

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMİ BİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE MEVZUAT YAPIM SÜRECİ VE İYİLEŞTİRİLME
ÇABALARI**

MASTER TEZİ

**Hazırlayan
Mehmet BIÇKICI**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç.Dr. Şenol DURGUN**

Ankara 2007

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Mehmet Bıçkıcı'ya ait Türkiye'de Mevzuat Yapım Süreci ve İyileştirilme Çabaları adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Burhan AYKAÇ
Başkan

Yrd. Doç. Dr. Şenol DURGUN
Üye

Prof. Dr. Mümtazer TÜRKÖNE
Üye

ÖNSÖZ

Her  lke devlet olma gereği olarak ekonomik ve sosyal hayatı düzenlemek, ülke yönetimini sağlamak için mevzuat yapmakta ve bunları uygulamaktadır. Ülkemizin idari tarihi incelendiğinde, mevzuat kültürümüzün çok eski tarihlere kadar uzandığı görülmektedir.

Mevzuat incelik ve dikkat isteyen bir husus olup mevzuatın kaliteli olması, ülke yönetimini de etkilemekte ve mevzuat karmaşası ve kalitesizliği olan ülkelerin yönetimlerinde bir düzensizlik yaşınmaktadır. Bu nedenle, mevzuatın ele alınarak, hazırlanma aşımasından uygulanması aşımalarına kadar sürecin irdelenmesi ve görülen aksaklıkların düzeltilerek iyi ve kaliteli mevzuat üretilmesi sağlanmalıdır.

Bu nedenlerden dolayı hazırlamaya çalıştığım tez çalışmamda başta danışmanın Sayın Yrd. Doç. Dr. şenol Durgun olmak üzere Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'ndeki çalışma arkadaşlarıma teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	I
İÇİNDEKİLER.....	II
KISALTMALAR.....	V
TABLolar CETVELİ.....	VI
ŞEKİLLER CETVELİ.....	VII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK MEVZUAT SİSTEMİ

1. MEVZUAT VE MEVZUAT YAPMA YETKİSİ HAKKINDA GENEL BİLGİ ...	6
1.1. Düzenleme Yetkisinin Niteliği, Temeli, Alanı ve Sınırları	8
1.1.1. Yasama Yetkisinin Genelliği ve Aslılığı.....	9
1.1.2. İdarî Düzenleme Yetkisinin Niteliği.....	13
2. MEVZUAT TÜRLERİ	17
2.1. Anayasalar	18
2.2. Kanunlar.....	19
2.3. Kanun Gücünde Olan Mevzuat.....	24
2.3.1. Uluslararası Andlaşmalar	25
2.3.2. Kanun Hükmünde Kararnameler.....	27
2.4. Tüzükler	29
2.5. Yönetmelikler	30
2.6. Diğer İdarî Düzenleyici İşlemler.....	33

İKİNCİ BÖLÜM

MEVZUAT YAPIM SÜRECİ

1. MEVZUAT YAPIMINDA HUKUKİ DAYANAKLAR	37
1.1. Eski Metinler	37
1.1.1. 20/4/1981 Tarihli ve 1981/29 Sayılı Başbakanlık Genelgesi.....	38
1.1.2. Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesinin Esasları	38
1.1.3. 21/7/1982 Tarihli ve 1982/58 Sayılı Başbakanlık Genelgesi.....	39

1.1.4. Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik.....	39
1.1.5. Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar	40
1.2. Bakanlar Kurulu'nun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar.....	41
1.3. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.....	42
2. ANAYASALARIN YAPIMI	46
3. KANUNLARIN YAPIMI	49
3.1. Taslakların Bakanlıklarca Hazırlanması.....	52
3.2. Taslakların Başbakanlığa Gönderilmesi	54
3.3. Tasarıların Türkiye Büyük Millet Meclisine Gönderilmesi ve Kanunlaşma	55
3.4. Tekliflerin Kanunlaşması	56
4. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERİN YAPIMI	56
4.1. Yetki Kanunu ve KHK Taslaklarının Hazırlanması	60
4.2. Taslakların Başbakanlığa Gönderilmesi	61
4.3. Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yürürlüğe Konulması.....	62
5. ULUSLARARASI ANDLAŞMALARIN YAPIMI	64
5.1. Birinci Meşrutiyete Kadar.....	65
5.2. 1876 Anayasası Dönemi	65
5.3. 1921 Anayasası Dönemi	66
5.4. 1924 Anayasası Dönemi	68
5.5. 1961 Anayasası Dönemi	71
5.6. 1982 Anayasası Dönemi	74
5.6.1. Onaylanması İçin Uygun Bulma Kanunu Gereken Andlaşmaların Bağlayıcılık Kazanması İşlemleri	77
5.6.2. Onaylanması İçin Uygun Bulma Kanunu Gerekmeyen Andlaşmaların Bağlayıcılık Kazanması İşlemleri	80
5.6.3. Cumhurbaşkanı'nın Andlaşmaları Onaylaması ve Yayımlaması ..	84
5.6.4. Andlaşmaların Yürürlüğe Girmesi.....	86

6. TÜZÜKLERİN YAPIMI.....	86
6.1. Taslakların Hazırlanması	89
6.2. Taslakların Başbakanlığa Gönderilmesi	90
6.3. Tasarıların Yürürlüğe Konulması	91
7. YÖNETMELİKLERİN YAPIMI.....	92
7.1. Bakanlar Kurulu Kararıyla Yürürlüğe Konulan Yönetmeliklerin Yapımı	92
7.1.1. Taslakların Hazırlanması	95
7.1.2. Taslakların Yürürlüğe Konulması	95
7.2. Kurum Yönetmeliklerinin Yapımı	96
7.2.1. Taslakların Hazırlanması	98
7.2.2. Taslakların Yürürlüğe Konulması	99
8. DİĞER İDARÎ DÜZENLEMELERİN YAPIMI	100
8.1. Bakanlar Kurulu Kararı Taslaklarının Hazırlanması ve Yürürlüğe Konulması.....	101
8.2. Diğer İdarî Düzenleme Taslaklarının Hazırlanması ve Yürürlüğe Konulması.....	103

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MEVZUATIN İYİLEŞTİRİLMESİNDEKİ ULUSLARARASI ÇABALAR VE TÜRKİYE'YE ETKİLERİ

1. OECD'NİN DÜZENLEME REFORMU PROGRAMI	105
1.1. Düzenlemelerde Reform Programı	106
1.1.1. Düzenleyici Etki Analizi Uygulaması.....	112
1.1.2. Düzenleyici Etki Analizinin Amaçları	114
1.1.3. Düzenleyici Etki Analizinin Yöntemleri.....	116
1.2. Düzenleme Reformu Programı Değerlendirmesi	117
2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN İYİ DÜZENLEME ÇABALARI	119
2.1. Lizbon Zirvesi ve Avrupa Komisyonu'nun Yönetişim Konusundaki Beyaz Kitabı.....	119
2.2. Avrupa Birliği Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi.....	120
2.3. Mandelkern Raporu	120

2.4. Avrupa Komisyonu Düzenlemelerin İyileştirilmesi Eylem Planı	122
2.5. Daha İyi Düzenleme İçin Kurumlararası Anlaşma	123
2.6. Yeni Etki Değerlendirmesi Sistemi	123
2.7. Yeniden Başlatılmış Lizbon Stratejisi	125
2.8. Düzenleyici Etki Analizi Uygulaması	127
2.8.1. Etki Değerlendirmesinin Kapsamı	130
2.8.2. Etki Değerlendirmesinin Yapılması	130
3. TÜRKİYE'DE MEVZUATIN İYİLEŞTİRİLMESİ ÇABALARI	136
3.1. Mevzuat Yapım Sürecinin Yeniden Düzenlenmesi	137
3.1.1. Daha İyi Düzenleme Çalışması	137
3.1.2. Düzenleyici Etki Analizinin Mevzuat Yapım Sürecine uyarlanması	139
3.2. Mevcut Mevzuatın Gözden Geçirilmesi	140
SONUÇ	143
KAYNAKÇA	146
EK	156
ÖZET	174
ABSTRACT	175

