kanunda ilginç bir durumla karşı karşıya kaldık. Buna TOBB ETÜ'den asistan arkadaşımız Murat Öngel güzel bir isim koydu, "zombi kanun" diye. Hüküm mealen şöyleydi: "mülga kanun şu durumlarda uygulanır" diyordu kanun. Yani mülga kanunun belli bir durumda uygulanacağını söyleyen bir kanun maddesi vardır. Düşünebiliyor musunuz, yani hukuk fakültesinde biz mülga kanunu nasıl anlatacağız öğrencilere? Mülga kanun nasıl uygulanır, mülga olduğunu söylüyor, ama burada uygulanır diyor kanun. Yani, hukuk sistemini tamamen altüst eden, çok ciddi tahribat yaratan durumlar da bu torba kanunlarda karşımıza çıkabiliyor.

Şimdi sözü Sayın Sav size mi vereyim? Yok ben vermeyeyim siz alın; buyurun.

AV. ATİLA SAV- Teşekkür ederim Sayın Başkan, Avukat Atıla Sav, Ankara Barosu.

Ben bu toplantıda bu konuyu bana sayın başkan önerdiği zaman ve milletvekillerinin de katılacaklarını söylediği zaman, herhalde bizim eleştirilerimiz Yasama organının üyeleri tarafından not alınır, dinlenir ve gereği yapılması mümkün olanlar düzeltilir diye düşünmüştüm. Ama anladım

ve dinledim ki, Yasama organı üyeleri hepimizden daha çok şikâyetçiler.

Yalnız bir şeyi tamamlamak istiyorum izin verirsiniz. Üç muhalefet partisinin milletvekilleri var, ama iktidar partisinin milletvekilleri yok. Ben onun yerine Sayın Türkiye Büyük Millet Meclisi Adalet Komisyonu Başkanı Ahmet İyimaya'nın bir küçük makalesini getirdim. Adından belli, "Siyaset Kurumunun Ortak Günahı". O da diğer dört milletvekili gibi Yasama'nın işleyişinden mutlu değil. İzin verirsiniz oradan bir küçük nükte aktarmak istiyorum.

Bismarck'ın bir sözünü aktarıyor Ahmet İyimaya; "Kanunların ve sosislerin nasıl yapıldığını öğrenen bir kişi geceleyin rahat uyuyamaz." Ne yazık ki, bir hukuk devletinde söylenebilecek, yapılabilecek eleştirilerin en ağırı. Sayın milletvekillerinin söylediklerinden benim anladığım şu: Türkiye Cumhuriyetinin işleyişinde, Yasama organının işleyişinde hukuk devleti ilkeleri çiğnenmektedir, sürekli olarak çiğnenmektedir ve bu kötü bir alışkanlık haline gelmiştir.

Biraz önce Sayın Şahin'in de belirttiği gibi, torba kanun diye bir kanun türü yok, olamaz. Bu hukuk jargonunun ürettiği bir sözdür, yanlış anlamaya sebep olmaktan başka bir işe yaramıyor.

Burada bir başka küçük özdeyiş söylemek istiyorum. Fransızların bir atasözü varmış; "Bir ülkede kanunların sayısı 5 bini geçerse o ülkede artık hukuktan söz edilemez". Bizim kanun sayısı 14 bin 800, 15 bine doğru gidiyor. Ne kadar hukuk devleti olabileceğimizi kanunların sayısı da gösteriyor.

Yine konuşulanlardan anlaşıldığına göre, hukuk sürekli olarak sözde kalıyor, siyaset sürekli olarak istediğini yapıyor. Bunun için yine İyimaya'nın konuşmasından bir söz alıyorum; "Hukuk komisyonunda, siyaset genel kurulda yapılır" diyor. Ne yazık ki, komisyonlarda bile siyasetin yapıldığı

bu konuşmalardan anlaşıldı. Ben de birçok torba kanun denilebilecek kanun getirdim, ama bunları tekrar etmeye gerek yok. Çünkü hepsi hakkında Sayın Bakırcı da belirtti, hepsi hakkında yeterince bilgi var.

Örneğin, bunlardan bir tanesi, bir torba kanun; 5728 Sayılı Kanun, 23 Ocak 2008’de çıkmış, 580 maddeden oluşuyor, artı 3 geçici maddesi var. Yalnız 578’nci madde ile 58 kanun ilga edilmiş. Yani, artık bu torba da değil, herhangi bir torba, özellikle süpermarketlerden aldığımız torbalar filan bu kanunu taşımaya veya izah etmeye yeterli değil.

Torba kanun daha çok, Sayın Bakırcı’nın da belirttiği gibi, belli bir konuda birden çok kanunun aynı amaca yönelik olarak yürürlüğe konulması için düşünülmüş olabilir. Bunun bir örneği var, finansman kanunu diye bir kanun yapıldı 1990’lı yıllarda. Orada bütçeyi ve genel mali politikaları düzenlemek için birçok vergi kanunu birlikte değiştirildi. Buna benzer başka uygulamalarda var, ama maalesef uygulamaların çoğu birbiriyle hiç ilgisi olmayan, birbiriyle komşuluğu dahi bulunmayan kanunların bir araya getirildiği torba kanunlar var. Demin söylediğim ikinci vergi ile ilgili kanun, 29 Temmuz 1998’de çıkmış, 4269 Sayılı Kanun ve Vergi Usul Kanunu diye başlıyor ve 18 tane vergi kanununu birlikte çeşitli maddelerini ilga ediyor. Ama bunun dışında, yapılmış olan ve torba kanun olarak getirilen kanunlar maalesef hiç birbirine benzemeyen kanunların değiştirilmesi amacıyla birleştirilmiştir.

Biraz önce söylendiği gibi Meclis müzakerelerinin ve İçtüzüğün getirdiği bazı imkânlar sağlanarak korsan maddeler şeklinde, korsan madde deyimi de tabii hukuki bir deyim değil, o da hukuk argosunun getirdiği bir şey. Milletvekilleri tarafından ya da komisyonun bazı üyeleri tarafından eklenmiş maddelerle oluşturuluyor.

Burada bir başka hukuk devleti bakımından eleştirmek istediğim husus da mevzuat hazırlama konusundan iki tane kaynak buldum, belki daha da vardır. Bunlardan biri 1992 yılında çıkmış, Sayın Şahin'in değindiği sanırım bunlar; kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik hazırlanmasına ilişkin esaslar, bu bir yönetmelik ve Başbakanlıktan yayınlanıyor Resmi Gazetede.

İkincisi mevzuat hazırlama usul ve esasları hakkında yönetmelik, bu da Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konmuş, 2006 yılında yürürlüğe konulmuş.

Bu iki belge de bence kuvvetlerin ayrılığı ilkesine aykırıdır ve bir hukuk devletinde olmaması gereken bir düzenleme şeklidir. Yürütme organı, yasama organına kanunları nasıl yapması gerektiği konusunda bir tür yönerge ile talimat vermektedir. Bunun doğrusu, Sayın Şahin'in belirttiği gibi, yasama yetkisinin nasıl kullanılacağına ilişkin kuralların yasama organı tarafından belirlenmesidir. Yeni bir Meclis İçtüzüğü'nün düzenlenmesi ve İçtüzüğü'nün ıslah edilmesi lâzım ve sayın milletvekilleri de bundan söz ettiler.

Bizim İçtüzüğümüz bu tür hukuk dışı uygulamaların ve oluşumların kaynaklarından bir tanesidir. Siz de değindiniz aslında, gerçek anlamda temel kanunlarla ilgili bir madde gerekli; buna yönelik düzenleme faydalı olur, çünkü temel kanun diye bir kavram var. Hukukta temel kanunun tanımı da var; tüm milleti ilgilendiren kurumları düzenleyen kanun. Medeni Kanun, Borçlar kanunu, Ceza Kanunu, Türk Ticaret Kanunu gibi kanunlar. Bunlar temel kanun olarak düzenlenmiştir. Fakat temel kanunun ilk yazılışı birtakım uygulama yanlışlıklarına ve suiistimallere, kötü kullanmalara yol açtığı için Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildi.

Anayasa Mahkemesi'nin iptalinden sonra yeniden yapılan düzenlemede, Anayasa Mahkemesi'nin gösterdiği yol dikkate

alınarak düzenlendi. Bu hali ile de yeni torba kanunlar için bir İtüzük zemini hazırlanmış oldu. Yani, iyi bir düzenleme yapılamadığı anlaşılmaktadır.

Bu itibarla yasa yapma tekniğı bakımından bizim hangi temel kaynağı, hangi anayasal kaynağı başvuracağımız konusunda bir açıklık varsa, bunun yasama organı tarafından düzeltilmesi ve düzenlenmesi gerekiyor. Aksi halde hukuka aykırılıklarla yüklü bir yasama organı hiçbir zaman bir hukuk güveni sağlayamaz ve hukuk devleti için yeterli olmayacaktır diye düşünüyorum.

Temel kanunlar aslında bir ihtiyacın, bir gereğın sonucu olduğı halde bu kendi amacına uygun kullanılamıyor. Burada yapılacak çözüm; TBMM'deki grupların anlaşma ve uzlaşma ile temel kanunları yapmalarıdır.

Bunun güzel bir örneğini yakın geçmişte görüyoruz; üç büyük temel kanun Borçlar Kanunu, Türk Ticaret Kanunu ve Hukuk Usulü Kanunu 11-12-13 Ağustos 2011 tarihinde grupların anlaşması ile üç gün içerisinde geçirilmiş. Yalnız, Türk Ticaret Kanunu 1500 küsur madde olduğı düşünülürse 2500-3000 maddelik üç kanun Mecliste, gruplar arasında ve komisyonlarda bir uyum sağlanırsa en başarılı şekilde geçirilebiliyor.

Yine başa dönüyorum, hukuk komisyonlarda yapılmalı, hazırlanmalı, işın siyaset boyutu için genel kurul haklıdır. Bununla ilgili Anayasa Mahkemesi'nin de bir tespiti var: milletvekillerinin konuşma haklarını engelleyen bir düzenleme Anayasaya ve yasama yetkisine aykırı olur diyor; katılmamak mümkün değil. Mademki, egemenlik milletindir ve egemenlik Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde tecelli eder, milletin TBMM çalışmalarında söz sahibi olan temsilcileri de milletvekilleridir.

Sanıyorum ki konuşacak çok şeyimiz var, ama şimdilik hiç olmazsa bunları söyleyeyim.

Teşekkür ederim.

OTURUM BAŞKANI- Biz teşekkür ediyoruz.

Yine İçtüzük 91’de düzenlenen “temel kanunla” ilgili bazı saptamalarımız oldu. Şunu söylemezsek dinleyicilerde yanlış izlenim doğabilir. Anayasa Mahkemesi de aslında bu İçtüzük düzenlemesinin, bugünkü hale gelmesini istemiyordu. Bunun orijinalinde Genel Kurul’da temel kanun olarak hızlandırılmış bir yöntemle yasaların kabul edilebilmesi için Genel Kurulun 3/5 oyla bu yönde karar alması şartı vardı. Şüphesiz, Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamamışsa. Fakat Anayasa Mahkemesi, hafızam beni yanıltmasın, bu maddeyle ilgili 4 defa iptal kararı verdi, o kadar kurcaladı ki işte bu hale geldi.

Bugün Danışma Kurulunda oybirliği sağlanamadığı takdirde, sayın vekillerimizin de bizle paylaştığı gibi, iktidar partisi Meclis grubundan gelen bir önergeyle Genel Kurul, Anayasa’nın 96’ncı maddesine göre basit çoğunlukla bir kanunun hızlandırılmış yöntemle temel kanun olarak görülmesine karar verebiliyor. Böyle görüşülen kanunların önemli bir kısmını hiçbir şekilde kod kanun, kapsamlı kanun, ya da hukukun belli bir alanının yeniden düzenleyen kanun olarak nitelendirmek mümkün değil. Bugünkü sonuca, maalesef Anayasa Mahkemesi’nin verdiği iptal kararlarının sonucunda geldik. Çünkü, ilk düzenlemeler bugünkünden daha iyiydi ve suiistimalleri önleyebilecek kurallar içeriyordu.

Onun dışında Sayın İyimaya’ya bir atıf yaptınız. Aslında, Sayın İyimaya ile benim de hukukum var. Ancak galiba kendisi, galiba siyaset kurumunu kurtarmak için olsa gerek o veciz sözü değiştirmiş. Çünkü alıntıladığınız o sözün benim

bildiğim orijinali şöyledir: “Siyaset ve sosis halkın önünde yapılmaz, ikisi de mide bulandırır”.

BİR KATILIMCI- Bir katkı yapmak istiyorum Sayın Başkan. Adalet ve Kalkınma Partisi, bu olayı önlemek için, halk görmesin diye ne kadar tartışmalı, halktan korktukları halk öğrendiği zaman kendilerini süpürge sapı ile kovalayacağı kanunlar varsa, hepsini akşam 19:00’den sonra gündeme getiriyor. Bizi inanılmaz bir biçimde, bir işçiye çalıştıramayacağınız biçimde sabah saat 4.30-5.30-6.30’lara kadar çalıştırıyor Meclis olarak. Çünkü öğrenilmesin, halk bilmesin istiyorlar. Saat 19:00’den sonra televizyon yayını kesiliyor. İnternette izleyen izliyor, ama halktan gizliyorlar yayını, burada bu kayıtlara bir geçsin.

OTURUM BAŞKANI- Teşekkür ederiz; Sayın İba ile devam edebilir miyiz acaba? Sayın İba’ya çok atıf yapıldı daha önce ki konuşmacılar tarafından.

DOÇ. DR. ŞEREF İBA- Çok teşekkür ederim.

Benden önce konuşanların ve sayın milletvekillerinin ifade ettiği hususları tekrar etmemek adına kendi notlarımı atlayarak devam edeceğim.

Burada AK Parti temsilcisi çağrıldığı halde yok herhalde. Eğri oturup doğru konuşalım, torba kanuna olan bu ihtiyaç nereden doğuyor? “Temel kanun” İktüzük kurumu, İktüzüğün 91’nci maddesinde düzenlenen temel kanun ilk kez 1991 yılında sistemimize girdi. Birkaç kez Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildi ve şu anda da istikrar kazandı, uygulaması var. Oradaki kilit nokta biraz önce Ozan Hocanın ifade ettiği gibi, önceden var olan uzlaşma şartının ortadan kaldırılmasıyla oldu; bunun sonucunda artık iş takdire bağlı hale geldi ve siyasetin malzemesi olmaya başladı.

Şimdi Fahri Bakırcı Bey de ifade etti, bu paket kültürü, kanun tekniği bakımından jargonumuza nasıl girdi? Ona

bakmamız lâzım, paket yasama, torba kanun konusu hangi ihtiyaçtan dolayı doğdu. Acaba bugün iktidarda BDP, CHP, MHP olsaydı bu yolu kullanmayacak mıydı? Soruyu kendimize çevirelim; hangi ihtiyaçtan doğuyor, nereden kaynaklanıyor? Hatırlayacaksınız özellikle ANAP döneminde yetki kanunu ve kanun hükmünde kararname yağmur gibiydi. Sonra AKP iktidara geldi, “biz bunu kullanmayacağız” diye siyasi mesaj verdi ve bir de baktı ki çok sayıda yasa çıkartma ihtiyacı var. O zaman bu adeta bir ikame olarak, bir çıkış yolu olarak zorlanmaya başladı. Yani temel kanun yolu da, torba kanun yolu da bu şekilde, yani “kanun kümünde kararname çıkartmayacağız” diye kendi kendilerini bağlayan bir siyasi mesajın hemen akabinde, zorunluluktan kaynaklandığını düşünüyorum ben.