KISALTMALAR

A.B.	: Avrupa Birliği
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AB	: Avrupa Birliği
BMM	: Büyük Millet Meclisi
C.	: Cilt
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
İÜHFD	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜSBFD	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
Md.	: Madde
OECD	: Organization of Economic Cooperation and Development (İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
Vb.	: Ve benzeri

TABLolar CETVELİ

Tablo 1	: Kanun Takip Çizelgesi
Tablo 2	: Geleneksel ve Yeni Düzenlemeler Arasındaki Farklılıklar
Tablo 3	: Düzenleme Yaparken Dikkat Edileceklere İlişkin OECD Kontrol Listesi
Tablo 4	: Düzenleyici Etki Analizi Yöntemleri

ŞEKİLLER CETVELİ

- Şekil 1** : Kanun Tasarılarının Hazırlanması ve Kanunlaşması
- Şekil 2** : Kanun Hükmünde Kararname Hazırlama Süreci
- Şekil 3** : Tüzüklerin Yapım Süreci
- Şekil 4** : Bakanlar Kurulu Kararıyla Yürürlüğe Konulan
Yönetmeliklerin Yapım Süreci
- Şekil 5** : Kurum Yönetmeliklerin Hazırlanma Süreci
- Şekil 6** : Bakanlar Kurulu Kararı Taslaklarının Hazırlanması ve
Yürürlüğe Konulması

GİRİŞ

Her demokratik devlet vatandaşlarının ekonomik ve sosyal refahını artırmak için ticaret, sağlık, eğitim, güvenlik ve çevre gibi alanlarda düzenlemeler yapmaktadır. Ancak, bazı durumlarda yapılan düzenlemeler olumsuz sonuçlar doğurabilmekte, ekonomik ve sosyal refahın artırılmasına engel olabilmektedir.

Meri mevzuatımız anayasa, kanunlar, tüzükler, yönetmelikler ve diğer idarî düzenleyici işlemlerden oluşmaktadır. Ancak, Türk mevzuat sisteminin temelleri Osmanlı İmparatorluğuna kadar uzanmaktadır. II.Mehmet zamanından başlayan kanunlaşma hareketi Osmanlı İmparatorluğunun yıkılışına kadar devam etmiştir. Halen mevzuat sistemimiz içerisinde yer alan bazı kanunlar Osmanlının son yıllarında yürürlüğe koyduğu kanunlardır.

Kanunlaşma hareketi 1839 Tanzimat Fermanı ile yoğunluk kazanmıştır. Birinci ve İkinci meşrutiyet dönemlerinde de bir çok kanun çıkarılmış, hatta bu dönemde çıkarılan kanun ve kanunu muvakkatler halen yürürlükte bulunmaktadır.

Son yıllarda düzenlemeler kamu yöneticileri için bir reform konusu haline gelmiştir. Ekonomik büyümedeki yavaşlama ve malî yapılardaki zayıflama, fayda-maliyet anlayışı içerisinde geleneksel düzenlemeleri yeniden ele alma ve yeni düzenleme tekniklerini aramaya yol açmıştır.

Cumhuriyet ilan edilmeden dahi Atatürk mevzuat yapımının önemini belirterek "Konunun uzmanlarınca bilinmelidir ki kanun koyucu olan insanlar birtakım üstün niteliklere sahip olmak zorundadır. O niteliklerden birincisi şudur efendiler:

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

Efendiler, kanun duygulara dayanarak ve uyularak yapılamaz.” sözleriyle kanun yapmanın ve dolayısıyla mevzuat yapmanın önemine vurgu yapmıştır.¹

Mevzuatın yönetimi ve yeniden düzenlenmesi sorunu sadece ülkemize özgü bir sorun değildir. Hemen hemen bütün ülkelerin mevzuat fazlalığından şikayet ettikleri, mevzuat sayısının azaltılması yollarını aradıkları, mevzuat azaltmanın yürürlükteki mevzuatı sonradan ilgi ederek değil, mevzuat oluşum safhasında iyi ve etkin bir mevzuat yapılması gerektiği hususunda bir anlayış oluştuğu görülmektedir.

Örneğin, Fransa'da mevzuatın yayımlandığı Resmî Gazete'nin sayfa sayısı 1976 ile 1990 arasında iki katı artmıştır. 1950'de yasaların ortalama uzunluğu 93 satır iken bu değer 1991'de 220 satıra erişmiştir. Amerika Birleşik Devletleri'nde federal yasaların tamamının sayfa sayısı 1970'de 54.834 iken 1995'de 138.000'e varmıştır. İngiltere'de ticaret hukuku 1980'de 500 sayfadan oluşurken bu değer 1991'de 3.500 sayfayı bulmuştur. Bu gerçek, mevzuatın maliyeti kavramını da gündeme getirmiştir. Bu maliyetin öğelerinden biri devlete yüklenen uygulama maliyeti (mevzuatın hacmindeki artışa koşut olarak yeni mevzuatın uygulanabilmesi için ülkelerin yeni personele gereksinim duydukları, gerçek maliyeti olan yeni sistemler kurma zorunda kaldıkları gözlenmiştir), diğer bir öğe ise yurttaşlara ve işyerlerine binen maliyettir. Çeşitli ülkelerde yapılan araştırmalar mevzuatın zorunlu kıldığı form doldurma, bilgi toplayıp kamu idaresine sunma ve benzeri etkinliklerin maliyetinin gayri safi mîlî hasılanın % 1,7'si kadar olduğunu göstermektedir.²

Bu durumda “etkin mevzuat üretme” olgusu karşımıza çıkmış ve başta OECD ülkeleri olmak üzere bazı ülkeler bu amaca yönelik sayısız reform mahiyetinde çalışmalar başlatmıştır. 1990 yılından itibaren OECD Kamu Yönetimi Komitesi (PUMA) mevzuat idaresi ve reform konusunda üye ülkelerdeki çalışmaları desteklemek ve koordinasyonu sağlamak amacıyla bir

¹ Hüsnü MERDANOĞLU: “Yasalarımızın (Mevzuatımızın) Sorunları ve Bunların Çözümü İçin Öneriler”, Türk İdare Dergisi, S.398,(1993), s.243.

² TESEV: Mevzuat Reformu, www.tesev.org.tr/projeler/kamu_ulaslararasi_metin_bolum12.php

dizi çalışma başlatmış ve 1997 yılında Mevzuat Reformu (Regulatory Reform) hususunda bir rapor hazırlanmıştır.

Mevzuat reformunun başlıca hedeflerinden biri, hükümetlerin daha verimli ve düşük maliyetli düzenleyici yaklaşımlar ya da alternatif politika araçları aracılığıyla önemli kamu politikası amaçlarına ulaşma becerilerini geliştirmektir.

Reformun diğer bir amacı da, ulusal ekonominin verimini artırmak, değişikliğe uyum sağlama becerilerini geliştirmek ve rekabetçi kılmaktır. OECD tarafından uygulanmakta olan mevzuat reformu üç düzeyde işlemektedir:

- 1) Mevzuatı revize etmek,
- 2) Mevzuatın tüm yapısını ve kuruluşlarını yeniden yapılandırmak,
- 3) Mevzuatın yapılış işlemini iyileştirmek ve reform çalışmalarını devam ettirmektir.

Bir mevzuat reformu çalışmasında yukarıda belirtilen üç noktanın birlikte ele alınması gerekmektedir. Mevcut mevzuatın durumun bilmeden yeni mevzuat yapmak olanaksız olduğu gibi mevzuat yapım sürecini de bilmeden bu reform çalışmasına girmek hatalı olacaktır.

Türkiye 2001 yılında OECD'nin Düzenlemelerde Reform kapsamı çerçevesinde incelemeye tâbi tutulmuş ve 2002 yılında "Türkiye – Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek" Türkiye Düzenleme Reformu Raporu hazırlanmıştır. Bu Raporda Türkiye'de mevzuat reformuna olan ihtiyaç vurgulanmıştır.

Ayrıca, kalkınma programlarında, hükümet programlarında ve Acil Eylem Planında mevzuat yapım sürecinin iyileştirilmesi ele alınmış ve kamu yönetimi reformunun bir parçası olarak görülmüştür.

AB Katılım Müzakerelerinde mevzuat uyumu görüşmeleri de hali hazırda devam etmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinin bir çoğunda ve AB'de

mevzuat iyileştirme çabaları başlatılmış, “Better Regulation-Daha İyi Düzenleme” programı uygulamaya konmuştur.

Ülkemizde de mevzuat konusunda problemler yaşanmaktadır. Mevzuatın kalitesizliği ve sık sık mevzuat değişiklikleri gerek toplum gerekse de ekonomik faaliyetlerde bulunulan girişimcileri zor durumda bırakmaya başlamıştır. Bu nedenle, Türkiye AB’ye aday bir ülke olarak bu çalışmalara sessiz kalmamış ve çalışmalar başlatmıştır. Başbakanlık bünyesinde geçici olarak “İyi Düzenleme” Komitesi kurulmuş, mevzuat yapımında idarelerin uygulamakta olduğu “Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasın İlişkin Esaslarda” değişiklik yapılarak daha iyi düzenleme yapılmasını teminen Mevzuat Hazırlama Usulü Hakkında Yönetmelik yürürlüğe konulmuştur.

Yapılan bu çalışma genel olarak mevzuatımız hakkında bilgi verilerek mevzuata konusunda yaşanan sorunlara çözüm bulabilmek için izlenen yollar hakkında bilgi verilecek ve böylece sorunların çözümüne ışık tutulmaya çalışılacaktır.

Bu çerçevede tezin ilk bölümünde mevzuat hakkında bilgi verilecektir. Mevzuatın yapım gereği ve ne tür mevzuat yaptıklar anlatılacaktır. Ayrıca, bu bölümde mevzuat türlerimiz hakkında bilgi verilecek ve bu mevzuatın hangi idarî mekanizma ile çıkarıldığı kısaca incelenecektir.

Mevzuatımızın temelini oluşturan kanunî düzenlemeler ile anayasa gereği yapılmakta olan idarî düzenlemeler hakkında, gerek hukukî nitelikleri gerekse de sayı ve uygulama alanları hakkında bilgi verilecektir. Tezimiz mevzuatın hukukî niteliğini irdelemekten çok yapılış sürecini konu alması hasebiyle, mevzuat türleri anlatılırken onların hukukî niteliklerinden kısaca bahsedilecektir.

İkinci bölümde, mevzuatın yapım süreci hakkında bilgi verilecektir. Genel durum ortaya konulduktan sonra, ilk bölümde anlatılan mevzuat türlerinin yapılışı incelenecektir. Mevzuat her alanı ilgilendirse de mevzuat

yapımı konusunda az sayıda bilgi kaynağı olduğu tespit edilmiştir. Yapılan çalışmaların mevzuatın hukukî niteliği üzerine yoğunlaştığı, özellikle son yıllarda yapılan çalışmalar da mevzuatın nasıl olacağı üzerine yoğunlaştığından, bu bölümde özellikle son yıllarda yapılan uygulamadan bahsedilecektir.

Son bölümde yabancı ülkelerde özellikle Avrupa Birliği ve OECD ülkelerinde mevzuat yapım konusuna verilen önemin sebepleri araştırılmaya çalışılacak ve bu gelişmelerin ülke yönetimleri nasıl etkilediği vurgulanacaktır. Bu bölümde yabancı ülkelerdeki mevzuat türlerinin yapım sürecinde ziyade, genel olarak “iyi mevzuat” konusuna eğilimleri anlatılacaktır. Bu kısa değinmeden sonra ülkemizde iyi mevzuat konusunun nasıl gündeme geldiği ve yapılan faaliyetler hakkında bilgi verilecektir. Ülkemiz açısından son yıllarda konunun önem kazanmış olması nedeniyle bazı çalışmaların yapılış gereklerine değinilerek geçilecektir.

Sonuç kısmında ise çalışma genel olarak ortaya konulduktan ve mevzuat yapım süreci dağınıklığa değinildikten sonra mevzuat yapım sürecinde iyileştirme çabaları derlenip neler yapılabileceği konusunda önerilerde bulunulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK MEVZUAT SİSTEMİ

1. MEVZUAT VE MEVZUAT YAPMA YETKİSİ HAKKINDA GENEL BİLGİ

Mevzuat konusunda çalışma yapılabilmesi için öncelikle mevzuat kelimesinin tanımının iyi bir şekilde yapılması gereklidir. Mevzuat, toplumu yönetenler ve yönetilenler tarafından uyulması gerekli, sürekli genel ve objektif kuralları ihtiva eden metinler olarak tanımlayabiliriz.³ Devletler, ülkeyi idare edebilmek ve toplumu düzene sokabilmek için ekonomik ve sosyal içerikli mevzuat yürürlüğe koymuşlardır. Bu mevzuat başta anayasalar olmak üzere kanunlar gibi yapılaş ve yürürlüğe konuluşları farklı bir prosedüre bağlanan ve yasama organınca kabul edilen hukukî metinler olabildiği gibi, kanunların uygulamasını gösterecek ve kanunlarla çalışmıyacak şekilde yürürlüğe konulan idarî düzenlemelerden oluşmaktadır.

Mevzuatın yapılaş usulleri kadar mevzuatı kimin yapacağı, kaynakları önem arzetmektedir. Bazı mevzuat yasama organınca yapılırken bazıları da yürütme veya yargı organlarınca da yapılabilir. Bilindiği gibi, devlet işleyişinde kuvvetler ayrılığı ilke edinilmiştir. 1982 Anayasası'nın devletin temel kuruluşunu düzenleyen üçüncü kısmı, Genel Esaslar'da yer alan 7 nci, 8 inci ve 9 uncu maddelere paralel olarak yasama, yürütme ve yargı bölümlerine ayrılmıştır. Böylelikle, devletin hukuksal faaliyetleri üçe ayrılmış ve bunlar, yine Anayasada gösterilen organlara bırakılmıştır. Bununla beraber, Anayasa birbirinden ayırdığı bu faaliyetlerin herhangi bir tanımını da yapmış değildir. Bu bakımdan, devletin hukukî⁴ fonksiyonlarına verilen tanımlamaların

³ DPT: Türk Mevzuatını Yeniden Yapılandırılması, DPT Yayınları, (Ankara, 1983), s.47.

⁴ Burada neden "hukukî fonksiyon" kavramının kullanıldığı akla gelebilir. Zira, sosyal bir kurum olarak devletin toplum içinde göreceği hizmetler ve yapacağı faaliyetler yalnızca hukukî olanlarla sınırlı değildir. Bu bakımdan, devletin savunma, güvenlik, dış ilişkiler, eğitim,

anlaşılabilmesi için, Anayasada yer alan üçlü ayrımın kaynağını teşkil eden “Kuvvetler Ayrılığı” teorisine değinmek gerekecektir.