MEHMET GÜNAL- Ona da döndüler.

DOÇ. DR. ŞEREF İBA- Bu istisna da değişti Sayın Günal’ın söylediği gibi. Geçenlerde biliyorsunuz çok önemli reformlar önce bir yetki kanunu ve arkasından kurumsal taassupları devre dışı bırakıp bir dar çemberde, dar kadroda hazırlanmış şekilde ışıık hızı ile geçirilmek için yapıldı. Başka da çaresi olmamıştır; çünkü o işte özellikle Maliye’de vergi müfettişleri, hesap uzmanları gibi bir sürü direnç noktaları vardı, kulisler kırılmıyordu. Sanırım öyle bir şey oldu, işin içerisinde sayın vekiller bizzat bulundukları için daha iyi bilirler. O yetki kanunu yeniden kanun hükmünde kararname olarak, yeniden tedavüle girmek zorunda kaldı bir kanun tekniği olarak.

İkinci bir önemli sebep bana göre İctüzük sorunu; Türkiye’de anayasa yapmak kadar zordur İctüzük yapmak. Son dönemlerde defalarca komisyonlar kuruldu. Hemen arka bölümde Gündüz ağabeyi de görüyorum, alaylı üstatlarımızdan. Onun hep söylediği bir laf vardır bürokratik

çalışmalarımız sırasında; İttüzük hep çalışılır ama sonuç alınamaz. Her döneme özgü bir şeydir bu. Hatta bir seferinde sonuna kadar gelindi, Genel Kurulda da görüştük orada kadük oldu. Dolayısıyla Meclis, 73 tarihli Millet Meclisi İttüzüğünün kısmen revizesi edilmiş, özellikle 1996'da önemli sayılabilecek değişiklikler geçirmiş haliyle çalışıyor ve kanun yapıyor.

Gelelim masanın bu tarafına, şu parti, bu parti olduğu için değil. Türkiye'de siyasal partiler ya da hükümetler kendi programlarını, tüzüklerini, vaadlerini hayata geçirmek için yasa yapma ihtiyacını hissediyorlar. Yalan ya da doğru, eğri ya da yanlış, bunu tartışmıyorum. Bir şekilde Türkiye'de kanun yapma tekniği bakımından, özellikle hız bakımından sıkıntı var. Çok eski, hantal bir İttüzüğümüz var. Daha önceki hükümetler, özellikle ANAP ve ondan önceki hükümetler 1971'den itibaren kanun ve kararname yolunu bir tamamlayıcı enstrüman olarak kullanılıyorlardı. Şimdi kanun hükmünde kararname kullanmayınca o zaman torba kanun sayısı giderek, hem madde itibarıyla, hem de torba kanun usulüne göre görüşülen işlerin sayısı itibarıyla artmış durumdadır. Yani bunun geri planında bu konular var. Sonuç olarak, biraz önce Sayın Acar da söyledi, bu tür yansımaları var.

Türk yasama sisteminde, kanun yapma tekniği bakımından herkesin kucağında bulacağı, hangi parti gelirse karşılaşmak zorunda olacağı ciddi bir yasama krizi bulunmaktadır. İktidar penceresinden bakarsanız sevimli, muhalefet penceresinden bakarsanız çok sevimsiz bir kavramdır. Bu konuyu konuşursanız size, "efendim biz çaresiz kalıyoruz, ne yapalım, usul ekonomisi parlamento zamanı kısıtlı, bu kadar yasa çıkarmak zorundayız" diyeceklerdir. O halde, kaotik bir torba gelecek önümüze, kaotik bir tasarı da değil,

o da deðiřti artık teklif şeklinde sunuluyor. Biraz analitik bakacak olursak, sakıncaları nedir, bu işin ne gibi avantajları var?. En azından bir vites hızlandırmadır. Ozan Bey'in ifade ettiği gibi özel yasama yönteminin bir türü olarak 6'ncı vites, 6'ncı vites her arabada yoktur biliyorsunuz, sanki bir de ehliyeti alınmak üzere sarhoş birisinin araba kullanması gibi, 6'ncı vites takılmış bir yasa yapma yöntemidir torba yasa. Çünkü, kamuflej işlemi vardır; sivil toplum kuruluşlarının dikkatinden kaçırılmak istenen, meslek odalarının gruplarının, baskı gruplarının, kulis yapmak isteyenlerin, hatta hükümet partisinin desteklediği unsurların farklı düşünenler arasında, "Güç bende, öyleyse bugün benim sözüm geçecek" diyenlerin sizlerden kaçırmak istediği, saklamak istediği hususlar vardır. O halde, torba kanunun bir önemli işlevini de böylece tespit edelim: kamuflej. Dikkat ederseniz katlanarak artan madde sayısı var.

Bir de zamanlamaya dikkatinizi çekmek istiyorum. Torba kanunlar genellikle yasama yılı sona ererken gündeme gelir. Yani hiç sürpriz değildir, bunu herkes bilir; muhalefette bilir, iktidarda bilir. Yasama yılının sonuna doğru Haziran ayı yaklaştı mı, bilin ki "Pandoranın Kutusu" gibi bir torba kanun gelecektir. Madde sayısı önce başlangıçta azdır, sonra bir bakarsanız komisyonda katlanır, sonra bir de bakarsınız ki Genel Kurul'da asıl kritik konular, dikkatinize sunuyorum, asıl kritik konular, korsan demek pek doğru olmaz milletvekillerinin gözü önündedir, son dakika önergesi olarak gelir. Biraz önce Sayın Bakırcı ifade etti, İttüzükte bizim bir hükmümüz var ve emniyet sibobu bir hükümdür; "Görüşülmekte olan kanunun konusu olmayan, sair kanunlarda ek ve değişiklik getiren yeni kanun teklifi niteliğinde bir değişiklik önerisini veremezsiniz, verirsiniz de işleme koyamayız" diyoruz, teknik müdahalede bulunur divan. Bu maddeyi

artık uygulama imkânınız kalmıyor. Torba demek zaten adı üstünde çeşitli kanunlar, ne olduğu belli olmayan yüzlerce kanunda değişiklik yapan bir şey demek. Bu aynı zamanda Medeni Kanunumuzdaki, birinci maddedeki, kanunların ruhunun olmadığı bir kanun demektir. Burada bir ruhtan söz edemeyiz artık, kanunun ruhuna göre medeni kanun söylüyor, ama burada kanunun ruhu filan yoktur.

Peki, komisyon sistemini by-pass ediyor, mükerrer olmasın, benden önce söylendi. Komisyon sistemini by-pass etmek, yasa trafiğini biraz hızlandırmak için önemli bir avantajdır iktidar penceresinden bakınca. Muhalefet penceresinden bakınca, uzmanlığın ve katkıların işe, sürece dahil edilememesi demek ve hastalıklı, maraza bir durum ortaya çıkması demek. Türev kanunlara ihtiyacın artması demek, yani bu yoldan, bu trafikten geçerek yasalaşan bir torba kanun kuvvetle muhtemeldir ki, çok süre geçmeden üzerinden o kanunda tadilatlar yapmak üzere “biz ne yapmışız” diyerek bazı düzeltmeleri yapmak üzere yeniden yağmur gibi tasarılar gelmesi demektir.

Bir kısmı da teknik, maddi hatalar gibi hatalardır. Bu hataların düzeltilmesiyle ilgili, Mustafa Bey’de söyledi, aslında her torba kanun niceliksel olarak kanun sayısında Meclis’in yeni düzeltici, revize edici kanunlar çıkarmasını baskılıyor bir yandan, onun adeta bir girdisi gibi.

Diğer olumsuz bir işlevi, STK’ların katılımıyla ilgili. Henüz zayıf olmakla birlikte bizim yasama sistemimizde sivil toplum kuruluşlarının en azından dinleme şeklinde de olsa, son derece yetersiz de olsa, komisyon safhasında yasama sürecine katılması mümkün. Listede bulunan sivil toplum kuruluşları bildiğiniz üzere çağırılıyor, dinleniliyor, görüşleri alınıyor, yazılı ve sözlü katkı sunma imkânları en azından açık. Torba kanun yoluna gidildiğinde, hükümet

temsilcisinin kim olduğu belli değildir, karombol söz konusudur. Yani, bir örnekte 73 ayrı teklif olması gereken bir kanun bulunmaktadır. Özellikle bu Sosyal Güvenlik Kurumu ve Genel Sağlık Sigortası ile ilgili torba kanun, 73 parçayı tek bir çırpıda çıkaran bir torba kanundur.

Çok enteresan, biraz önce bazı istatistikler paylaşıldı. 22 sayfa olan madde var o kanunda, bir madde 22 sayfa; benden önce belirtilenden daha uzun bir madde, adeta rekor bir uzunlukta. Yine bir başka şey, kanunun başlığı 3 sayfadır. Neden? Seçmene selam babında, her milletvekilinin teklifini zikredelim, itiraz etmesinler diye başlığa taşındığı için, stoku da eritiyoruz. Sayılara baktığınız zaman böyle pembe bir tablo gözüküyor. Hakikaten bu yönden de sıkıntılı bir tabloyla karşı karşıya.

Özellikle bu seçim zamanlarında, seçime giderayak yapılanların da önemli hatalar içerdiğini ifade etmek yanlış olmasa gerek.

Bir diğer husus; hükümet temsilcisi bizim yasama sisteminde, kanunların yasalaşmasında gerek komisyon aşamasında, gerekse genel kurul aşamasında İttüzüğün aradığı bir katılımdır ve hükümet temsilcileri denilince ilgili bakan ve bakanın arkasındaki bürokrasiyi kastederek söylüyorum. Burada 70-80 parçadan oluşan bir teklif olsun, tasarı olsun fark etmez, bir yasa önerisini görüşürken komisyonda muhatabınız kim, hangi bakanlık, hangi kuruluş? Cevap dahi alamazsınız, soracağınız herhangi bir soru ortada kalacağı için ve hatta çoğu kurumların daha sonradan telaş içerisinde gelip size “ne yaptınız tüh yanlış yasa çıktı” diye serzenişlerini de duymak kaçınılmaz oluyor. Bana göre, en baştaki sözüme gelerek bitirmek istiyorum. Temelinde iki sıkıntı var; Türkiye’de İttüzük sorunu var, bu sorun halledilmediği takdirde torba kanunu yasaklayalım; yasak olsun,

bence de informal bir kanun yapma tekniğidir. İçtüzükte de, Anayasa'da da ve kanunlarımızda da yeri olmayan zorlama bir çıkış yoludur. Kanun hükmünde kararnamenin özellikle kullanılmaz hale gelmesinden sonra kendi ayağını bağlayacak bir beyanatın akabinde bunu pratikte de ısrarla devam ettireyim derseniz, o zaman bu yolları çıkış yolu olarak buluyorsunuz. Bu yol haline geldi ve bunun kaldırılması gerekir, hatta yasaklanması gerekir. Ama bir de çözüm bulunması gerekir. Bu çözüm yeniden kanun hükmünde kararname olarak yapacaksınız ya da İçtüzükte gerekli düzenlemeleri yapacaksınız. Gerçekten rasyonelleşme teknikleri bakımından hemen hemen hiçbirinin kullanılmadığı, hiçbirinin devrede olmadığı, çok hantal, çok eski, ömrünü tamamlamış bir İçtüzükle amel etmeye çalışan bir meclis var karşımızda. Yarın bizlerde milletvekili olsak, sizlerde gelseniz aynı şeyi yapmak zorunda olacaksınız. Sizlerde iktidar olsanız torba kanun yolunu kullanmak zorunda kalacaksınız. Bir çözüm yolu bulunmadığı takdirde 6'ncı vites yasama kaçınılmaz gibi görünüyor.

Teşekkür ediyorum efendim.

OTURUM BAŞKANI- Biz teşekkür ederiz.

Sayın İba, ikinci turda sizden, sayın milletvekillerimizin atıf yaptığı İçtüzük uzlaşma komisyonundaki örnek alınabilecek metinle ilgili bilgi alabilir miyiz?

DOÇ. DR. ŞEREF İBA- Tabii ki, onu ikinci tura bıraktım.

Bir de Fahri Beyle, Mustafa Bey çok güzel, önemli noktalara işaret ettiler, tekrara kaçmamaya çalıştım.

OTURUM BAŞKANI- Sayın İba çok açık ve net söyledi, bu yasaklanmalı.

Bir mani çıkmasaydı aramızda olacaktı, Prof.Dr. Pervin Somer, kendisi Roma hukukçusudur. 2010 Anayasa değişiklik paketi referanduma sunulacağı zaman, hatırlarsanız

birbirinden çok farklı konulardaki anayasa düzenlemelerinin bir arada sunulması tartışması yapılırken, ben de merak edip araştırdığımda gördüm ki, Romalılar torba kanun yapmayı iki bin yıl önce yasaklamışlar. Pervin Hoca'nın şimdi söyleyeceğim konuda bir makalesi yayımlandı (Leges Saturae e Lex Caecilia Didia – Roma Hukuku'nda Torba Kanun Yasağı, 2010 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yargı Bağımsızlığı, Seçkin Yayınları, 2010, s.23-29). Caecilia ve Didia isimli iki senatörün teklifi üzerine kabul edilen kanun ile (Lex Caecilia et Didia, M.Ö. 98) birbiriyle ilgisiz konuların aynı kanun içinde görüşülmesi yasaklanmış.

Gerçekten de torba kanun uygulaması çok tahribat yapıyor, hem sayın vekillerin dediği gibi demokratik kanallarda, hem milletvekillerinin temsil fonksiyonlarında, hem sivil toplumun bilgilenmesinde, hem de hukuk sisteminde çok ciddi tahribatlar yapıyor. O yüzden nasıl olur bilmiyorum ama ya yasaklanmalı, ya da çok istisnai bir hale getirilmelidir.

HASİP KAPLAN- Şunu ifade etmek istiyorum: Yeni İktüzük çalışmalarında, geçen dönemin İktüzük taslağında torba kanun kaldırılıyor, ayrıca komisyonların daha fazla çalışması, daha uzun süre konuşma yapılabilmesi ve diğer taraftan Genel Kurul'da, daha felsefi tartışmalar yapılabilmesi konusunda çalışmalar yapılıyor. Sıkıntılar o kadar fazla ki, nasıl etkin bir parlamento işleyişi sağlayabiliriz konusunda; zamandan, usulden, kırtasiyeden, nasıl zaman kazanabiliriz diye yaptığımız çalışmalardan muhteşem bir şey çıktı. Kırtasiyeden kurtuluyoruz, bilişime geçiyoruz, telefonlara geliyor gündemler ve bunun dışında aslında çok büyük bir torba var ondan bahsedeceğim. Bütçe hakkı demokrasilerin en temel hakkı ve en büyük torba kanun, en anlaşılmasız torba kanun, en şifreli torba kanun, bütçe kanunudur arkadaşlar. Bütçe

kanununa bakın, Türkiye’de birkaç uzman dışında kimsenin o kodları çözmesi mümkün değildir, anlaşılmazdır.