Devletin, nitelikleri bakımından birbirlerinden farklı olan yasama, yürütme ve yargı⁵ fonksiyonlarının ayrı organları eliyle kullanılması gerektiği esasına dayanan kuvvetler ayrılığı teorisinin kaynağı Aristo'ya kadar uzanmakla beraber, 18 inci yüzyılda Montesquieu ve Locke bu teorinin savunucuları olarak ün yapmışlardır.⁶

Bu teoriye göre, hürriyetlerin güvence altına alınabilmesi, demokrasinin gerçekleştirilebilmesi ve Devlet işlerinin iyi bir şekilde yürütülebilmesi için, yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının farklı organlar tarafından üstlenilmesi gereklidir.

Hukuk kuralları yasama organı tarafından yapılmalıdır. Yasama fonksiyonu olarak tanımlanan bu fonksiyon, parlamento tarafından gerçekleştirilir.

Hukuk kurallarını uygulamak, bu kuralların verdiği yetkiye dayanarak kamu hizmetlerini yerine getirmek olan yürütme fonksiyonu ise, hükümete aittir.

Hukuk kurallarının ihlali halinde, ortaya çıkan anlaşmazlıkları çözmek, suç işleyenleri cezalandırmak olarak adlandırabileceğimiz yargı fonksiyonunu ise mahkemeler yerine getirir.⁷

ekonomik v.b. fonksiyonlarından söz etmemiz mümkündür. Ancak nitelikleri ve kapsamı, zamana, topluma ve siyasal sistem tipine göre büyük farklar gösterebilen bu gibi fonksiyonlar, hukuku değil, siyaseti, sosyolojiyi ilgilendirir. Kamu hukukunu birinci derecede ilgilendiren fonksiyonlar devletin hukukî alandaki fonksiyonlarıdır. Hukukî açıdan önemli olan, belli devlet faaliyetlerinin hukuk alanındaki etki ve sonuçlarıdır. Devletin hukukî sonuçlar doğuran faaliyetleri, onun hukukî fonksiyonlarını meydana getirir. (Ergun ÖZBUDUN (1998): Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Yetkin Yayınları (Ankara, 1998), s. 145).

⁵ Yargının, yasama ve yürütme kuvvetlerinden ayrı, bağımsız bir üçüncü kuvvet teşkil edip etmediği, hukuk literatüründe tartışmalıdır. Yargı fonksiyonunun bir uyumsuzluk dolayısıyla kanunun uygulanmasından başka bir şey olmadığını savunan bir görüşe göre, yargı fonksiyonu da yürütme kuvvetinin bir unsuru, bir parçasıdır. (Ergun ÖZBUDUN (1998): a.g.e., s.328)

⁶ Oya ARASLI: Anayasa Hukuku Ders Özetleri (Genel Esaslar), AÜHF Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü, 1987 - 1988 Ders Yılı, Gözden Geçirilmiş, Dördüncü Baskı, s. 96 – 99.

⁷ Adnan GÜRİZ (1997): Hukuk Başlangıcı, Gözden Geçirilmiş, Değiştirilmiş ve Genişletilmiş Altıncı Baskı, Siyasal Kitabevi, (Ankara, Eylül 1997), s. 33 – 34.

Modern demokrasinin ve klasik anayasa hukukunun önemli esaslarından birini oluşturan kuvvetler ayrılığı teorisi,⁸ temelde hukukî olmaktan ziyade siyasal bir nitelik taşımakta olup, belli bir dönemde liberal siyasî felsefenin ürünü olarak mutlak monarşilerin baskı yöntemlerine karşı kişi hürriyetlerini güvence altına almayı amaçlamıştır. Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığını savunması, bunu hürriyetlerin güvencesi olarak görmesinden ileri gelmiştir. Ünlü düşünüre göre iki, hele üç kuvvetin aynı elde toplanması istibdada yol açar. Tarihi açıdan ise kuvvetler ayrılığı, baskı yönetimlerine karşı kişi hürriyetlerini korumak amacıyla mutlak monarşilere karşı yöneltilmiş düşünce sistemlerinden biri olarak değerlendirilmektedir.⁹

Kuvvetler ayrılığı teorisi 1789 Amerikan ve 1791 Fransız anayasalarından başlayarak pek çok pozitif hukuk metninde ifadesini bulmuştur.¹⁰ Bilindiği gibi, 1982 Anayasası'nın Başlangıç kısmında da "Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir iş bölümü ve iş birliği olduğu" ifade edilmektedir.¹¹

Kuvvetler ayrılığı teorisinin tamamı, bu bağlamda uygulanması ve eleştirisi burada incelenmeyecektir. Konunun bu çalışmayı ilgilendiren yönü, Devlet faaliyetlerinin ayırma tâbi tutulmasıdır.

1.1. Düzenleme Yetkisinin Niteliği, Temeli, Alanı ve Sınırları

Devletler hukukî varlıklarının gereği olarak başta sosyal ve ekonomik alanlar olmak üzere her alanda kanunî ve idarî düzenlemeler yapmaktadır. Yapılan bu düzenlemeler devletlerin hukukî temelini, mevzuatını oluşturmaktadır. Devletlerin işleyişi, ileride tanımında da verileceği üzere anayasalarında belirtilmektedir.

⁸ Adnan GÜRİZ: a.g.e., s.34; Erdoğan TEZİÇ: Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), Beşinci Bası, (İstanbul, 1998) s. 386.

⁹ Erdoğan TEZİÇ : a.g.e., s. 386 - 391; Ergun ÖZBUDUN (1998): a.g.e., s. 143.

¹⁰ Ergun ÖZBUDUN (1998): a.g.e., s. 143; Erdoğan TEZİÇ: a.g.e., s. 391.

¹¹ Anayasa Mahkemesi de bir çok kararında kuvvetler ayrımının Anayasanın temel ilkelerinden biri olarak kabul edildiğini vurgulamıştır: 12/12/1991 tarihli ve E. 1991/ 27, K. 1991/ 50 sayılı Karar; 6/7/1993 tarihli ve E. 1993/ 5, K. 1993/ 25 sayılı Karar;20/5/1997 tarihli ve E. 1997/ 36, K. 1997/ 52 sayılı Karar. <http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank.asp>. 25/4/2006.

Türkiye Cumhuriyeti Devletinin işleyişi ve düzenleme alanları anayasada belirlenmiştir. Ancak, 1982 Anayasasında (Anayasanın 107 nci maddesinde yer alan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği istinası dışında), yasama ve yürütme arasında düzenleme alanları bakımından bir yetki bölüşülmesi öngörölmüş değildir.¹² Anayasalar, sadece yasama ve yürütme işlemleri arasında sadır oldukları organlara göre bir hiyerarşi farkı yaratmış¹³, yasama işlemlerine yürütme işlemlerinden daha üstün bir hukukî güç tanımıştır¹⁴. Maddî muhtevaları bakımından, yasamanın düzenleyici işlemleri ile idarenin düzenleyici işlemleri arasında kesin bir ayırım yapmak mümkün olmamaktadır. O halde, yasamanın düzenleme ile idarenin düzenleme yetkisinin niteliği açıklanmak durumundadır.¹⁵

1.1.1. Yasama Yetkisinin Genelliği ve Aslılığı

Yasamanın düzenleme alanı ile idarenin düzenleme alanını, başka bir deyişle, yasamanın düzenleyici işlemleriyle idarenin düzenleyici işlemlerini birbirinden ayıran asıl kriter, yasama yetkisinin niteliğine ilişkin özelliklerdir.¹⁶ Bir defa hemen belirtmek gerekir ki, ilke olarak, Milli Mücadele ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasa geleneğinde, yasamanın sınırlı bir düzenleme alanı yoktur.¹⁷ Yasama yetkisinin genelliği olarak ifade edilen bu özellik, kanunla düzenleme alanının konu itibarıyla sınırlandırılmamış olduğu, Anayasaya aykırı olmamak şartıyla her konunun kanunla düzenlenebileceği anlamına gelir. Yasama yetkisinin genelliği, aynı zamanda, aşağıda açıklanacağı gibi, yürütme organına bırakılmış “mahfuz” bir

¹² Erdoğan TEZİÇ: a.g.e., s. 12.