Önerilerin içinde bahsettiğiniz yasa izleme kurulları var; en güzeli de çok etkili bir denetim konusunda zaman olayını olumlu kullanma var. Zaman olayında da Plan Bütçe Komisyonu gibi komisyonlar gelişmiş ülkelerde ana muhalefetin başkanlığına veriliyor. Buna benzer durumlar var. Meclis başkanı yeni bir çağrı yaptı, bu İçtüzük taslağı ile ilgili “bunu yeniden konuşalım” diye bir çağrı yaptı. Bu yeni İçtüzüğü getirmemiz, üzerine gitmemiz lazım diye düşünüyorum, yoksa bu sorunlar böyle sürüp gider. Yeni sistemde, parlatıcı denetim de etkili tasarlandı. O etkililiği yaptığınız zaman, torba kanunla sağlandığı iddia edilen birçok konuyu o denetimle yapmanız mümkün oluyor.

Temel kanun, büyük kanun, Türk Ticaret Kanunu gibi kanunlar için de çözüm var; ya danışma kurulu oy birliği ile getirir, ya belli bir nitelikli çoğunluk olur, ya da İçtüzük uzlaşma komisyonlarında parti genel başkanları, grup başkanvekilleri bir araya getirilerek çözülebiliyor. Ama torba kanun yok, temel kanun yok. Mutlaka normal akışında yasaların geçmesi gerekiyor.

Çok teşekkürler ediyoruz toplantı için, ancak tezkere görüşmeleri başlamış, bizim parti üyeleri çok olmadığından sıkıntı yaşıyorum; ayrılmam gerekiyor.

BİR KATILIMCI- Ara vermeden ben hemen sizlerin konuşmasından çıkan tespitlerimi söyleyeyim.

Kanunu bilmemek mazeret sayılmaz dediniz. Bizim orta vadeli programın takvimi değişti. Ben ilgili düzenlemeyi bilmeme rağmen kanunu elime aldım, buluncaya kadar yarım saat geçti. İlgili bakana sordum, haberi yok.

İkincisi, son saniyede geliyor bize değişiklikler arkadaşlar. Geçen sene SPK Başkanı Komisyon’da otururken Bakan’ın

imzasıyla görevden alındı, orada oturuyordu. Kurumu kanunu çıkarken bu değişiklik geldi, Şeref Bey söyledi, bunun hükümet yaptı. ...

Biz kalkınma planını görüştüğ, 5 yıllık kalkınma planını görüştüğ. Ne zaman? Torba kanundan çok önce gündeme sıkıştırdık, HSYK İç Hizmet kanunu yetişsin diye Pazartesi günü görüştüğ. Biz Meclis Başkanı “centilmendir” diye düşündüğ, ama maalesef 5 yıllık kalkınma planı olmadan, hiçbir medya organında içeriğı tartışılmadan geçti. Bakın, bunlar yıllık program ve bütçeye esas teşkil eden önümüzdeki 5 yılı planlayan, programlayan metinler, Plan ve Bütçe Komisyonunun adındaki plan oradan geliyor. Önce plan, sonra bütçe, maalesef gümbürtüye gitti. Burada adını, “torbasını” tartışıyoruz, ama en büyük torba bütçe dedik, ama onu da kimsenin haberi olmadan geçirmiş olduk. Tabii böyle çok şeylerimiz var, ama aklınızda kalsın diye söylemek istedim.

Teşekkür ederim.

BİR KATILIMCI- Bir şey eklemek istiyorum.

Bugünkü Sayın Başbakanının tutumu “kanun benim, ben ne dersem o” anlayışıdır. Bu anlayış egemen olduğı müddetçe burada konuştuklarımız bilgi birikimidir, ama sonuca ulaşmaz. Çünkü ülkeyi yöneten, hukuk devletinin var olmasını, kuvvetler ayrılığı sistemiyle egemenliğin üçe bölünerek ayrı ayrı denetleyecek şekilde devlet yapısını kabul etmemektir. Bugün eğer bu parlamentoda uzlaşma yoksa ve bütün muhalefet partilerinin itirazlarına rağmen bir kanunda virgül bile değiştirilmeden bu kanunlar geçiyorsa, bunun yek bir anlamı vardır: bu ülke demokrasi ile yönetilmiyor. Sayın Başbakan da, “ben ne söylersem kanun odur” anlayışını uyguluyor. Bu ülkenin uzlaşma içine girmesi, Mecliste bir araya gelip sorunları nasıl çözeriz noktasına gelinmesi, ancak bu iktidar anlayışının değişmesi ile mümkün olur.

Teşekkürler.

HASİP KAPLAN- Aslında bir yöntem var bunu sağlayacak: üç muhalefet partisi bütün komisyonları boşaltsaydı dururdu her şey. Bizde de kabahat çok yani kardeşim, siyaseten 3 parti komisyonları boşaltsın Genel Kurul biter.

(Ara Verildi)

OTURUM BAŞKANI- Ali Acar arkadaşımız ile devam edersek, Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Anabilim Dalı'ndan kendisi. Torba kanunlar nedeniyle idarenin, hak arayan avukatların, karar veren yargıçların yaşadığı sıkıntılar çok çeşitli. Sayın Murat Aslan burada olsaydı Anayasa yargısı açısından torba kanunların sebep olduğu sıkıntıları da soracaktım. Çünkü bu kanunların anayasaya uygunluk denetimini de güçleştirdiğini düşünüyorum. Örneğin, bu kanunlarda gerekçeler ya yetersiz, ya da hiç yok. Böyle olunca, anayasaya uygunluk denetimi yaparken anlamını ortaya koymakta zorlaşıyor.

Şimdi, müsaadenizle uygulama boyutuna geçmeden önce, biraz daha teorik damardan devam edelim.

ALİ ACAR- Teşekkürler Sayın Başkan.

Sayın başkan bahsetti ama ben de kısaca kendimi tanıtayım: Ali Acar; Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Hukuk Felsefesi ve Sosyoloji Anabilim Dalı.

Kendi siyasi pratiğini yapan bir Alman'a atıf yapıldı biraz önce. Bu kişi Bismarck idi. Ben de sözümü başka bir Alman'a, kendi hukuk yaşamını az sonra aktaracağım sözdeki gibi yaşayan bir Alman'a atıfla sözüme başlamak istiyorum. Diyor ki, "demokrasi önemli, kıymetli bir müessesedir, fakat hukuka bağlı bir devlet, bir yönetim, yediğimiz ekmek, içtiğimiz su, hatta aldığımız nefes gibidir" diyor. Bu sözü söyleyen ünlü Alman hukuk felsefecisi Gustav Radbruch'dur.

Anlamalı bir söz ve bu sözün de iinin doldurulması gerekiyor. O da nedir, buradaki hukuk anlayışı. Hukuka bağlı devletten anladığımız, oradaki hukuk denilen şey ne ve ii nasıl dolduruluyor?

Ben sunumumda torba kanunun mikro düzeyde, Türkiye'deki hukuk sisteminde nasıl bir hukuk anlayışının benimsendiğini ya da benimsenmekte olduğunun bir göstergesi, bir aracı olarak değerlendirilebileceğini düşünüyorum. Bu bağlamda da, hukuk teorisinde temel olan iki anlayıştan, hukuki pozitivizm ve doğal hukuktan, bizim hukuk sistemimizin hangi anlayışa tekabül ettiğini sorgulayarak ve bunu torba kanun üzerinden yaparak bir çözümle yapabileceğimizi düşünüyorum.

Bir bakıma aslında ben, şu ana kadar aktarılan çeşitli eleştirileri bir potada eritip teorik bir çözümleme yapmak niyetindeyim.

Torba kanun uygulamasının hukuk felsefesi alanında ortaya çıkardığı temel sorun, aslında defalarca dile getirildiği gibi hukuki belirsizlik sorunuyla ilgilidir. Bu bakımdan ortaya çıkan soru, analizimize konu olabilecek soru, acaba bu düzenlemenin sınırlanıp ya da yasaklanıp yasaklanmayacağıyla ilgilidir.

Tabii teknik düzeyde bir analiz hukuk sorunu olarak görülüyor. Ancak, bunu bir hukuk felsefesi veya bir hukuk felsefesi sorunu haline getirebilmek için şu şekilde genişletebiliriz: Acaba siyaset her durumda hukuku önceler mi? Ya da tam tersini soralım: hukuk siyaseti belirleyip onun işleyiş biçimini sınırlandırabilir mi? Bu eski bir tartışma aslında. Bu anlamda çok matah da değil. Nitekim, döneminin iki ünlü hukukçusuna konu olmuş bir tartışmadır. Bir tarafta siyasetin hukuk tarafından hiçbir şekilde sınırlanamayacağını söyleyen, Carl Schmitt. Diğer tarafta ise, siyaseti hukuk

kuralları tarafından belirlenmiş bir devlet yönetme pratiği olarak gören Hans Kelsen'in görüşleri. Bu görüşün önümüzde yansımaları var ve hâlâ devam ediyor. Çok ünlü Amerikalı hukukçu ve siyaset felsefecisi Jeremy Waldron bu iki görüşten Carl Schmitt'in ekolünde değerlendirilebilir. Onun söyleminde, hukuk siyaseti hiçbir şekilde sınırlandıramaz.

Bu ana kadar ki açıklamalar biraz genel ve teorik kaldı, bunu torba kanuna uyarlayacağım. Yalnız bunu yapmadan önce, az önce söylediğim gibi hukuk teorisinin temel iki akımından, hukuki pozitivism ve doğal hukuktan bahsetmek istiyorum. Daha sonra yapacağım bu teorik açıklamaları torba kanuna uyarlayacağım.

Hukuki pozitivismin, günümüzde artık klasik ve yeni pozitivism olarak ikiye ayrıldığını görüyoruz. Klasik biçimde hukuki pozitivism, kanuncu pozitivismdir. Temel olarak John Austin'in görüşlerinde yer buluyor. En net ifadesi şöyledir: hukuk, sınırsız, egemen bir gücün emirlerinden ibarettir; ya da az önce sayın milletvekilinin söylediği gibi, "kanun benim". Bu anlayışta, hukuki pozitivismin bu klasik anlayışında siyasi iradeye, ya da genel olarak egemenliğe içerik bakımından herhangi bir sınır yok. Egemen, istediği içerikte siyaseti araç olarak kullanıp, ya da yasamayı araç olarak kullanıp istediği biçimde kanun yapabilir.

Ancak, bu klasik anlayış günümüzde artık terk edilmiş durumdadır. Bunun başlıca sebebi de, hem hukuk devleti ilkesinin yerleşmeye başlaması, hem demokrasi anlayışının evrilmesi ve gelişmesidir. Bu sebeple, günümüzdeki hukuki pozitivism bu klasik anlayışı bir tarafa bırakıp, artık hukukun sadece egemenin emirlerinden ibaret olamayacağını, hukukla ahlak arasında zorunlu olmamakla birlikte bir bağ olabileceğini söylüyor. Bu ne demek? Bu şu demek: Her ne kadar klasik görüşün temel tezi olan hukukla ahlak arasındaki

kesin anlayış devam ettirilse de, yeni pozitivistler artık diyorlar ki; örneğin bir anayasada birtakım ilkelere ya da ahlak ilkelerine gönderme varsa, artık biz hukukla ahlakın–ahlak burada geniş anlamda anlaşılıyor- ilişkili olduğunu kabul ederiz. Bunlar adalete, siyasete, siyaset felsefesinin temel ilkelerine–hukuk devleti de aslında bunlardan biridir – ilişkin olabilir. Böyle bir atıf olduğu durumda artık biz ahlakı göz ardı edemeyiz ve bu ahlak sadece toplumsal ahlaktan da ibaret değildir. Aynı zamanda eleştirel ahlakta buna dahildir. Yani eleştirel ahlak dediğimizde, toplumda egemen olan ahlak anlayışı anlaşılıyor sadece.

Hukuki pozitivistizmin bu yeni yüzü karşısında konumlandırılan anlayış doğal hukuk anlayışıdır. Doğal hukuk, tabii çok eski bir hukuk teorisi; kökleri Antik Yunan’a kadar uzamaktadır. Doğal hukukun temel tezi; hukuk kurallarının geçerliliğinin olabilmesi, belli bazı ahlak ilkelerine uygun olması koşuluna bağlıdır. Eğer böyle bir uygunluk yoksa, hukuk kurallarının geçerliliği ve bağlayıcılığı yoktur. Tabii bu çok geniş kapsamlı bir formülasyon. Nitekim, artık günümüzde bu anlayıştaki bir doğal hukuk temsilcisi bulmak neredeyse imkansızdır. Bu sebeple, gerek pozitivist yaklaşım çerçevesinde hukuku reddetmenin pratik imkânsızlığı, gerek doğal hukukun temel tezini sürdürme gayretiyle, orta yol izleyen çeşitli akımlar vardır.

Bunlardan bir tanesi de Lon Fuller’in usuli doğal hukuk, ya da prosedürel doğal hukuk denilen anlayışı. Bu anlayışta hukuki pozitivistizm, yani bir yasama organının kanun yapma yetkisi reddedilmemekle birlikte, birtakım usuli ilkelerin temel olarak yasa kuralları tarafından karşılanması gerektiği söyleniyor ve bu minvalde de 8 temel ilke belirleniyor. Buna göre: hukuk kurallarının genel olması, kuralların ilan edilmesi, geriye yürümemesi, bunun özellikle altını çizerek

belirtiyorum konuyla yakından ilgisi olması nedeniyle, açık ve net olması, kurallar arasında çelişki olmaması, hukuk kurallarının imkansız öngörmemesi, istememesi, zaman içinde bir süreklilik göstermesi ve uygulamayla ilan edilen kurallar arasında belli bir örtüşme olması.

Bu 8 temel ilkenin herhangi birine aykırı hukuk kuralı, bu anlayışta kendine hukuki geçerlilik bulamıyor. Tabii Fuller bu ilkelerin aynı zamanda içeriği belirleme kabiliyeti olduğu görüşünde, iddiasında. Öyle olup olmadığı tartışmalı, ama bunlar artık bugünkü pozitif hukuk içinde bile hukuk devleti ilkesi içinde kendine yer bulan genel ilkeler.

Farklılık nerede? Bir anayasa maddesi olmasa, örneğin bizim anayasamızın ikinci maddesindeki yazılı olan hukuk devleti ilkesi gibi yazılı bir ilke olmasa bile, bu hukukun doğasından ya da hukuk kurumunun doğasından çıkan ilkeler olarak yansıtılıyor. Yani hukuki pozitivizmle doğal hukuk arasında böyle bir ilişki kuruluyor.

Şimdi bu genel teorileri pratiğe uygulayalım. Yani torba kanun uygulaması, gerek hukuki pozitivizm açısından, gerekse doğal hukuk açısından kabul edilebilir bir uygulama mıdır? İlk başta yaptığım karşılaştırma, yani klasik pozitivizm ile yeni pozitivizmin ayrımını burada bir kere daha altını çizerek belirtmek istiyorum.

Eğer biz iradeci pozitivizm anlamında ya da kanuncu pozitivizm anlamında bir hukuk anlayışına sahipsek, o zaman torba kanun uygulaması herhangi bir sorun teşkil etmiyor. Çünkü, egemenin iradesi hem içerik bakımından, hem de şekil bakımından sınırsız. İsteddiği biçimde yasama faaliyetini yürütebilir. Ama eğer birtakım ilkelerin, birtakım siyaset felsefesi ilkelerinin ya da ahlak ilkelerinin biz geçerliliğini kabul ediyorsak ya da hukuk anlayışımız artık bugün yeni hukuki pozitivizme yakın bir anlayışsa, o durumda torba

kanun uygulamasının kabulünün mümkün olmadığını söyleyebiliriz. Çünkü en başta hukuk devleti ilkesinin alt bileşeni olan hukuki belirliliğe ya da hukuki güvenliğe aykırı bir düzenleme ile karşı karşıyayız.