¹³ Turan GÜNEŞ: Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, AÜSBF Yayını, (Ankara, 1965), s. 47.

¹⁴ Ergun ÖZBUDUN (1998): a.g.e., s. 152.

¹⁵ Necmi YÜZBAŞIOĞLU: 1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi, Beta, (İstanbul, 1996), s. 20.

¹⁶ Necmi YÜZBAŞIOĞLU: a.g.e., s. 6.

¹⁷ Erdoğan TEZİÇ: a.g.e., s. 12.

düzenleme yetkisinin bulunmadığı ve yasama organının bir konuyu dilediği ölçüde ayrıntılı olarak düzenleyebileceği anlamın da gelir.¹⁸

Gerçekten, pozitif anayasa hukukumuzda göre, kanun koyucunun hukuken düzenleyemeyeceği hiçbir alan yoktur. Kanun koyucu, her alanda olduğu gibi idarî faaliyetler alanında da Anayasaya aykırı olmamak koşulu ile düzenlemeler yapabilme iktidarına sahiptir. Bu nedenle, kanun koyucu, idarenin faaliyetlerini tüm ayrıntılarına kadar düzenleme ve idareyi tamamen bağlama yetkisine Anayasa açısından sahiptir. Bu anlamda kanun koyucunun yetkisinin bir sınırı, 1982 Anayasasına göre de yoktur.¹⁹ Yasama organı, dilediği takdirde, bir konuyu en ince ayrıntılarına kadar düzenleyebilir ve yürütme organına sadece “bağlı yetkiler” vererek bir idarî düzenleme alanına yer bırakmayabilir.²⁰

Bununla birlikte, 1982 Anayasası uyarınca (Md.107), Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir; kanun ile düzenlenemez.²¹ Buna rağmen, 2879 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanununun²² çıkarılmış olması, ilk bakışta bir çelişki gibi görünmekle birlikte, anılan Kanunun 1 inci maddesi, söz konusu Kanunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilatı, çalışma esasları ve personel atama işlemleri dışında kalan konuları düzenleyeceğini belirterek Anayasaya göre Cumhurbaşkanının mahfuz düzenleme alanına giren hususları kendi düzenleme alanının dışında tutmaya özen göstermiştir.²³ Diğer taraftan, bir kısım idarî işler vardır ki bunlar kanunla yapılamazlar. Uygulayıcı bireysel idarî işlemler ve tedbirler

¹⁸ Ergun ÖZBUDUN (1998) : a.g.e., s. 165.

¹⁹ Metin GÜNDAY: İdare Hukuku, Üçüncü Baskı, İmaj Yayıncılık, (Ankara, 1998), s. 30.

²⁰ Ergun ÖZBUDUN(1998): a.g.e., s. 165.

²¹ Erdoğan TEZİÇ: a.g.e., s. 12.

²² 19/8/1983 tarihli ve 18140 sayılı Resmî Gazete.

²³ Ergun ÖZBUDUN(1998): a.g.e., s. 217.

bu niteliktedir. Örneğin kanunla akademik unvan verilemez, memur atanamaz ya da işten uzaklaştırılmaz. Kanun, bu gibi işlemler için kurallar koymakla yetinerek, uygulamayı yetkili idarî mercie bırakmak zorundadır. Bu, yasama ile yürütme arasındaki ayrılığın ve yürütme yetkisi ve görevinin Hükümet (ve dolayısıyla idare) tarafından kullanılacağını ve yerine getirileceğini belirten Anayasa kuralının (Md.8) bir gereğidir.²⁴

Yasama yetkisi aynı zamanda aslî (ilkel) bir yetkidir. Yani yasama organı bir konuyu doğrudan doğruya, araya herhangi başka bir işlem girmeksizin düzenleyebilir. Oysa ki yürütme organı, doğrudan doğruya hukukî işlemler yapmak yetkisine sahip değildir. İster sübjektif, ister düzenleyici olsun, idarî işlemler daima o alanı önceden düzenlemiş olan bir kanuna dayanmak zorundadır. Sadece yasama organı bir konuyu ilkel yani özerk ve serbest olarak düzenleyebilir. İdareci, kendisini yetkilendiren bir kanun hükmüne dayanmaksızın bireysel olsun, düzenleyici olsun hiçbir işlem yapamayacağı halde, kanun, yasama organının kendine özgü iktidarına, “teşebbüs kudreti”ne dayanır.²⁵

Türkiye’de yasama ve yürütme fonksiyonları arasındaki en önemli fark da buradadır. Gerçekten, olağanüstü dönem bir yana bırakıldığında; olağan dönemde, yürütme organı, bütün Cumhuriyet anayasalarında olduğu gibi, 1982 Anayasasına göre de (daha önce de belirttiğimiz gibi Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği istisnası dışında) doğrudan doğruya düzenleme yapma yetkisine sahip değildir. Yürütme organına en geniş düzenleme yetkisinin tanındığı Anayasanın 91 inci maddesinde belirlenen kanun hükmünde

²⁴ Tahsin BALTA: İdare Hukuku I Genel Konular, AÜSBF Yayını No: 326, (Ankara, 1970/72), s. 130.

²⁵ Ergun ÖZBUDUN: a.g.e., s. 156 – 166.

kararname çıkarabilmek bir yetki kanununa dayandığı gibi Anayasanın 73 üncü ve 167 nci maddeleri uyarınca, Bakanlar Kurulunun düzenleme yetkisini kullanabilmesi için de bir kanunla yetkilendirilmesi zorunludur. Bunun içindir ki aslî düzenleme yetkisi, yasama organıdır.²⁶ İdarenin düzenleme yetkisi ise, kanunu izleyen, kanundan kaynaklanan,²⁷ türevsel bir yetkidir.²⁸

Yasama yetkisinin bu nitelikleri Anayasa Mahkemesi'nin bir çok kararında ifadesini bulmuştur. Yasamanın düzenleme alanının sınırsız olduğunu, kanun koyucunun Anayasaya uygun olmak şartı ile, her alanda, her çeşit düzenlemeyi yapabileceğini belirterek yasama yetkisinin genelliğine değinen Anayasa Mahkemesi,²⁹ bir kanunun uygulanması maksadıyla düzenlenmediği ve konuyu doğrudan doğruya düzenler nitelikte kurallar koyduğu için, Asar-ı Atika Nizamnamesi'ni kanun niteliğinde kabul etmiş ve böylelikle yasama yetkisinin "aslî" niteliğine dikkat çekmiştir.³⁰

"Bu durum karşısında, hukukumuzda yasama ve yürütme organlarının düzenleyici alan sınırlarını çizmede en belirgin kriter işlemin niteliğine ilişkin bu kriterdir. Eğer bir işlem 'genellik' ve 'aslîlik' unsurları ile ilk-el bir işlem ise, bu işlem yasamanın düzenleme alanına girer; yasama organının düzenleyici işlemidir ve bu bir yasama yetkisinin kullanılmasıdır. Yok eğer bir işlem, 'genellik' ve özellikle de 'aslîlik' unsurları bakımından ilk-el değil, ikinci-el, türev bir işlem ise, bu işlem yürütme organının düzenleme alanına girer; yürütme organının düzenleyici işlemidir ve bu bir yürütme yetkisinin kullanılması ya da yürütme görevinin yerine getirilmesidir."³¹

²⁶ Necmi YÜZBAŞIOĞLU: a.g.e., s. 8.