Öte yandan usulü doğal hukuk anlayışını ele alacak olursak, yine aynı sonuç ortaya çıkıyor. Nitekim, saydığımız 8 temel ilkeden birisi olan kuralın açık ve net olması ilkesine ve aynı zamanda belli bir süreklilik göstermesi ilkesine temelde bu düzenleme aykırı, torba kanun uygulaması aykırı.

Aslında bu noktada şöyle bir sonuç ortaya çıkıyor: Gerek hukuki pozitivizmin yeni yüzü bakımından, gerekse de usuli doğal hukuk bakımından torba kanun uygulaması kabul edilemez. Günümüzde Batılı devletlerde özellikle hukuki pozitivizmin yeni yüzünün egemen bir anlayış haline geldiğini belirtmek isterim. Bu bakımdan değerlendirildiğinde torba kanun uygulamasının kabulünün mümkün olmadığı tespit edilebilir.

Tabii böyle bir hukuk anlayışını kim benimseyecek ya da bu hukuk anlayışını kim uygulayacak? Sorulması gereken veya cevaplanması gereken bir başka soru da budur. Buradaki muhatabımızın Anayasa Mahkemesi olduğunu en başta söyleyebiliriz. Ama böyle olumlu bir beklenti içine girebilir miyiz? Tabii ki biraz zor görünüyor.

Bu kapsamda, aslında birkaç defa dile getirildi, birkaç mahkeme kararına atıf yapmak mümkün. Bunların en başında da 4+4+4 kanunu olarak bilinen temel eğitim sistemine yönelik kanunun İçtüzüğe aykırılığı için yapılan iptal başvurusunda verdiği karar gelmektedir. Anayasa Mahkemesi özetle diyor ki; “Ben son oylamada Anayasa’nın ilgili maddesine uyulup uyulmadığına bakarım, ondan önceki aşamalar beni ilgilendirmez. Çünkü bu benim sorunum değil, Genel Kurul’un sorunudur” diyor. Yani, Genel Kurul kendi önüne gelen

yasa düzenlemesinin usule aykırılığını o ana kadar tespit etmemişse veya bunu göz ardı etmişse veya ihmal etmişse, aykırılığı iddia edilen bir yasayı kabul etmişse artık o genel kurulun meselesidir, diyor.

Şimdi bu kararın gösterdiği hukuk anlayışı ne? Anayasa'nın 148'nci maddesinin gerekçesine atıf yapılıyor. Yasayı kuran, yasayı oluşturan iradenin o yasaya ne anlam verdiği ile kendini bağlı görüyor, yani objektif bir anlam çıkarma çabasında değil. Yani yorum ilkelerinden burada temelde yasa koyucunun iradesine ya da Anayasa koyucunun iradesine bağlı kalıyor.

Daha ilginç bir kararda Anayasa Mahkemesi hükümetin personel politikasına atıf yapabiliyor. İlgili kanun şu, 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanuna eklenen bir madde de, üniversite mezunu olanların ve bunlar arasında polis olarak atananların 6 yıl süreyle başka bir kamu kurumuna geçemeyeceğine dair bir yasal düzenleme yapıyor. Bu konu, bu yasal düzenleme Anayasa Mahkemesi'nin önüne getiriliyor iptal istemiyle. Mahkeme verdiği kararda maddenin gerekçesine atıf yapıyor ve "hükümet politikası gereği Anayasa'ya uygundur" diyor, aynen cümle böyle. Anayasa'yı bir kenara bırakıyor, kanunu bir tarafa bırakıyor, kanunun gerekçesinde hükümet politikasına atıf yapabiliyor.

Anayasa Mahkemesi'nin ortaya koyduğu yaklaşım iradeci pozitivizme çok uygun düşen bir hukuk anlayışı aslında.

Gerek torba kanun düzenlemesinin ortaya çıkardığı sonuç, gerekse Anayasa Mahkemesi'nin son zamanlarında ortaya çıkan hukuk anlayışı, maalesef hukuk anlayışımızda bir ilerleme değil, gerileme olduğunu gösteriyor. Bugün Batı'da terk edilmiş bir hukuka denk gelen bir anlayıştır bu.

Benim şimdilik sunumum bu kadar, soru olursa cevaplayabilirim.

OTURUM BAŞKANI- Bizi hukuk teorisi alanında bir gezintiye çıkardınız. Çok yetkin bir sunum yaptığınız için ayrıca teşekkür ediyorum.

Bir de tabii şunu söylersek yanlış olmaz; iradeci pozitivizm 20'nci yüzyıl totaliter ve otoriter yönetim biçimlerinin de benimsediği bir hukuk anlayışıdır.

ALİ ACAR- Evet, nitekim kendisine atıf yaptığım, görüşünü aktardığım Radbruch da Almanya'nın II.Dünya Savaşı'ndan çıkışında, Hitler gibi birini tecrübe ettikten sonra, böyle anlamlı bir laf söyleme ihtiyacı hissediyor.

OTURUM BAŞKANI- Aramızda hukuk fakültesi öğrencileri de var. Böylece “hukuk nedir?” sorusunun aslında çok derin bir soru olduğunu özet bir şekilde görmüş oldular.

Sayın Hocam, sizinle devam edelim mi?

Prof. Dr. ENDER ETHEM ATAY- Adımı söylüyorum; fişlenmek iyidir, fişlenmeye ihtiyaç vardır!

Hukuk ve kanun kavramından bahsedeyim.

Son zamanlarda yanlış bir iş yapmaya başladım, “Hukuk Başlangıcı” diye bir kitap yazmaya çalışıyorum. Bitirdim, fakat yayınlamaya korkuyorum. Niye? Şunu fark ettim: Piyasadaki hukuk başlangıcı kitaplarını iyi bir öğrenci okuduğu zaman hukuk fakültesini bitirme imkân ve ihtimali yok. Hukuk fakültesindeki diğer derslerinden kesin kalır, benim dersim dahil. Ben ne yapmaya çalıştım? Teorik kısmını biraz arttırdım. Netice itibariylededim ki, objektif bir göz olsun, iktisadi ve idari bilimlerde bu ders okutulsun. Bana “Aman hocam, sakın bu kitabı bize tavsiye ettirmeye çalışma, burada teorik kısım çok fazla, teorik kısım çok olunca öğrenci anlamaz ve öğrenci anlamazsa sorun vs.” dediler. Netice bu.

Böyle bir hukuk mentalitemiz var. Buradan torba kanun olur mu, olmaz mı? Sorusuna gelmek istiyorum. Ben

Karadenizli olduğum için en son söyleyeceğimi başta söyleyip, ondan sonra niye söylediğimi izah etmeye çalışacağım.

Torba kanun mahiyetinde olan bir düzenleme Anayasa Mahkemesi'nin önüne gittiği zaman, başka bir şeye bakılmadan otomatik iptal edilmelidir. Hiçbir şeye bakmaya gerek yok. Neden? Hukuki güvenlik, hukuk devletinin temel prensibi; bireyleri kendilerini güvende hissedecekleri bir ortam yaratmasıdır. Kimsenin hukuken kendisine tanınmış olan hakkı, hürriyeti, irade serbestisini baskı altına almamasıdır. Ama bu torba kanun müessesesiyle bunların hiçbirine dikkat etme imkan ve ihtimalimiz yok, birinci tespitim bu. Zaten bu tespiti de, "İdare Hukuku" kitabının 3'ncü baskısının önsözünde yazdım. Dedim ki; bu kitabın günahının bir kısmı bana ait olmakla birlikte, diğer kısmı da torba kanun çıkaran Meclis'e aittir. Böylece günahımın bir kısmından kurtulmuştum, ama hukukçu olarak günahımdan kurtulduk diyoruz, ama vicdanen de müsterih olmamız lâzım, bu sorunu tespit etmemiz lâzım.

Bizden önce konuşan siyasetçiler içlerini döktüler. Ama bu torba kanun uygulamasından asıl muzdarip olan bizleriz. Bunlardan en fazla muzdarip olan hukukçu kimliğiyle, akademisyen kimliğiyle bir hukuk metnini izah etmeye çalışan kişidir. Bunu izahta güçlük çekiyorsa o zaman öğrencinin zihninde şu sonuç oluşur: "Hoca bilmiyor". Hoca bilmiyor, zaten anlatamıyorum. Sonra bakarım diyorum, bu sefer de "koskoca profesör olmuş bakarım diyor" deniliyor. Dolayısıyla, "niye bilmiyoruz?" sorusu gündeme geliyor. Bizim hukuk mantığımızla, hukuk metni aynı değil. Nasıl izah edeceğiz? O zaman işin temelinde ne var? Akademisyenler dahil olmak üzere, tüm hukukçuların iki tane temel prensibi çok iyi bilmesi zorunluluğu var. Birincis; kuvvetler ayrılığı nedir, bunu anlamamız lâzım. Ben bu arada araştırma

yaptım, Türkiye’de kuvvetler ayrılığıyla ilgili yazılmış bir kitap var, üç-dört tane de makale var. Tabii kuvvetler ayrılığını anlayamıyoruz, anlamadığımız için de siyasetçiler de bunu istediği gibi yorumluyorlar, haklılar. Bende siyasetçi olsam öyle yaparım; Burhan Kuzu nasıl Anayasa Profesörüyken başka bir şey söylüyor, sonra siyasetçi olunca başka bir şey söylüyor. Yarın bir gün–öyle bir ihtimal yok ama–ben de milletvekili olsam ben de farklı bir şey söyleyeceğim; Şeref Bey’i teyit etmek amacıyla söylüyorum bunu.

OTURUM BAŞKANI- Kayıtlara geçti hocam.

PROF. DR. ENDER ETHEM ATAY- Tamam.

Anlattıklarımın oraya geliyor, biraz karikatürize ettim ama başka türlü de olmayacak, bu saatten sonra burada konuşulanlar ders dinlenir gibi de dinlenmez.

Şimdi kuvvetler ayrılığı ilkesinin temelde ortaya çıktığı dönemdeki özellikleriyle, günümüzdeki anlayış farklı. Bunu kitaplarda birer cümle ile ifade ediyorlar; her ne kadar devlet içerisinde 3 tane erk varsa da, bu erklerin uygulanmasında artık ortaya çıkışındaki mantıkla bunu çözemeyiz diyor. O zaman ne yapacak? Kuvvetler arasında işbirliği olacak, işbirliğinin dozajı hükümet sistemleri olacak vesaire. Türkiye şu anda ne kuvvetler ayrılığını tamamlamış vaziyette, ne de kuvvetler ayrılığına göre hangi hükümet sistemini tespit ettiğini de belirleyebilmiş. Bizim Anayasamıza göre hükümet sistemi parlamenter sistem dersiniz, hayır bu parlamenter sistem değildir. Bizim Anayasamızın öngördüğü sistem; yarı başkanlık sistemidir, Fransa’dakinden daha da güçlü bir yarı başkanlık sistemidir. Ama bunu kimse söylemez.

Yarı başkanlık sisteminin mantığı başka, dolayısıyla kuvvetler ayrılığının işlevi başka, yasamanın işlevi başkadır. Şimdi yarı başkanlık mantığıyla, parlamenter sistem mantığını getirmişiz, bir de kanun çıkarıyoruz, sıkıntının birincisi bu.

İkincisi; normlar hiyerarşisini bilmiyoruz. Niye normlar hiyerarşisini bilmiyoruz? Kanunda yönetmelik gibi düzenleme olmaz, üst norm en soyut kuralı koyar, daha sonra bu soyut kuralın somut olgularla bağlantısını kurmak üzere temel ilke ve kurumlar çerçevesinde düzenlemesini yapar. Ama biz bunu çözemiyoruz. Niye çözemiyoruz? Bu soyuttan somuta giderken başka bir kural işin içine girecektir, denetim mekanizması. Denetim mekanizması nedir? Hukuk devletinde yargıdır. Dolayısıyla, siz Anayasa, altında kanun, altında olan kanunu denetleyecek Anayasa Mahkemesi, altındaki düzenleyici işlemleri denetleyecek olan Danıştay var. Hem Anayasa Mahkemesi, hem Danıştay bireyin hak ve alanını genişletmek için var olan kurumlardır. Devleti korumak için var olan kurumlar değildir, ne Anayasa Mahkemesi'nin, ne de Danıştay'ın böyle bir işlevi yoktur. Ama bunlar bu üst yargı yeri kendi işlevinin dışında işlerle uğraşmaya çalışmıştır. Bu işlerin neticesinde kural koyucu olanlar da rahatsız olmaya başlamıştır. Rahatsız olmaya başlayınca da kanuna karşı hile yöntemi gelişmiştir. İşte torba kanunu dediğimiz şey, kanuna karşı bir hiledir. Hukukun evrensel prensiplerine karşı getirilmiş olan bir hiledir. Bu hile niye var? Biz hep hukukta ne deriz; normal, makul, mantıklı, dürüst insanlar. Parlamenterlerin hepsi böyle, konuştuğunuz zaman hangi partiden olursa olsun, her partiden aşağı yukarı tanıdıklarımız var, hepsi pırlanta gibi insanlar. Bunların niye böyle bir şeye ihtiyaç duydukları sorusu gündeme geliyor.

Şimdi bizim 1961 Anayasasına bakın, 1961 Anayasasını teorik olarak okuduğumuz zaman, söylediğimiz zaman dünyadaki en demokratik ve insan hak ve hürriyetlerine en uygun Anayasa olduğunu söylüyoruz, doğrudur, kağıt üzerinde böyledir. Ama başka bir sıkıntısı var; bu Anayasa, bu toplumun beklentilerine cevap verememiştir. O zaman ne

yapmışız? Orada sıkıntının sinyali gelmiş, sinyali ne diyor? Yasama işlevinin yapılmasında yasamaya bu kadar yük ve güç verdiğin zaman sistem yürümüyor. İki kanatlı bir parlamento öngörüyorsunuz, “navet sistemi” sistemi dediğimiz sistemi koyuyorsunuz. Biz ilk ne yaptık; yeni bir anayasa yaptığımız zaman yasama işlevinde bu ikili ayrımı ortadan kaldıralım, yasama hızlansın dedik. Ama buna bağlı olarak 1971 yılında bir müessese geliştirdik, kanun hükmünde kararname müessesesi. Bu müessese nerede var? Bunu biz yeni bulmuyoruz, bizim 1876 Kanun-ı Esasi’den beri gelen bir geleneğimiz var. Ayrıca bizim hukuk sistemimizi etkileyen Batı hukukunda da var. Ama bizim yanlış yaptığımız şey; bir müesseseyi alırken o müessesenin varlık sebebini düşünmeden günün ihtiyaçlarını karşılarsın diye alıyoruz. Aldığımız kanun hükmünde kararname müessesesi lüzumsuz bir müessesedir. Nasıl lüzumsuz, hukuk devletinde lüzumsuzdur. Yoksa günlük politikaları çözümlemek, vatandaşın sorularına ve sorunlarına cevap verme anlamında çok lüzumlu bir müessese. Ama, hukuk devletinde lüzumsuz bir müessese haline geldi ve özellikle de ekonomik alana ilişkin konularda 1980’li yıllarda Özal döneminde çok fazla uygulandı, çok fazlada eleştirildi, bu hususta tezler yazıldı vesaire. Sonra ne yapıldı? Siyasi iktidar bu sosyolojik olguyu iyi tespit etti, “o zaman ben bunu kullanmayacağım” dedi, ama bunun yerine bir şeye ihtiyaç var, işte bu şey torba kanundur.

OTURUM BAŞKANI- Hocam, kullanmamasının bir sebebi de Anayasa Mahkemesi’nin müdahalesidir. Anayasa Mahkemesi’nin; zorunlu, ivedi ve önemli konularla ilgili, ivedilik gerektiren konularda çıkarılabilir, diyerek müdahalesi nedeniyle zaten uzun bir süre rafa kaldırıldı. Kötülemek için söylemiyorum, ama olguyu bilmek açısından.

PROF. DR. ENDER ETHEM ATAY- Rafa kaldırıldı.

Tabii bunların hepsini birden anlatmakta çok zor, ama özetlemeye çalışıyorum ve vaktimi de geçirdiğimin de farkındayım.

Fakat sona kalmanın amacı iki dakika, herkes 15 dakika kullandı bende o hakkımı kullanacağım.

Dedik ki, bu torba kanun dediğimiz müessese bu anlamda bir ihtiyacı karşılamak için var. Nedir bu ihtiyaç? Kanun hükmünde kararnamenin dolduramadığı bir ihtiyaç. Ama orada başka bir şey ortaya çıkıyor; bir kuralı hukukilik anlamında getirmeniz yeterli değil. Bir de buna meşruiyet sağlamanız lâzım, işte doğal hukukun çözmeye çalıştığı şey budur, kurallın meşruiyetini sağlamak. Onun içinde insanın doğasına uygun olanı der, doğasına uygun olan nedir? Bir görüşe göre, tanrı insanı yarattığı için onun doğasına en uygun olanı bilir veya bir başkası da, insan aklının süzgecinden geçirerek kendi doğasına en uygun olanı bulur. Yine pozitivistlerde buna ne diyorlar; pozitif hukuk olacak, ama bunu biraz süzgeçten geçirelim, ahlaki değerlerle birlikte olsun vesaire. Aynı görüş bizim torba kanunun varlık sebebinin de kendisini gösteriyor. Diyor ki; torba kanun, gelişen bir ekonomi var, gelişen bir uluslararası ilişkiler var, gelişen ve değişmeye ihtiyaç duyan bir Türkiye var, bölgede birtakım sıkıntılar var ve bunları çözmeniz lâzım. Çözecek olan kim, burada iktidar olan ben ve benim çözebilmem için hızlı hareket etmem lâzım. Hızlı hareket edebilmek için hukuk devleti diyorsunuz, bir dayanağın olması lâzım, dayanağım kanun olacak ve kanunda yine, kanunun tanımını yaparken ne diyoruz; anayasada ve meclis İçtüzüğünde öngörülen usul ve esaslar çerçevesinde hazırlanıp kabul edilen vesaire, metne verilen isim. Senin bu söylediğini ben yaparsam halka hesap vermekte ben sıkıntı çekerim, o zaman ben halka hesap verebileceğim ve fakat aynı zamanda da demokratik

sistemin getirdiği imkanlar içerisinde kural koyacağım. O zaman bu kuralın adı ne olmalıdır? Bu kuralın adı kanun, kanun da torba kanun olacaktır. Bu anlamda “temel kanun” da yanlış bir tanımlamadır. Temel kanun kavramı da yanlıştır; çünkü biz onu tercüme ederken Fransız sisteminden muhtemelen alınmıştır, “organik kanun” vardır orada, ama bu organik farklı bir şey söylüyor. Bu organik kanun, bireye hak ve hürriyetleriyle, devletin organlarının işleyişıyle ilgili kanunları ifade ediyor. Orada ne yapıyor? Benim çizdiğim çerçeve içerisinde mutlaka halkın iradesine dayanan kanun çıkaracaksın diyor, işte doğal organik dediğimiz şey bu. Daha sonra ne yapmış? Fransız Anayasasının mantığında, kanunların düzenleme yapacakları bir alan var ve onun dışındaki alanda da genel düzenleme yetkisini idareye veriyor.

Şimdi bizdeki mantık genel düzenleme yetkisi yasama organı, buna bağlı olarak türev düzenleme yetkisi idareye, hükümete ait. Hal böyle olunca bir çatışma var, siyasi iktidar tek başına iktidara geldiği zaman, güçlü olarak bir şeyler yapmak istediği zaman yasama yetkisinin o anlamda kullanılmasının mümkün olamayacağını düşünüyor ve düşündüğü için de çözüm tarzı olarak torba kanun dediğimiz sistemi getiriyor.

Sorunu anladık gibi, peki bu sorunu nasıl çözeceğiz? Aldığımız bütün notlarda, bir defa yasama işlevinin yeniden tanımlamak zorundayız. Her konuda kanuna ihtiyaç var mıdır? Soru budur. Bu sorunun cevabını doğru verdiğimiz takdirde yasama organı da böyle bir kanun çıkarma zorunluluğunda hissetmeyecek. Ama buradaki ince, hassas nokta; bireyin hak ve hürriyetlerini koruyacak, güvence altına alabilecek bir mantığı nasıl oluşturabileceğiz. O zaman bizim esas yoğunlaşmamız gereken nokta, ikincil anlamda yürütme organının yapacağı düzenleyici işlemlerin temel prensiplerinin iyi bir

şekilde ortaya konmasıdır. Yoksa yasama işlevinin tekrar tanımlamaya falan hiç gerek yok, yasama işlevi bellidir, yasa koyar. Ama her konuda yasa koymaya ihtiyaç yoktur. Onun için başta anayasa olmak üzere kanunun içeriğini bu anlamda yeniden bir dizaynına ihtiyaç vardır. Bu anlamda idareye özellikle ekonomik alanlarda ve bunun gibi günlük ihtiyaca ilişkin, bizim mutlak ihtiyaçlar dediğimiz ihtiyaçları gidermek için yapacağı düzenlemeler için iyi bir alan çizilmesi ve çizilecek olan bu alanda da yine bir normlar hiyerarşisinin iyi bir şekilde oluşturulmasına ihtiyacımız var.

Şimdi bu teorik, bu mekanizma şu anda Türkiye’de var mı? Maalesef yok, Türkiye’de yargı bu anlamda iflas etmiş. Yargının yeniden yapılandırılmaya ihtiyacı var, yargıcın yeniden bağımsız ve tarafsız olmaya ihtiyacı var. Bunu hissetmeli, hissettiğini de kararına yansıtmalıdır. Dolayısıyla, yasama işleminin yeniden bir tanımlamaya ihtiyacımız var, bu yasama işlemiyle birlikte aynı zamanda otomatik olarak kuvvetler ayrılığı ilkesi ve buna bağlı olarak da, siyasi sistemin tanımlanmasına ihtiyaç var. Siyasi sistem, yeni bir şey keşfetmeye gerek yok, parlamenter sistemden sapmaya gerek yok. Ama rasyonelleştirilmiş parlamentarizm dediğimiz akımı tasvip edip veya tercihimizi o yönde kullanmamız lâzım. Parlamenter sistemin o klasik anlamdaki kuvvetler ayrılığı ilkesinden günün ihtiyaçlarına, Türkiye’nin kısa, orta ve uzun vadedeki sorunlarını çözebilecek bir parlamenter sistem anlayışını ve bunun temel ilkelerini yeni anayasaya koymalıyız. Bu çerçeve içinde yasama işlevini yeniden tanımladığımız takdirde sorunun büyük bir kısmını çözmüş oluruz diye düşünüyorum.

Herhalde süremi de 4 dakika aşmak suretiyle tamamladım. Teşekkür ederim.

OTURUM BAŞKANI- Teşekkürler hocam.

Hocam hâlâ İdari Usul Kanunu çıkmadı değil mi?

PROF. DR. ENDER ETHEM ATAY- Çıkmaz, çıkma imkan ve ihtimali de yok.

OTURUM BAŞKANI- İdarenin düzenlediği işlemleri veya idarenin bağlı olduğu prensipleri belirlemek gerekir diye, çok isabetli bir tespitiniz var. Ama idari usul kanunu yapamadık hala.

PROF. DR. ENDER ETHEM ATAY- Yapamayız, niye yapamayız? Orada da yanlış bir algı içerisine girdik. Ben o komisyonlarda bulundum ve sonradan istenmeyen adam ilan edildim, çok çağırıyorlar artık. Niye? Çünkü orada doğruları fazla söylememek gerekiyor. Bu kanunun bu haliyle çıkma ihtimali yok, niçin yok; sizin geleneksel bir idare anlayışınız var ve bu idare anlayışında yetki kullanan birimler var ve siz kullanan birimlerin birdenbire elini kolunu bağlar gibi bir his içerisindesiniz. O zaman ne yapacaksınız? Bunu yavaş yavaş yapmanız lâzım. O anlamda mesela Bilgi Edinme Kanunu çıktı, iyi bir şekilde uygulanıyor mu, uygulanmıyor mu, o da tartışma konusu. Fransızlar da bunu böyle yapmışlar, tek bir kanunda çıkaramadılar. Biz birden yüklendik, haydi idarenin sorunlarını çözeceğiz, demokratikleşeceğiz dedik. Ama bizim bu yasama işlevinin belirlenmesinde de aynı sorunu yaşayacağız. Belki yavaş yavaş dozajı artırmak suretiyle bu olabilir.

Bir cümle söyleyerek bitiriyorum.

Parlamente yapması gerekeni yaptığının kanaatinde değil. Yani bunun da kayıtlara geçmesi anlamında.

OTURUM BAŞKANI- Geçti Hocam.

Ali Bey'le mesai arkadaşı sayılırız. Sayın Masarifoğlu'na sözü vermek istiyorum...

AV. İLHAN MASARİFOĞLU- Teşekkür ediyorum Sayın Başkan.

İlhan Masarifoğlu, avukat, Ankara Barosu.

Yasa İzleme Enstitüsü Başkanı Savaş Özdağ Bey torba yasa uygulamaları ve yasama tekniğiyle ilgili bir çalıştayda konuşma yapmamı istediğinde, tabii önce onur duydum, ondan sonra da bir araştırma yaptım. Ancak ne yazık ki, bu kadar önemli bir konuda çok fazla eserin olmadığını gördüm. Bir uygulamacı olarak avukatların, belki baromuzun, öğretim üyelerimizin, bürokratlarımızın bir eksigi olarak karşımıza çıkıyor. Bu çalışmanın o anlamda çok yararlı olacağına inanıyorum ve çıkacak sonuç bildirgesinin de, sadece baromuzla sınırlı kalmamak kaydıyla, üniversitelerimize ve Meclisimize iletilmesinin de yararlı olacağını düşünüyorum.

Şimdi tüm konuşmalardan çıkan sonuç; torba yasa kötü, bir kabahat. Bundan kim yarar elde ediyor? Bundan iktidar yarar elde ediyor. İktidarın tamamı mı, hayır, tamamı değil. Milletvekillerinin bir kısmı bundan habersiz, belki uluslararası çıkar grupları, belki bazı ideolojik gruplar, Meclis'in, halkın, komisyonların denetiminden kaçırarak torba yasaları şeklen bir kanun haline getiriyorlar. Bu suçtan yararlanan iktidar partileri, ama bu suçun bir de ortakları var; Mecliste ve yürütme organlarında çalışan bürokrat arkadaşlarımız da bunun zeminini hazırlıyorlar.

BİR KATILIMCI- Benim yasam çıksın, nasıl çıkarsa çıksın diyen bir toplum kesimi de var.

AV. İLHAN MASARİFOĞLU- İktidar partisinin parti politikalarını belirleyen çok küçük bir kesimi var. Onun dışında çeşitli lobi grupları var, bunlar da bu yasama faaliyetinin zeminini hazırlıyorlar. Çünkü şöyle bir şey var; bu iktidar partisi için de geçerli, muhalefet partisi için de geçerli. Bir şeye 300 tane insanın topluca karşı çıkmasının, ya da 100 tane, 70 tane insanın, muhalefet için konuşuyorum, topluca kabul etmesinin mantığını ben algılayamıyorum.

Grup kararı denilen bir karar var, milletvekilleri kendi önlerine gelen konularda ağabeylerinin, yani grup başkanvekillerinin eline göre hareket ediyorlar; bazen hatalar ve komik görüntülerle dolu bir yasama faaliyeti var. Grup başkanvekili ne şekilde elini kaldırırsa, insanlar da o şekilde elini kaldırıyor. Bence 550 milletvekiline gerek yok, 50 milletvekili ile bu faaliyet yürür.

Bir de tabii bu yasama faaliyetinin kurbanları var. Bir katılımcı halktan isteyenler olduğunu söyledi, ama bu yasama faaliyetinin kurbanları halk ve halka en yakın insanlar olarak da uygulayıcılar olan avukatlardır. Çünkü, bu statüko ile, bu sistemle mücadele eden kesim biz avukatlarız. Buna bir yasama faaliyeti demek mümkün değil. Torba yasa uygulamasına, ben “yasamatik faaliyeti” diyorum. Çünkü, çok hızlı bir süreç, komisyonlardan tartışılmadan geçiyor, halkın değişik kesimlerinin de bu sürece katılımı sıfır. Zaten halkımız duyarsız, zaten halkımız seçimden seçime iradesini belli ediyor ve ondan sonra tekrar takip etmiyor. Onun dışında örgütlü de bir toplum değiliz. Zaten örgütlenmeler, her dönem bir tehlike olarak algılanıyor. Mecliste komisyon faaliyetlerini izleyecek meslek örgütleri, sivil toplum kuruluşlarının da orada bulunması zaten çok arzu edilmiyor. Bu manada muhalefetin ve toplumun değişik kesimlerinin görüşleri alınmaksızın bir yasa faaliyeti gidiyor.

Şimdi kurban olan halk, kendi iradesini yansıtmayan, Milli İradeyi yansıtmayan Meclisin almış olduğu kararlara bağlı. Aslında Meclisin halkın iradesini belirleyip ona göre norm koyması lâzım, bu süreç kesilmiş vaziyette, ama tersi sistem işliyor. Meclis’in belirlemiş olduğu kurallar, normlar, halka tam olarak uygulanmak zorunda.

Kanunu bilmemek mazeret sayılmaz ilkesini artık ben çok aştım, bu evrensel ilkeyi aştım, çünkü şöyle bir gerçeklik

var: Başbakanlığa bağlı olduğunu tahmin ediyorum. Bir kodifikasyon faaliyeti var, yani uzmanlar oluştu, bürokratlar oluşturuldu ve ülkede hangi yasa var, hangi tüzük var, hangi yönetmelik var, bunu araştıran, bulan ve bir sistematik halde yayınlayacak grup çalışıyor. Yani ne haldeyiz ki bırakın halkın uyacağı kuralları bilmesini, bu konuyla ilgili özel çalışma grubu nerede ne var diye araştırıp çıkartacak da, biz de ona uyacağız. O nedenle ben kanunu bilmemek mazeret sayılmaz ilkesini daha da geliştiriyorum; kanunu bulmamak mazeret sayılmaz diyorum. Çünkü, kanunu bulmak da gerçekten güç hale gelmiş vaziyette. Bu yasamatik faaliyetinde ve kanunların bilinmezliği faaliyetinin de demokratik açıdan son derece sakıncalı bulduğum bir husus şu: Toplumun birbiriyle çelişik çıkar grupları, yaşam tarzları vesaire var. Demokratik sistem aslında toplumun bu anlamda basıncını alan bir sistem, yani insanlar, muhalefet partileri aracılığıyla ya da çeşitli örgütlenmeler vasıtasıyla kendilerini ifade edebilmeliler. Komisyon çalışmaları bu bakımdan çok önemli ve anlamlıdır. Eğer muhalefet başta olmak üzere, toplum kendini ifade edemiyorsa, kendi görüşlerini yasama faaliyetine yansıtamıyorsa, bu grupların marjinalleşmesi ve tepkilerini daha farklı şekillerde göstermesi kaçınılmazdır. Bu şekilde dayatmacı, çoğulcu değil de çoğunlukçu anlayışın Meclise de hâkim olması, eninde sonunda terörizmi yanında getirir. Kendini ifade edemeyen diyelim ki bir ateist grup ya da bir sosyalist grup, bir komünist grup, eğer gidip milletvekiline derdini anlatamıyorsa, komisyona derdini anlatamıyorsa, bunu bir biçimde ifade etmek durumundadır.