²⁷ Ergun ÖZBUDUN(1998): a.g.e., s. 165.

²⁸ Necmi YÜZBAŞIOĞLU: a.g.e., s. 8.

²⁹ Anayasa Mahkemesinin 9/10/1987 tarihli ve E. 1987 / 23, K. 1987 / 27 sayılı Kararı. <http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank.asp.25/4/2006>.

³⁰ Anayasa Mahkemesinin 6/7/1965 tarihli ve E. 1965 / 16, K. 1965 / 41 sayılı Kararı <http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank.asp.25/4/2006>.

³¹ Necmi YÜZBAŞIOĞLU: a.g.e., s. 8.

1.1.2. İdarî Düzenleme Yetkisinin Niteliği

İdarenin düzenleme yetkisinin niteliği, Anayasa ve idare hukukunun en tartışmalı konularından biridir.³² Buradaki sorun, yasal bir dayanağı olmadan da idarenin düzenleyici işlemler yapıp yapamayacağı, başka bir ifadeyle, özerk bir düzenleme yetkisine sahip olup olamayacağıdır.³³

Yürütmeyi “kanunlar çerçevesinde” yerine getirilen bir “görev” olarak tanımlayan (Md. 6) 1961 Anayasası döneminde, kanunun olmadığı yerde idarenin de olamayacağı, idarenin özerk ve aslî bir düzenleme yetkisinin bulunmadığı, bunun “türevsel” ve “bağımlı” olduğu görüşü doktrinde geniş ölçüde kabul görmüş olmasına rağmen bazı Danıştay kararlarında “yürürlükteki kanunlara aykırı olmamak kayıt ve şartıyla idarenin genel ve aslî bir düzenleme yetkisine sahip olduğu yolundaki idare hukuku ilkesi”nden ve “hiç bir yasal metin olmasa dahi idarenin genel düzenleme yetkisi içerisinde düzenlemelerde bulunma zorunluluğu”ndan söz edilmiş, kamu yararının gerektirdiği hallerde idarenin genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğu, bu nedenle, idarenin toplum ve hizmet yararına bir alanı düzenlemesi için, mutlak surette, idareye bu hususta yetki tanıyan bir metnin varlığının zorunlu olmadığı kabul edilmiştir. Hatta Danıştay, “Türkiye üzerinden karayolu transit taşımaları ile Türkiye’de transit eşyanın taşınması esasları”na ilişkin Bakanlar Kurulu kararı ile TIR’lardan “geçiş ücreti” alınmasını “Devlet’in egemenlik hakkı ve idarenin genel düzenleme yetkisi”ne dayandırmıştır.³⁴

³² A. Şeref GÖZÜBÜYÜK-Turgut TAN: İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt 1, Turhan Kitabevi,(Ankara, 1998), s. 91.

³³ Erdoğan TEZİÇ: a.g.e., s. 13.

³⁴ Güven DİNÇER: “Tüzüklerin Danıştayca İncelenmesinin Hukukî Niteliği”, İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler I, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 21, (Ankara, 1976),s.15- 17.

1982 Anayasası ile yürütmenin yalnız görev değil, aynı zamanda yetki olarak düzenlendiğini göz önünde bulunduran Yayla, içtihatların kabul ettiği bu esasın 1982 Anayasası karşısında daha kolay savunulabileceğini ileri sürmektedir.³⁵

Gerçekten, 1982 Anayasasının 8 inci maddesinde, “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” denmekte, maddenin gerekçesinde ise, “1961 Anayasası... yürütmeyi devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tâbi bir kuvvet olarak düzenlenmiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti Devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki, 1961 ila 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için, yürütme yasamaya tâbi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin Devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi, bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle, yürütme, 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir.”³⁶ ifadeleri yer almaktadır.

1982 Anayasası’nın bu formülü, daha önce kanunla düzenlenmemiş bir alanda idareye genel ve aslî bir düzenleme yetkisi vermekte midir? Başka bir ifadeyle idare, bir alanı ilk elden düzenleyebilir mi, idarenin “özerk” bir düzenleme yetkisi var mıdır? Yürütmenin bir yetki olarak nitelendirilmiş olması, ilk bakışta bu sorulara olumlu cevap verilebileceği izlenimini uyandırmaktadır. Bununla birlikte, Anayasada yer alan “idare kuruluş ve görevleriyle bir

³⁵ Yıldızhan YAYLA: İdare Hukuku, İdare İşlevi - İdarenin Yetkileri ve Hukuka Bağlılığı - İdarenin Sorumluluğu, Filiz Kitabevi, (İstanbul – 1985), s. 90.

³⁶ Mehmet AKAD - Abdullah DİNÇKÖK: 1982 Anayasası, Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Alkım Yayınevi, (İstanbul, 1998), s. 31–32.

bütündür ve kanunla düzenlenir” (Md.123) genel kuralından başka, “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir” (Md.113) denilmiş, tüzükler (Md.115), yönetmelikler (Md.124), merkezî idare (Md.126), mahalli idareler (Md.127) ve kamu hizmeti görevlileri ile ilgili genel ilkeler (Md. 128) düzenlenirken hep yasal düzenlemelerden söz edilmiştir. Bu Anayasa kuralları karşısında, 1982 Anayasasına göre de idarenin faaliyette bulunabilmesi için kanundan bir yetki alması gerektiği söylenebilir. Yürütme, 1961 Anayasası’nda olduğu gibi, 1982 Anayasa’sında da yasamaya bağımlıdır. Bu nedenle, 1982 Anayasa’sının yürütmeyi hem yetki hem de görev olarak tanımlamış olması, kural olarak, yürütme ve idarenin kanunî bir yetki olmadan da faaliyette bulunabileceği anlamına gelmez.³⁷

O halde, 1961 Anayasa’sına göre (Md.6) “kanunlar çerçevesinde” yerine getirilen “yürütme görevi”nin 1982 Anayasa’sında (Md. 8) “yürütme yetkisi ve görevi... Anayasa’ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” şeklinde nitelendirilmesinin anlamı nedir? Bu nitelendirilişin gerçek önemi, sıkıyönetim ve olağanüstü hal kanun hükmünde kararnameleriyle (Md. 121, 122) Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde (Md. 107) kendisini göstermektedir. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri çıkarma yetkisi, bir yetki kanunundan değil, doğrudan doğruya Anayasadan doğmaktadır. Bu anlamda, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri bir alanı doğrudan doğruya (aslî olarak) düzenleyebilir. Yürütme bir yetki olarak değil, sadece bir görev olarak nitelendirilmiş olsaydı, bu kararnamelerin hukukî mahiyetini Anayasanın genel sistemi içinde açıklamak hayli güçleşirdi. Aynı şekilde, Anayasanın 107 nci maddesine göre, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği’nin kuruluş,

³⁷ Metin GÜNDAY (1999): a.g.e., s. 29; Erdoğan TEZİÇ: a.g.e., s. 13; Ergun ÖZBUDUN(1998): a.g.e., s. 155.

teşkilat ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerinin, doğrudan doğruya “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ile düzenlenebilmesi de yürütmenin aslî düzenleme yetkisinin başka bir örneğini oluşturmaktadır. Bu iki istisnai durum dışında, 1982 Anayasasının yasama ve yürütme fonksiyonlarının ayrılığı konusunda kabul ettiği formülün, 1961 Anayasasındaki kanunun üstünlüğüne dayanan sistemi temelde değiştirmedeği söylenebilir.³⁸