Temel sıkıntıyı şöyle özetlemek mümkün: Her konuyu yasalaştırmak gibi bir arzumuz var. Ben, bu ülkede yaşayan, bu ülkenin vatandaşı olan herkesin mutlak surette bu ülkenin kurucusu Atatürk'e saygı duyması, minnet duyması

gerektiğine inanıyorum; ama bunu kanunla yapmaya kalkıştığınızda bir sakatlık görüyorum. Benim sevgimi, benim bağlılığımı ve minnet duygumu kanunla belirlemeniz mümkün değil. Bu, sağ-sol hiç fark etmiyor, ama temel hastalık devam ediyor. Kendi ideolojimizi ve kendi yaşam biçimimizi kanunlar aracılığıyla topluma dayatmak gibi bir irademiz var. İçkiyle ilgili düzenlemeler geliyor. Ne için bu? “Benim yaşam tarzıma göre hareket edeceksin.” Atatürk’ün korunmaya ihtiyacı yok, ama biz bu konuda yasa yapmış bir ülkeyiz. İktidar milletvekilleriyle konuştuğumda, onlar da aynı şeyden şikayetçi. Aslında kendi ideolojilerine göre belirledikleri yaşam tarzını güvence altına almak için. Bunu bir belediyenin uygulaması olarak getirecek olsa tepki görecekti, bunu Başbakanlığım emri olarak uygulasa tepki görecekti. Ne yapıyor; başörtüsüyle ilgili konuları kanunlaştırıyor, sözde güvence altına alıyor. Hatta bunun Anayasaya girmesi bile tartışıldı bu ülkede. Normlar hiyerarşimiz çökmüş vaziyette. Aslında her bir üst norm, alt normun alanına tecavüz etmekte. Anayasaya girmemesi gereken evrensel kurallar Anayasaya giriyor. Çocuk istismarıyla ilgili bir konu Anayasada olsa ne fark eder, olmasa ne fark eder? Bunu anayasaya sokuyorsunuz. Kanunda olması gereken bir konu, Orman Kanunu’nda, bilmem ne kanununda olması gereken bir konu Anayasaya giriyor. Hep bir üste sıçrama var. Tüzük denilen bir şeyi zaten unuttuk. Normlar hiyerarşisinde, uygulamada da son dönemde bakıyorum, tüzükle ilgili bir konu yok. Yönetmelikler uygulamayı açıklamak için normlar hiyerarşisinde yer almasına rağmen, kanunların tamamen tekrarı mahiyetinde. Genelge ya da idari işlemler ise tamamen kanunlara atıf yapıyorlar. Her konuyu kanunla düzenlemenin dayanılmaz bir cazibesi var. Bu cazibe şu: Meclisten geçirilmek suretiyle siyasi irade hesap vermekten kaçınıyor. Bu bir bakan işlemi

değil, başbakan işlemleri değil. Meclisten geçirdik ya, artık ilâhî bir emir gibi, suç oraya atılıyor.

Gezi olaylarına bakın. Türkiye’de belediyenin park ve bahçeler müdürlüğünün alması gereken bir karar, neredeyse kanuna, Anayasaya girecek kadar büyütüldü. Niye? Herkes kanunu bir şekilde kullanmak istiyor.

Diğer yönden şunu düşünmek lazım: Bu normlar hiyerarşisini işletemeysek, bir gereklilik de çıkıyor. Teknolojik olarak inanılmaz bir gelişme içerisindeyiz, modernleşme almış başını gitmiş. Sosyal alanların zamanında ve iyi düzenlenmesi lazım, anlık düzenlenmesi lazım. İktidarların gerçekten kanun faaliyeti içerisinde bu görevlerini tam ve zamanında yapması lazım. Bu konuda artık gecikmeye tahammül yok. Bunun için, hızlı çalışması gereken bir Meclis lazım; ama Meclisin mevcut sistemi hızlı çalışmaya asla müsait değil. Şeref beye bu anlamda sonuna kadar katılıyorum. Klasik yasama faaliyetiyle toplumun ihtiyaçlarının karşılanması mümkün değil. Onun yerine, hızlı işleyen bir sistem lazım. Ama hızlı derken, demokrasiye aykırı olmayacak ve denetimden kaçırılmayacak bir sistem lazım. Bunun çaresini normlar hiyerarşisinin çok iyi işletilmesine bağlıyorum. Kanunda, bir işin felsefesi konuşulur, yani milletvekillerinin Meclisteki çalışmaları sırasında ana felsefeyi belirlemeleri lazım. Yoksa, en ince ayrıntısına kadar uygulamayı oraya yazmalarına gerek yok. Eğer kanunlaşma faaliyeti gerçek sınırlarına çekilecek olursa, buna bağlı tüzük, yönetmelik, genelge ve idari işlemler olması gereken yere oturursa, Meclisin de çok daha iyi çalışacağını düşünüyorum.

Teşekkür ediyorum.

OTURUM BAŞKANI- Biz teşekkür ederiz. Siz de süre sınırına uydunuz.

Park bahçelerle ilgili bir şey söylediniz. Şunu hatırladım: Biliyorsunuz, bir anayasa platformu çalışması sürdürüldü ülkemizde. Platformda katılımcılara şu soruluyor: “Aşağıdakilerden hangisine anayasada öncelik verilmesini istersiniz? A. Park bahçe, B. Toplu taşıma” ve devam ediyor. Dolayısıyla, bu anlamda gerçekten söylediklerinize ben de katılıyorum. Bu konuda Türkiye’de ciddi bir görüş geliştirilmesine ihtiyaç olduğu açık.

Sayın Altay, sizinle devam edelim.

AV. ALİ ALTAY- Bu konuyla ilgili ben de meslektaşım gibi bir araştırma yaptım, oturuma katılan uzmanların hazırladıklarının dışında bir şeye ulaşamadım.

Söylenecek her şey gerçekten söylendi. Belki en son konuşmacı olmanın avantajı o. Ne söyleyebilirim? Yalnızca, torba yasa dolayısıyla başıma gelen, iki tane davanın başına geçirilen torbayı anlatabilirim hakikaten. Bir davada, Ziraat Bankası çalışanı bir müvekkil, Karadeniz’de bir ile atandı. Ankara’da, hastanede kalp rahatsızlığıyla ilgili tedavisi sürüyor, ikametgâhı burada, çocukları burada. Bir sürü bildik gerekçeyle davayı açtık. İlk savunmadan sonra idare ilk savunmayı verdi, biz ona yönelik yanıtlarımızı sunduk, derken ret kararı geldi. Meğer torba yasalardan birinde, bir maddede, “Ziraat Bankasına karşı açılacak davalar iş mahkemelerinde açılır” diye bir hüküm eklemişler. İşlemin adı atama. İş Kanunu’nda, atama işleminin iptali diye bir dava türü bilmiyorum ben. Bilgisizliğime verin. Ben gerçekten İş Kanununda, iş mahkemesinin bakabileceği bir atamanın iptali davası olduğunu bilmiyorum. Dava konusu işlemin üzerinde de “Atama” diyor, “Şuraya atandınız” diyor. Bunu herhalde Danıştay Anayasa Mahkemesi’nin önüne götürür dedik. Anayasa Mahkemesi’nin önüne daha önceden gitmiş. Hiçbir sorun bulmamışlar, devam etti.

Bir başka dosyada, bu Emekli Sandığında geçen sürelerle ilgili biriken ikramiyenin ödenmesi meselesi var. 7 yıl sürdü. Başka oturumlarda da anlattım. Bu dava tam 7 yıl sürdü. Çünkü “Ödenmez” diyen yasaı Anayasa Mahkemesi yargılama sırasında iptal etti. “Ödenmez” diyen yasa da bir torba yasanın içinde çıkmıştı. Sonra mahkeme karar verdi, fakat yeni yasa çıktı diye idare temyiz etti. Bu sefer Danıştay, “Bu yasa Anayasa Mahkemesi’ne yeniden taşındı. Bunun sonucunu bekle” dedi, bekliyoruz. 7 yıldan sonra Anayasa Mahkemesi, bu haline rağmen, zehir zemberek bir kararla, “Ey yasama! Ben bunu daha önce iptal etmişim. Aynı yasaı bu sefer dolanarak başka bir torba yasanın içerisinde çıkarıyorsun. Anayasa Mahkemesi kararları bağlayıcıdır” vesaire diye iptal etti de, dava ancak sonuçlandı.

Tüm konuşmacıları, özellikle torba yasa üzerinde çalışan uzmanları dinledim; ama benim bir sorum -keşke vekiller gitmeseydi- torba yasaya neden gereksinim duyulduğu sorusudur, aslında bunun ortaya çıktığı saatlere bakarak anlaşılabilir. Yok, Avrupa Birliği, uyumdu vesaireydi, tamam. Ama bir rakam var elimde; Meclisin kurulduğu tarihten bu yana, daha doğrusu 2003’e kadar toplam 12 bin 686 adet yasa çıkmış, 2003’ten 2013’e 3 bin yasa eklenmek suretiyle 15 bin olmuş. Bir başka oturumda AKP milletvekiline, “Bu kadar çok yasaı neden yapıyorsunuz?” dedim, ortalık karıştı. Niye yapıyorsunuz bunu? Bu nasıl bir gereksinimin karşılığı, hangi ihtiyaç? Ben, torba yasanın artık son 4 ya da 5 yıllık geçmişinin tamamen kişiye özel yasa çıkarma yöntemi olarak uygulandığını izleyebiliyorum. Yoksa, “Ortadoğu’da bir gücüz. Çok da iştahımız kabarmıştı, kursağımızda kaldı. Bu gücü korumak, orada bir güç olarak var olmak yürümeyi güçlendirmekle mümkündü” filan gibi bir gereksinim değil.

Oturum öncesi, Kasım Akbaş hocanın konuya yaklaşımını konuştuk. Sayın hoca, “Para ve malın elini kolunu sallaya sallaya gezebilmesi için bu yasal düzenlemelerin yapılması gerekiyor. Yeni bir hukuki rejim yaratılıyor.” Demek ki, içeriğine kıyısından köşesinden değinilen haliyle, torba yasanın temel gereksinim diye karşıladığı şey, bir rejimi değiştiriyoruz, torba yasayla bir rejim değişiyor dönülmez biçimde. Benim de derdim değil milletvekili olmak, ama devri iktidarda biz de ileride torba yasa hükümlerinden yararlanacak mıyız; tahribatı gidermek için mecburen. Çünkü yüksek bir tahribat var. Cumhuriyet yasalarının tamamı perişan edildi.

Tabii, bunu karşılarken, hani, “Atatürk’ün korumaya ihtiyacı yok. Alkolü de düzenlemek, insanların yaşama tarzına müdahale” gibi değil, rejim değişiyor. Eskisinden çok mu memnunduk?; değildik diyeyim, ama hepimiz torba yasadan şikayetçiyiz. Başka bir şey var; onu ortaya net bir biçimde koymak durumundayız. “Eskisi bazı yasalar, kullanılmıyor” diyorduysak, 27 Ekim 1988’de toplam 3 maddelik bir yasa çıkmış, Uygulanma İmkânı Kalmamış Olan Kanunların Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun. Toplam 1657 adet yasa bu Yasayla yürürlükten kaldırılmış. Torba yasalarla eskiyen yasaları yenileme derdimiz vardıysa, önce benzeri nitelikte bir yasayla eskiyenleri bir yürürlükten kaldıralım. Hakikaten boşluk oluşmadığını düşünüyorum, çok fazla iç içe geçti. Bir alanı 3-4 tane yasa düzenlemeye başladı ve artık hâkimler karar vermeden önce, yaptığımız yargılama duruşmalıysa, “Bu konuda bir değişiklik var mı?” diye bize soruyor. “En son başbakanlık.gov.tr.’ye baktık, yok” diyoruz. Öğleden sonra geliyorum, meğer güncellememişler. Sizi temin ediyorum. Yani ben “Yok” diyordum, varmış meğer. Amacı ne? Biz uygulamanın içindeyiz. Bu neden böyle yapıyor, bu hız düşkünlüğü ne, neyi yetiştirmeye çalışıyoruz?

“Bir gereksinim ortaya çıktı da bir türlü karşılanmıyordu, büyük bir hızla bunu karşılayalım.” Tamam, binlerce yasa maddesi çıkarıldı. Bu gereksinimi kim, nerede, hangi saatte saptadı, belli değil. Ama geriye çekilip bakıldığında net bir fotoğraf var; sermayenin isteklerine uygun bir yasa yapma yoluna gidiliyor. Tabii, bunu söyleyince biraz sermaye karşıtı gibi oluyor. Hiç karşıt falan değilim. “Sen buna uygun bir düzenleme yap.” Nasıl bir kutsallıksa, bir de globalizm diye bir kutsallık var. Uluslararası sermaye “Ben de gezeceğim” diyor. Cargill meselesini hatırlayalım. Danıştay iptal ettiği halde, sonra yasa olarak çıktı.

En son Hava Sporları Federasyonu Başkanlığı, başkan seçildiği halde, “Milli irade, milli irade” denilen yaklaşım başkanı bir türlü atamıyor. Dava açtık, iki gün sonra Federasyonu lağvettiler. Bir Milli Eğitim müdürü 10 kere yerinden alındı, dava açıldı sürekli, yargı yerine iade etti. Bakınız, iki şey yaptılar. Dediler ki, “Bu müdür yüzünden teşkilat yasasını değiştirmek zorunda kalacağım.” Değiştirdiler. İki, hep o kararı aynı mahkeme veriyor. O mahkemeler de değişti.

Torba yasa hangi gereksinimi karşılıyor, ben görüyorum. Yaşadığım şey bu. Şu ana kadar “Torba yasadan şu yarar elde edildi, ne güzel” diyebileceğim bir örnekle karşılaşmadım. Açık söylüyorum. Kamufraj, belirsizlik, geleceği düzenleyememe, bir yasa da aranan özelliklerin hiçbirine sahip olmayan bir yasal düzenlemeyi inat ve ısrarla neden yapıyoruz? Ben vekillere de soracaktım. Hakikaten hiçbir yararını gözleyemediğimiz ya da yararını somut olarak yaşamadığımız bu torba yasa neden inatla ve ısrarla bir yöntem olarak uygulanıp yasama faaliyetine girdi? O ilk şeyde verilen yanıtı anlıyorum. Gerçekten merak ediyorum. Benim bulduğum yanıtlar bunlar. Ama siz uzmanısınız. Samimiyetle merak ediyorum; neden hıza düşkünüz, neden bu kadar çok yasa çıkarıyoruz,

hangi toplumsal gereksinimi karşılıyor? Bu alanda çalışanların tamamının yazdıklarına baktığımda, hakikaten bu özel bir yasama tekniğine dönüşmüş, özelleşmiş, yani yasama faaliyeti özelleşmiş.

Benim söyleyeceklerim bunlar. İnşallah bir yanıtı vardır bunun.

OTURUM BAŞKANI- Teşekkürler.

Buyurun.

BİR KATILIMCI- Torba kanunla ilgili tespitlerinize katılıyorum. Karşılaştığınız somut örnekler verdiniz. Ama torba kanuna bütüncül bir perspektifle “İçerik olarak kötüdür” demek doğru olmaz, bilimsel bir değeri olmaz. Çünkü usulen torba kanunun içerisinde yasalaştığı halde, çok önemli konularda çok güzel maddeler şeklinde geçtiği de oluyor. Mesela bazı önemli hususlar var ki, hatta geniş toplum kesimlerini ilgilendiren, toplumun büyük beklentiler içerisinde olduğu, menfaat temin eden, onların gecikmiş bir hakkını teslim eden filan çok güzel hükümler geçtiği de oluyor torba kanun içerisinde, hepsi kötü değil. Yaptığınız eleştirileri Türkiye’deki bütün yasalarla ilgili yapmak lazım. Yalnız, torba kanunlarla ilgili, sizinkine katkı niteliğinde bir şey söyleyeyim. Şu doğru: Bildiğimiz, okullarda öğrendiğimiz, derslerimizde okuttuğumuz klasikleşen yorum yöntemleri -hukuki yorum tekniklerini kastediyorum- torba kanunlarda çok ciddi sıkıntı. Niye? Çünkü torba kanunlardaki yasama materyalleri hep sakattır, gerekçesi belli değildir, önergeler ayaküstü hazırlanır, son dakika golü gibi girer, gerekçesizdir. Daha önceki bölümde de söyledim; bir kamuflej amacı vardır zaten torba kanunun. Ama şunu diyemeyiz: “Torba kanunlardaki bütün maddeler içerik itibarıyla, mahiyet itibarıyla kötüdür, hiç güzel madde olmaz” diyemeyiz. Toplum kesimlerinin uzun uzadıya hararetle beklediği bazı konular

var ki, gayet güzel şekilde torba kanunlarda düzenlenmiştir. Çelişkili bir durum gibi, ama gerçeklik bu. Çok önemli, ciddi konular, değil mi Fahri bey, çok güzel şekilde geçtiği de olur. Ama bu, torba kanunların yasama usulleri yönünden sıkıntılı bir nitelik taşıdığı gerçeğini ortadan kaldırmaz, yani iyi şeyler yapıldı diye.

Avantajları sanki dezavantajları karşısında daha ağır basmalı diye düşünüyorum. Mesela, bir İstanbul Menkul Kıymetler Borsasının özelleştirilmesinde toplumun genelinde ne gibi bir menfaat var?

BİR KATILIMCI- Çok çeşitli konular düzenlendiği için torba kanunlar içerisinde, korsan konular olur, sıkıntılı konular olur; ama güzel konular da olur, yani “İlla hepsi kötüdür” demenin bilimsel bir değeri olmaz.

OTURUM BAŞKANI- Yani sistematik şekilde yapılmadığı için, mesela burada söylenilen şeylerin hepsi o hükümler için de geçerli. Yani iyi bir düzenleme getiriyor olması, sistematikten uzak olmasını, gözden uzak yapılmasını, eleştirilere kapalı bir şekilde yapılmasını, toplumun geneli bilgilenden yapılmasını, bunların hiçbirini ortadan kaldırmıyor. Yani düzenlemenin tek başına iyi olması mahzurları ortadan kaldırmıyor diye düşünüyorum. Ama tabii ki katıldığım nokta da var, iyi niyetle yapılmış düzenlemeler de olabilir.

Buyurun Sayın Sav.

AV. ATILLA SAV- Bir-iki noktaya değinmek için söz aldım.

Torba kanunun bir kere hukuk devletinde yerinin olmadığı açık, hiç bunu tartışmaya lüzum yok. Bazı hallerde gerekli ya da yararlı olmuş olması, torba kanun müessesesini yoktan var etmemeli. Evet, iyi bir torba kanun, mesela demin örnek verdiler, Helsinki Kriterlerine uyum amacıyla 4771 sayılı bir Kanun çıkarılmış. Türk Ceza Kanunu, Dernekler Kanunu,

Vakıflar Kanunu, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Hukuk Usulü Kanunu, Ceza Usulü Kanunu, Radyo ve Televizyon Kurulu Kanunu, Basın Kanunu, Polis Vesayet Kanunu ve Serbest Bölgeler Kanununun bazı maddeleri değiştirilmiş. Olabilir, ama bu gibi bir yararlı işlem, bütün sistemi haklı göstermez.

İkincisi, hukukta boşluk dolduruyor iddiası. Hukukta boşluğu dolduran yalnız kanun değildir, kanundan başka normlarla da hukuk doldurulabilir. Bir örnek vereyim. 931 sayılı İş Kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edildi ve 1 yıllık bir yürürlük süresi tanındı. O süre dolduğu halde yeni bir kanun yapamadı Türkiye Büyük Millet Meclisi. O dönem biraz yavaş gidiyordu. 1475 sayılı Kanun çıkıncaya kadar davalar düşmedi, yargı boşluğu doldurdu. Medeni Kanununun 1. Maddesi çok açık, “Hâkim kanunu uygular. Kanun bulunmayan hallerde şunları, şunları, şunları şey yapar. En son olarak da kendi vicdani kanaatiyle karar verir. Bu kanaati oluştururken de yargı kararlarından yararlanır” diye bir şey var. Nitekim bir tek iş davası da kanun yok diye kaybolmadı.

Bu itibarla, o kadar da çok kanunculuk bana isabetli gelmiyor. Yani hukukçuluk elbette kanuna saygıyı gerektirir, ama tek kaynak kanun olmadığına göre... Kanun yapın, o ayrı bir şey; ama kanunu hukukun isteklerine, tanımlarına göre yapmak zorundayız.

Burada bir başka gözlemim var. Maalesef, Türkiye Büyük Millet Meclisi giderek daha çok ve olumsuz bir çalışma düzeni içerisinde. Biraz önce değindiniz. Kanunlarda artık gerekçe yok, genel gerekçe yazıyorlar. Genel gerekçeden sonra madde gerekçeleri denilen şeyleri okuyun, çok defa metindeki kanun hükmünün tekrarından ibaret. Bu itibarla Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin görevini, yani yasama

organının görevini yapması lazım. Nitekim, bunun bir başka örneği kanun hükmünde kararnameler. Biraz önce sanıyorum sayın hocam değindi. Kanun hükmünde kararnameler de aynı şekilde hukuk dışı kullanılmakta. Yani kanun hükmünde kararname belli konularda yetki veriyor. Bu yetkinin süreli ve çabuk karar gerektiren konular olması lazım. Yetki kanunları çıkıyor, kanun yetkisini devrediyor. Bu bir yetki devri, yani yasama organı, erki yürütme organına devrediyor. Benim çok Anayasaya aykırı bulduğum bir şey. Kanun hükmünde kararnamelerle yeni bakanlıklar kuruldu, bu bakanlıklara kadrolar ihdas edildi. Bunun üzerinden 2 yılı aşkın süre geçti, bu kanun hükmünde kararnamelerin Meclis'te görüşülmedi. Hâlbuki, yetki Meclisin. “En kısa zamanda, kanun hükmünde kararnamenin yayınlandığı gün Meclis Başkanlığına gönderilir” diyor. 2 yıl geçti. Niçin ele almıyor Türkiye Büyük Millet Meclisi? Çünkü kanun hükmünde kararnamenin faili, yaratıcısı Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde de istediğini yapma yetkili. Ama o zaman yapın, görüşülmesini sağlayın. Niçin böyle bir hukuka aykırı, bir hukuk devletinde olmaması gereken bir durumu sürekli hale getiriyoruz?

Bir başka şey, kanun hükmünde kararnameyle bir makam ihdas edildi, bakan yardımcılıkları. Bir bakan yardımcısının yetkisi ve sorumluluk şeyi neyle tayin edilir, bir siyaset adamı mıdır? Hakkında bir yolsuzluk iddiası olduğu zaman, bir bakan gibi Yüce Divana mı gidecek; yoksa, bir kamu görevlisi gibi normal adliye mahkemelerinde mi yargılancak? Durumları da belli değil, yetkileri de belli değil? Kim, hangi konuda hangi idari kararı tesis edecek, hangilerini edemeyecek yahut nerede siyasi karar verecek, nerede siyasi karar vermeyecek? Kişisel olarak, bir hukukçu olarak, hukukun üstünlüğü ilkesine, hukuk devletine inanmış bir kimse

olarak söylüyorum: Maalesef Türkiye hukuk devleti olmaktan gitgide uzaklaşıyor ve bunun kaynağında erklerin ayrılığı ilkesinin büyük ölçüde yara almış olması yatıyor. Anayasada da tam bir erklerin ayrılığı ilkesi yok, ben katılıyorum, yarı başkanlık sistemi. Zaten Anayasa yapılırken, 104. maddede sanıyorum, cumhurbaşkanının yetkileri, bunlar sayıldığı zaman, biz o zaman Barolar Birliği olarak, bunun bir yetki devri olduğunu ya da yarı başkanlık sistemi olduğunu ileri sürdük. Tabii, o zamanın hukuk anlayışı bunu benimsemedi. Ama ona rağmen yine de erklerin ayrılığı ilkesi var; yasama erki, yürütme erki ve yargı. Yargıyla ilgili olarak bir başka sorununuz var.

Avukatlık mesleğini son derece ilgilendiren bir konu var; hukuk öğrenimi Türkiye’de çok bozuldu. 100 küsur hukuk fakültesi açıldı. Bunların arasında, son derece büyük bir kalite ve öğrenim düzeyi farklılığı var; ama hepsinden mezun olan, diploma alan gençler hukuk fakültesi mezunu sayılıyor. Bunların bir kısmı maalesef hâkim oluyor. Geri kalanlarının her türlü hukukçuya ait işi yapması imkânı var. Ama bazı özel nitelik isteyen işleri yapamayanların hepsi avukat olmak istiyorlar. Hukuk öğretimiyle avukatlık eğitimi bence iki ayrı işlem; yani hukuk fakültelerinde öğretilir, ama avukatlık stajında hukuk öğretilmez, artık hukuk uygulaması ve meslek uygulaması öğretilir. Bir sınav vardı; bu sınav çok faydalıydı, çünkü stajı verimli hale getiriyordu. Özellikle imkânları geniş olan büyük barolar stajyerlere çok iyi bir akademik çalışma imkanı veriyordu. Ben kendi stajyerliğimi hatırlıyorum ve şimdiki stajyerlere gıpta ediyorum. O kadar fark var. Ama bu stajdan herkes aynı şekilde yararlanıyor mu, yararlanmıyor mu, bir sınava bağlı. Bir sınav vardı, kaldırıldı; ama son defa 1999 değişikliğiyle sınav konuldu. Sınavı 3 milletvekili yahut 5 milletvekilinin verdiği bir teklifle kaldırdılar. Anayasa

Mahkemesi bu kanunu iptal etti, yani “Sınav gereklidir, ama sınavın yapılış şekline ilişkin hükmü şu ilkelere göre yeniden düzenlemek gerekir” dedi. Aradan 1 yılı aşkın süre geçti, hiçbir milletvekili bu kanunu vermeye cesaret edemiyor. Bunun sonucunda ne oluyor? Benim izleyebildiğim kadarıyla Türkiye Barolar Birliği bir yönetmelikle, sınav olmasa bile bir mülakat yöntemi geliştirmeyi düşünüyor.

Bütün bu oluşum, hukuk devleti içerisinde, hukukun üstünlüğü ilkeleri içerisinde bizim geri gittiğimizi gösteriyor. Yani maalesef, 12 Eylül Anayasasının getirdiği birçok sıkıntılar var; ama onlardan da öteye, ondan önceki dönemin hukukun üstünlüğü ilkesine bağlı hukuk devleti ilkeleri büyük ölçüde zedelenmiştir. Bu itibarla ben, hatta torba yasayı bir hukuki kurummuş gibi değerlendirmek ve almanın da doğru olmadığını düşünüyorum. Onun için, konuşmama başlarken, “Bu bir argo deyimdir, olsa olsa hukuk jargonuna girmiş bir deyimdir, ciddi bir hukuku müessesesi sayılamaz” demiştim.

Teşekkür ederim efendim.

OTURUM BAŞKANI- Teşekkürler Sayın Sav.

Buyurun.

MUSTAFA ŞAHİN- Ben de Sayın Başkanımızı destekler nitelikte birkaç hususa değinmek isterim.

İhtiyaç, sözgelimi değişen koşullara veya hayatın karmaşık yapısına falan cevap vermek ise, demokratik mekanizmalarla, hukuk devletinin, anayasanın, literatürün ışığında bu çözümler üretilir. Yani burada prensip olarak, bir defa, kanun hükmünde kararnameyle torba kanun uygulaması onu ikame eder şekilde değerlendirilmesi görüşüne katılmıyorum. Şöyle ki: Kanun hükmünde kararname müessesesi, beğeniriz, beğenmeyiz, anayasal bir müessese. Anayasanın öngördüğü çerçevenin dışında bir uygulamaya sahip, onun içerdiği

birçok sorun var, kabul ediyorum; ancak, torba kanun da aynı bağlamla değerlendirmeyi gerektirecek bir karşılaştırma imkânı veya meşruiyeti sağlamıyor bize. KHK'nın sorunları var, birçok boyutuyla ele alınabilir vesaire; ama torba kanun, Sayın Başkanın da ifade ettiği gibi, bir ihlal, hukukun tanınmadığı bir yöntem arayışı; hukukun tanımadığı, meşru kabul edilemeyecek bir çözüm arayışı. Dolayısıyla bir defa onun ihlali.

Tabii, hocamın hassasiyetini anlayabiliyorum; ancak, günümüz koşullarında, ben halen kanunilik ilkesini, özellikle idarenin kanuniliği ilkesini çok önemsiyorum. Tamam, teknik açıdan düzenlenmesi gerekmeyen pek çok konu kanunla düzenleniyor. Bunun yol açtığı verimsizliği, hukuk sisteminde yol açtığı olumsuzlukları kabul ediyorum. Hatta daha önemli bir şey söyleyeyim size. İkincil mevzuata biz o kadar rahat yönetmelikleri düzenleme yetkisi veriyoruz ki, esas sorun orada. Kanunda temel ilkelerini, temel çerçevelerini belirlemeksizin, âdeta bir yasama yetkisini devrediyoruz idareye. Zihinlerde o farkları göz önünde bulundurmak gerekiyor. Tamam, kabul ediyorum; ama benim tercihim kanuniliğin egemen kılınması. Ama haklısınız, ikincil mevzuatta düzenlenmesi gereken pek çok şey bürokrasinin özgüven yoksunluğundan, kanuni güvenceye alınıp takdir yetkisiyle aşılabilecek pek çok husus kanuni düzenleme konusu yapıyor.