Anayasa Mahkemesine göre ise, “yürütmeye bir yetki olma gücünü veren esaslar, Anayasanın muhtelif maddelerine serpiştirilmiş durumdadır. Bunlardan düzenleme ile ilgili olarak yeni Anayasanın getirdikleri, olağanüstü haller ve sıkıyönetim süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’nun sözü edilen hallerin gerekli kıldığı konulara hasren, kanun hükmünde kararnameler çıkartma; Bakanlar Kurulu’nun, vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerde kanunun belirttiğı yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değişiklik yapmak, dış ticaretin ülke ekonomisi yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla, ithalat, ihracat ve dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri malî yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymak ve bunları kaldırmak gibi hususlardır.” Yüksek Mahkemeye göre “Yürütmenin, tüzük ve yönetmelik çıkarmak gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanunîliği ilkesi çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan, Anayasada ifadesini bulan yukarıdaki ayrık haller dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yürütmenin sübjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yasa ile yetkili kılınmış olması da sonuca etkili değildir.”³⁹

³⁸ Ergun ÖZBUDUN(1998): a.g.e., s. 157.

³⁹ Anayasa Mahkemesinin 13/6/1983 tarihli ve E. 1984 / 14, K. 1985 / 7 sayılı Kararı. <http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank.asp.25/4/2006>.

Ancak, uygulamada idare kanuni bir yetki olmadan da idarî düzenleme yapabilmektedir.

2. MEVZUAT TÜRLERİ

Türkiye’de yasama ve yürütme organlarınca yürürlüğe konulmuş bir çok mevzuat bulunmakla birlikte, Türk mevzuat sisteminin temelleri Osmanlı İmparatorluğuna kadar uzanmaktadır. II. Mehmet zamanından başlayan kanunlaşma hareketi Osmanlı İmparatorluğunun yıkılışına kadar devam etmiştir. Ancak halen mevzuat sistemimiz içerisinde yer alan bazı kanunlar Osmanlının son yıllarında yürürlüğe koyduğu kanunlardır. Kanunlaşma hareketi 1839 Tanzimat Fermanı ile yoğunluk kazanmıştır.

Birinci ve İkinci meşrutiyet dönemlerinde de bir çok kanun çıkarılmış, hatta bu dönemde çıkarılan kanun ve kanunu muvakkatler halen yürürlükte bulunmaktadır. Eski kaynakların başında kanunu muvakkatler gelmektedir. 1876 Kanunu Esasının 36 ncı maddesine göre, Hükümet meclisin tatilde olduğu bir sırada devleti bir tehlikeden korumak amacıyla kanunu muvakkat çıkarma yetkisine sahipti. Kanunu muvakkatlerin daha sonra mebusan ve ayan meclislerinin onayına sunulması ve padişah tarafından yayımlanması zorunluydu. Örneğin İdare-i Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkati (İl Özel İdaresi Kanunu). 1863 yılında Ahmet Cevdet Paşa tarafından İmparatorluk Kanunlarından yürürlükte olanlar “Dustur” adı altında derlenip yayınlanmıştır.

Türkiye Cumhuriyetinin kurulmasıyla doğal olarak yeni hukukî yapıya uyum sağlanması için yeni hukuk kurallarının yürürlüğe konulması gündeme gelmiştir.

Mevzuat sistemimiz belli başlı şu mevzuat türlerinden oluşmaktadır.

2.1. Anayasalar

Hukuk kuralları hiyerarşisinin tepesinde anayasa bulunmaktadır. Anayasa, devletin dayandığı temel değerleri ve gerçekleştirmek istediği amaçları başka bir ifade ile ideolojisini açıklayan, devlet teşkilatını, temel hakları ve özgürlükleri, sosyal ve ekonomik hakları belirten, yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını ve aralarındaki ilişkileri düzenleyen, kamu kuruluşlarını gösteren ve devletin en soyut ve genel normlarını içine alan ve normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alan yasa metnidir.⁴⁰

Türk mevzuat tarihinde anayasal gelişmeler Osmanlı İmparatorluğu zamanında başlamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda anayasal gelişmenin ilk adımı olarak, 1808 yılında merkezî hükümetin temsilcileri ile ayan temsilcileri arasında kabul edilip imzalanan “Senet-i İttifak” gösterilir. Osmanlı anayasal gelişmenin ikinci aşaması 1839 tarihli Tanzimat Fermanıdır. Bunu takiben 1856 yılında Islahat Fermanı ilan edilmiştir. Bu fermanlar ve Tanzimat adı verilen yenilik hareketlerinden sonra 1876 yılında ilk Osmanlı Anayasası “Kanun-u Esasi” ilan edilmiştir.⁴¹

8 Ağustos 1909 tarihli kanunla büyük ölçüde değiştirilen Kanun-u Esasi, eski haline göre daha kapsamlı bir hal almıştır. Bazı yazarlar bu değişiklikleri yeni bir anayasa olarak görürken⁴² bazıları bu değişiklikleri yeni bir anayasa olarak görmeyip anayasada yapılan bir değişiklik addetmektedir.⁴³

Kurtuluş savaşı devam ederken toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin en önemli icraatlarından biri de anayasanın

⁴⁰ Adnan GÜRİZ (1996): Hukuk Başlangıcı, Beşinci Baskı, Siyasal Kitabevi, (Ankara, 1996),s.90.

⁴¹ Ergun ÖZBUDUN (1995): Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı Yetkin Yayınevi, (Ankara, 1995), s.4,5.

⁴² Kemal GÖZLER(a) , Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları,(Bursa, 2000), s.30.

⁴³ Kemal GÖZLER (a) :a.g.e., s. 30.

kabulüdür. TBMM 20 Ocak 1921 tarihinde yaptığı toplantıda 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanununu kabul etmiştir.⁴⁴

1921 Anayasasının yeni bir devletin ihtiyaçlarını karşılayacak derecede ayrıntılı olmadığından yeni bir anayasa yapma ihtiyacı doğmuş ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilmiştir.⁴⁵

1960 ihtilalinden sonra yeni anayasa hazırlıkları yapılmış ve hazırlanan Anayasa metni 157 sayılı kanun ile halkoylamasına sunulmuş ve 20 Temmuz 1961 tarihli ve 10859 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak 1961 Anayasası olarak yürürlüğe girmiştir.

12 Eylül 1980 tarihine kadar genel olarak yürürlükte kalan 1961 Anayasası, 27/10/1980 tarihli ve 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanun ile uygulama alanı daraltılmış ve yeni bir anayasa yapılıp yürürlüğe girinceye kadar bazı maddelerinin yürürlükte kalacağı belirtilmiştir.⁴⁶ Bu süre içinde yeni anayasa yapım çalışmaları devam etmiş ve 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı Kanunla Türkiye Cumhuriyeti Anayasası halk oyuna sunulması kararlaştırılmış ve yapılan halkoylaması sonucu yeni anayasa 9/11/1982 tarihli ve 17863 mükerrer sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

2.2. Kanunlar

Kanun normlar hiyerarşisinde anayasadan sonra ikinci sırada bir hukuk kaynağı olarak genellik ve süreklilik özelliği gösterir. Kanunun genelliği onun ülke çapında uygulanması anlamına gelir. Türk Medeni Kanunu ülkede yaşayanların hayatını beşikten mezara kadar düzenleyen ve ülkenin her yerinde uygulanan kanun türünün örneğidir. Buna karşın Devlet Memurları Kanunu ülkenin her yerinde

⁴⁴ Fevzi DEMİR, Şükrü KARATEPE: Anayasa Hukukuna Giriş, 2.Basım, Evrim, (1989) , s.140

⁴⁵ Kemal GÖZLER (a):a.g.e., s.47.