Tabii, ben, bu Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin kanun düzeyinde bir norma bağlanmasını ümit ediyorum. Bir de sayın üstatlarımdan da söylediği gibi, bunun çözümü kapsamlı bir içtüzük reformu; yani uygulamanın, kötü emsalin hukuk düzleminde tanınması değil; ait olduğu bağlamda, ait olduğu literatürün, değerlerin ışığında çözüm üretmek olduğunu düşünüyorum.

Teşekkür ederim.

OTURUM BAŞKANI- Buyurun.

BİR KATILIMCI- Yasa yapma ihtiyacımız olduğunu düşünelim, bunu rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarını kullanarak çözme imkânı yok mu; var. Avrupa'daki ülkelere bakın mesela. Kaldı ki, onun bir kısmını biz yaptık içtüzüğümüzde. Çok basit bir şey yapıyoruz aslında. Zaman bir tane, bu zamanı arttırmamızın imkânı yok. Yapılmaması gereken işler var mı Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde? Diyelim ki, Genel Kurulda katip evrak okuyor, bunu ayıklayabilir miyiz; ayıklayabiliriz. Artık okumaya gerek yok; internette her şeyi gönderiyoruz milletvekiline, oradan okusun. Mesela usul tartışması yapılıyor, her gün yapılıyor bu usul tartışması. “Bunu kaldıralım. Böyle bir tartışma yapıp, tartışma sonucunda iktidarın dediğini yapacağımıza ve muhalefeti tümüyle dışlayacağımıza, baştan Danışma Kurulunda uzlaşma sağlamaya çalışalım; sağlayamadıksa, ara verelim, ‘Yüzde 80’ini siz kullanın, kanunlarınızı çıkarın ne çıkaracaksanız, yüzde 20’sini de muhalefete verin?’ diyelim” dedik. İki taraf da kazançlı olur. Kaybolan zamanın verimli kullanılmasını iki taraf açısından da sağlamış oluyoruz; çünkü iktidar kanunlarını çıkaracak, muhalefet de hiç yapamadığı denetimini yapmış olacak. Yani muhalefete hiç kullanmadığı bir süreyi vermiş oluyoruz, muhalefet denetim yapacak. Neticede parlamenter açısından baktığınız zaman, doğrusu da bu. İktidar, seçime girerken vaat ettiği yasalarını çıkaracak ve neticede, öyle ya da böyle çıkarıyor. O zaman, tamam, çıkarsın bu yasalarını; ama muhalefete de denetim yapma imkânı verelim. Bu hakkı verdik ve dedik ki, “Tekrarlar varsa, bunlardan kaçınalım. Yani 10 tane komisyon bir işi görüşeceğine, bir işi birkaç yerde yapacağımıza, Genel Kurulda komisyonlara aynı işi yaptıracağımıza, komisyonlara

bir iş yaptırılım, komisyonlar maddeleri görüşünler tek tek ayrıntılı olarak.” Genel Kurul da biraz siyasi şov yeridir. Siyasi şov yapılsın, belli süreler verelim partilere, bu süreyi istedikleri gibi kullansınlar. “Şu kanunun görüşülmesinde 10 saatlik süremiz var; bu 10 saatlik sürenin 7 saatini iktidara veriyoruz, 3 saatini muhalefete veriyoruz. Bunu nasıl kullanırsanız kullanın. Biz bunu aranızda bölüştürdük. Siz kendiniz üyelerinize dağıtın ve bunu kullanın” dedik. Dolaşısıyla çok yeni bir süre getirmiyoruz, yeni araçlar getirmiyoruz, mevcut süreyi rasyonel bir şekilde kullanıyoruz. Yapılan bütün şey bu ve bunu yaptığınız zaman, şu an yaptığınız yasama çalışmalarının birkaç katı yasa çıkarabilirsiniz, hem de Batı’da kullanılan araçları da kullanarak. Düzenleyici etki analizi yapabilirsiniz, sivil toplumu dinleyebilirsiniz. Bütün bunları yaparak daha fazla yasa çıkarabilirsiniz ve aynı zamanda muhalefetin iktidarı denetleme imkânını getirmiş olursunuz. Böyle bir şey şu anda Türkiye Büyük Millet Meclisinin gündeminde var ve bekliyor.

Bunu çıkarmak yerine, torba kanunun uygulamasına devam etmek, bana sanki biraz hukuk devleti yönünde istenmeyen bir tercihi gösteriyor.

OTURUM BAŞKANI- Teşekkürler.

Buyurun.

BİR KATILIMCI- Kanun hükmünde kararnamenin bir şekilde bu siyasi iktidar tarafından terk edilmiş olması sonucunda ortaya çıkan torba kanun böyle bir hastalıklı yönümüz haline gelmiştir. Bunun da şu anda en rasyonel, makul çözümü, yeni bir içtüzük reformunu bir an evvel hayata geçirmektir. Torba kanun konusunun Parlamento tarihimizde gündeme gelişi tesadüfi olmamıştır. AB uyum paketlerini lütfen hatırlayınız. 1. AB uyum paketi, 2. uyum paketi, 8’e kadar sıralanmış. Sonra temel kanun 91’de İçtüzük

sistemimize giriyor. Anayasa Mahkemesi'nin iptalleri, sonra torba, temel, paket. Bunların hepsi birer çıkış yolu olarak gelişmiştir. Yani bu söylediğim ihtiyaçları, “Meşrudur, böylece devam etsin” demiyorum. Yanlış anlaşılmayayım diye bu ilave sözü aldım. Kesinlikle meşruiyet zeminine taşınmalıdır. Ancak, bu iki sorun devam etmektedir, yani içtüzük sorunu devam etmektedir. Türkiye'deki bu hantal Parlamento yapısı ve işleyişiyle Parlamento içerisinden, yasama içerisinden bir formül bulmanın imkânı gözükmemektedir. Biz de çalışmalara teknik heyet olarak katıldık. Gerçekten güzel bir ürün ortaya çıktı, güzel bir çalışma ortaya çıktı; ama maalesef, içtüzük kabul edilmedi, kadük oldu. Bu dönem yeniden bir çalışma var, yine kadük olacak. Böyle gidiyor.

OTURUM BAŞKANI- Bu arada, bu temel kanunla ilgili 2006 yılında bir makale yazılmıştı şahsım tarafından, süreci başından sonuna anlatan bir karşılaştırmalı çalışmaydı. O herhalde görülmedi. Yani “Bu konuda bir şey yok” filan denildiği için hatırlatma ihtiyacı hissettim.

BİR KATILIMCI- Bir de paketle şey arasında ne ayırım var? Yönetmeliği filan kapsayınca da paket diyorlar. Torba kanun, kanunlar düzeyinde. İçine yönetmelik, genelge filan da girince paket deniliyor. Andımız mesela yönetmelikle kalkacak.

BİR KATILIMCI- Mecellede bir hüküm var; “Bâtıl maksun aleyh olmaz” diyor. Yani kötü olana süreklilik kazandırmamak lazım.

OTURUM BAŞKANI- Demek ki, Avrupa Birliğinin bize böyle bir kötülüğü olmuş, torba kanuna sebep olmak gibi böyle bir kötülüğü de olmuş.

BİR KATILIMCI- Burada bulunan teknik heyet, o zaman bu müdahaleyi de yaptı. Ben canlı tanıyıyım. Yani o zamanki siyasilere söylendi, “Bakın, bu uyum paketleri sonra başınıza

bela olur, yol haline gelir” denildi. Ona rağmen, uzlaşma olduğu için, genel mutabakat olduğu için, İttüzük bazen kenara konulabiliyor.

OTURUM BAŞKANI- Kısa bir sonuç bildirgesi yazacağım ben. Sizin söylediklerinizin çoğunu buraya not almıştım. Tabii, çalıştay kitapçığı olacaktır bu kadar katkıdan sonra. Onun arkasına biraz daha geniş bir şekilde ekleme şansımız olur. Ama burada şimdi yarım sayfa, bir sayfa bir şey söylenecek olursa neler söylenebilir, bilmiyorum. Sizleri dinlerken, bir yandan notlar almaya çalıştım. Torba kanunun içtüzükte karşılığının olmadığı, torba kanun uygulamasının tarihsel olarak şekillenmiş yasama yetkisinin kullanımına ilişkin ilkeleri ihlal ettiği, torba kanun uygulamasının hukuki güvenlik ilkesini zedelediği, kanunların bilinebilirliği ve sonuçlarının öngörülebilirliği açısından mahzurlu olduğu; torba kanun uygulamasının yasama sürecine ilişkin ilkeleri ve Meclisin çalışma düzenini, bu çerçevede yasama komisyonları sürecini, Genel Kurul sürecini ve tasarı ve tekliflerle ilgili değişiklik önergesi verilmesinde uyulması gereken ilkeleri uygulanamaz hale getirdiği; gerekçesiz kanun düzenlemelerinin kabul edilmesinin uygulamada sorun yarattığı, sistematığı olmayan torba kanunların uygulamacılar yönünden sorun yarattığı...

BİR KATILIMCI- Ulaşılamaz hale getiriyor, ulaşılabilirliği ortadan kaldırıyor.

OTURUM BAŞKANI- Bu katkılarınızı da alarak düzeltereğim.

Mevzuat hazırlamanın bir yönetmelikle düzenlenmesinin kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu, bunun yerine yasama sürecine ilişkin bir İttüzüğün en kısa sürede kabul edilmesinde yarar olduğu yine burada ifade edildi.

Bu yeni hazırlanacak içtüzükte de torba kanun uygulamasının yasaklanmasının yerinde olduğu mu diyelim, ne diyelim?

BİR KATILIMCI- İki dönemdir öyle. Bu dönemki heyet başka bir heyet, bu da aynı sonuca vardı.

OTURUM BAŞKANI- Yani bunu söyleyen de ilk biz olmayacağız dolayısıyla.

Bunun dışında, burada olmasını istediğiniz bir şey var mı?

AV. ATILLA SAV- Milletvekillerinden birisi söyledi; yasama tekniği açısından son derece sakıncalı hükümler var. Bir kanun, 16 sayfa bir madde.

BİR KATILIMCI- 22 sayfa olan da var hocam.

AV. ATILLA SAV- Evet.

OTURUM BAŞKANI- Sayın milletvekilinin söylediği gibi, yarım saatte bir kanun maddesi nerede diye arıyorsa bir kanun yapıcı, gerçekten burada bir sorunla karşı karşıyayız.

BİR KATILIMCI- Kanun başlığı 3 sayfa olan var. Sosyal Güvenlik ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun başlığı 3 sayfa. 3 sayfa başlık olur mu? A4 kağıdıyla 3 sayfa.

OTURUM BAŞKANI- Eskiden, iyi bir hukuk eğitimi almanın sonuçlarından birisi de, neyi nerede araman gerektiğini bilmek, yani bu konuda bir farkındalığın olması ve o aradığın şeyi de, nerede olduğunu bildiğin şeyi de doğru ve en hızlı şekilde bulabilmektir. Bundan sonra, onu iyi yorumlamak, iyi uygulayıcı olmak, o da ayrı; ama ilk önce bu geliyordu. Burada hukuk fakültesi öğrencisi arkadaşlar da var; biraz onların da içini kararttık sanırım. Şimdi, neyi nerede aradığını bilmek ya da neyi nerede araması gerektiğini bilmek de gerçekten ciddi maharet istiyor. O anlamda da ciddi bir sıkıntı var.

BİR KATILIMCI- “Anayasa ve içtüzüğe aykırı” dediniz de, Anayasa İchtüzük ve Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe dairdir, yani ikinci söylemiş olduğunuz.

Gerçi üstat sunumunda belirtmişti de, çerçeve kanunla torba kanun ayrımının iyi yapılması gerekir. Tabii, dar bir yorumla. Çünkü çerçeve kanun, diyelim ki 99'a kadar 7-8 bin çerçeve kanun.

BİR KATILIMCI- Çoğu şeyi torba kanunun içine soktuğumuz zaman, paketi de onun içine soktuğumuz zaman, bu konuda hiçbir taviz vermemiş olacağız.

BİR KATILIMCI- Yani çerçeve kanun meşru bir teknik, ama alanı sınırlı.

OTURUM BAŞKANI- Onu nasıl ifade edeyim, söyler misiniz tam olarak?

BİR KATILIMCI- Torba kanun kavramının geniş tanımlanması, alanının daraltılmasında etkili olacaktır. Ne demek istediğimiz iyi anlaşılsın diye, devamında şunu da söyleyebiliriz: Bir tane somut örnek konuştuk ya, mesela trafik gibi bir konuda düzenleme yaparken, mecburen birkaç kanuna gitmek zorunda kalıyorsunuz. Bu torba kanun değildir.

OTURUM BAŞKANI- Amaç aynıdır aslında.

Aslında Atilla bey onu çok güzel vurguladı, ben de onu yazdım buraya. Okumuştum size. “Kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırıdır” derken, Ali Beyin de söylediği sanıyorum bununla alâkalı.

BİR KATILIMCI- Kanun düzeyine çekilmeli.

OTURUM BAŞKANI- Ona bir itirazınız olur mu Ali Bey?” “Kanunla düzenlenirse” diyor.

BİR KATILIMCI- Üçüncü tarafları bağlaması açısından.

BİR KATILIMCI- Dedik ki orada, “Biz yasaklıyoruz bunu. Eğer böyle bir tasarı gelirse, onu da geri göndereceğiz.”

BİR KATILIMCI- Örneğin, bir Devlet Memurları Kanunumuz var. Biz kamu kesiminde personele ilişkin bir düzenleme yaparken, onun norm ve ilkelerine uygun yapmaya çalışıyoruz, en azından teorik olarak. Dolayısıyla kanunlar

arasında hiyerarşi yok, ama bazı kanunlar âdeta Fransa'daki organik kanun gibi sistemimizde. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu böyle, Devlet Personel Kanunu böyle, Kamu İhale Kanunu böyle. Dolayısıyla üstadın belirttiği kanun olursa, diğer kanunlar da ona referansla deva eder.

BİR KATILIMCI- Dışışleri Bakanlığı Kanununa koydukları bir hükümle, eğer geri dönerse, Dışışleri Bakanlığında bir kademede görev verilebilir. Halbuki, hatırlarsanız, Turgut Özal, dışarıdan birtakım değerli eksperler getirdi, bunları bazı görevlere atamak istedi, o zaman devlet personel sistemi engel oldu. Denildi ki, “O göreve gelmek için, en az şu kadar yıl kamu görevi yapmış olması lazım.” Bazı genel müdürleri atamadı o yüzden. Bu Kanunla, Dışışleri Bakanlığı Kanunuyla, dışarıdan geldiği zaman da içeride genel müdür, müsteşar yardımcısı gibi birtakım görevlere atayabilecekler, Personel Kanunu engel olsa bile. Bu da bir şey, yani aykırılık yahut sistemi bozmak.

OTURUM BAŞKANI–Sistemi bozuyor, kurulu bir sistemi bozuyor.

Evet efendim, herhalde artık kapatabiliriz.

Kısa bir sonuç bildirgesi hazırlayacağımı söyledim. Sonra bu çalıştay metni bir kitapçık haline gelecektir. Arkasından da belki bu sonuç bildirgesini biraz daha genişletebiliriz. Bunu da belki kitapçığa girmeden önce size gönderip fikrinizi de almak isteriz.

Hepinize katkılarınızdan dolayı çok teşekkür ediyorum. Saygılar sunuyor ve çalıştayımızı sonlandırıyorum.