⁴⁶ Fevzi DEMİR, Şükrü KARATEPE:a.g.e., s.161.

uygulanmakla birlikte, sadece Devlet memuru statüsünde bulunan kişileri ilgilendirir. Dolayısıyla Devlet Memurları Kanununun, Türk Medeni Kanununa göre daha az genel olduğu söylenebilir.⁴⁷

Bazı kanunlarda ise genellik ilkesi bulunmayabilmektedir. Belli bir kişiyi ilgilendiren kanunlar yürürlüğe konulabildiği gibi bir grubu ilgilendiren kanunlar da yürürlüğe konulabilmektedir. 2700 sayılı Damat Ferit Kabinesi Tarafından İdam Ettirilen Milis Yüzbaşı Rızanın Karısı ile Oğluna Maaş Tahsisine Dair Kanun⁴⁸ özel nitelikli bir kanun olarak örnek gösterilebilir.

Kanunlaşma hareketi Osmanlı zamanında başlamıştır. 1839 yılında ilan edilen Gülhane Hattı Hümayunu ile yoğunlaşan kanunlaştırma hareketi sonunda pek çok kanun yürürlüğe konulmuş ve yeni yeni düzenlemeler yapılmıştır.⁴⁹

İlk defa Ahmet Cevdet Paşa tarafından 1863 yılında İmparatorluk kanunlarından yürürlükte olanlar derlenip “Düstur” adı altında yayımlanmıştır.⁵⁰

1863 yılından sonra çıkarılan kanunlar Düsturda toplanmaya başlamıştır. Bu nedenle Düstur, mevzuat takibi açısından büyük önem arz etmektedir.

Mevzuatın takibi açısından diğer önemli bir kaynak Resmî Gazetedir. 1861 yılında Takvimi Veka-i olarak Osmanlı Devletinde yayınlanan ve 7/10/1920 tarihinde Resmî Ceride adı ile yayın hayatını sürdüren 17/12/1927 günlü ve 763 üncü sayısı ile bugünkü adını alan Resmî Gazete; 19/6/1970 tarihinden itibaren Milli bayram ve genel tatil günleri dışında pazar günler dahil olmak üzere her gün çıkarılmaktadır.

⁴⁷ Adnan GÜRİZ (1996) :a.g.e., s .50.

⁴⁸ T.C. Başbakanlık Kanunlar Külliyyatı Fihristi, s. 260.

⁴⁹ DPT (b), Türk Mevzuatının Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili İlkeler ve Öneriler, Ağustos (1983), s. 13.

⁵⁰ T.C. Başbakanlık Kanunlar Külliyyatı. C.1, s.XIV.

23/5/1928 tarihli ve 1322 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre, kanunlar, tüzükler, bazı TBMM kararları ve Bakanlar Kurulu kararları, anlaşmalar ve kanunlarla yayımlanma zorunluluğu getirilen bazı mevzuat Resmî Gazete yayımlanmakta ve takibi yapılmaktadır.

İmparatorluk ve Cumhuriyet döneminde çıkarılan kanunlar Resmî Gazete yayımlandıktan sonra Düstur'da derlenmiş ve kullanıcılara sunulmuştur.

Halen Resmî Gazete sayısı 26125 tir.⁵¹ Düstur ise beş tertip halinde bulunmaktadır.

Birinci Tertip Düsturlar, 1863-1908 devrine ait mevzuatı içine alan düsturlardır. 1279-1302 hicri yıllarında bastırılmış olan 1-4 üncü ciltler ve bunların (1-4) zeyli (ekleri) ile taşıdıkları tarihlere göre vaktinde bastırılmayıp, sonradan 1937 ve 1943 yılları arasında tabedilen (1886-1908) tarihleri arasında yürürlüğe giren mevzuatı havidir.

İkinci Tertip Düsturlar, Meşrutiyetin ilan tarihi olan 10 Temmuz 1908'den 23 Nisan 1920 tarihine kadar Osmanlı Devletince kabul olunan mevzuata ait olup 12 cilttir. 12. ciltteki mevzuat Milli Mücadele sırasında Büyük Millet Meclisi tarafından hükümsüz sayılan kanun ve kararlardan ibarettir.

Üçüncü Tertip Düsturlar, 23 Nisan 1920 tarihinden 27 Mayıs 1960 tarihine kadar süren dönemdeki mevzuatı içine alır.

Dördüncü Tertip Düsturlar, 27 Mayıs 1960 tarihinden 1 Kasım 1961 tarihleri arasındaki mevzuatı kapsar.

Beşinci Tertip Düsturlar, 1 Kasım 1961 tarihinden günümüze kadar olan mevzuatı kapsar.⁵²

⁵¹ 31/12/2005 tarihi itibarıyla

⁵² T.C. Başbakanlık Kanunlar Külliyyatı, C.1, s. XV.

Çıkan Resmî Gazete ve Düsturlar incelendiğinde Türk mevzuatında kanunların sayısının çok büyük bir rakama ulaştığı görülmektedir.

Bugüne kadar çıkan kanun sayısı;

23/4/1920-26/5/1960	7480
27/5/1960-25/10/1961	375
25/10/1961-31/12/2005	5447
Toplam	13.302 ⁵³

Toplam sayı olarak gözüken bu kanunlar arasında halen yürürlükte olanların sayısı daha azdır. Çünkü bazı kanunlar, TBMM'de sayı alarak kabul edilmiş ancak Cumhurbaşkanınca TBMM'ye tekrar görüşülmek üzere geri iade edildiğinden yürürlüğe girememiştir (Örneğin 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun gibi). Bazı durumlarda da TBMM Cumhurbaşkanınca geri gönderilen kanun aynen kabul edilmiş ve farklı sayı alarak yürürlüğe girmiştir. Ayrıca bir çok kanun yürürlükten kaldırıldığı gibi bazıları değişiklik içerdiğinden ana kanuna işlenmiş veya bazıları da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Toplam kanun sayısı içerisinde Osmanlı dönemine ait olmakla birlikte günümüzde uygulanmakta olan kanun sayısı 19'dur. 13302 adet kanundan 2491 (31/12/2005 itibarıyla) adedi sürekli olarak yürürlükte.

⁵³ T.C. Başbakanlık Kanunlar Külliyyatı Fihristi.

Tablo 1- Kanun Takip Çizelgesi⁵⁴

31/12/2005 Tarihi itibarıyla		
CUMHURİYET DÖNEMİNDE KANUN NUMARASI ALMIŞ OLAN KANUN SAYISI		
III. TERTİP 7480	IV. TERTİP 375	V. TERTİP 5447
OSMANLI DÖNEMİNDEN GÜNÜMÜZE İNTİKAL EDEN VE YÜRÜRLÜKTE OLAN MEVZUAT SAYISI		19
ANA KANUNLAR	12	
ANA KANUNLARDA EK VE DEĞİŞİKLİK YAPAN TALİ KANUNLAR	7	
YÜRÜRLÜKTE OLAN SÜREKLİ KANUNLAR		2491
ANA KANUNLAR	834	
ANA KANUNLARDA EK VE DEĞİŞİKLİK YAPAN (TALİ) KANUNLAR	1592	
ANA KANUNLARDA EK VE DEĞİŞİKLİK YAPMAKLA BİRLİKTE METİN İHTİVA EDEN (TALİ) KANUNLAR	65	
BÜTÇE KANUNLARI	3330	10792
ULUSLARARASI ANLAŞMALARIN ONAYLANMASI HAKKINDA KANUNLAR	2028	
ÖZEL NİTELİKTEKİ KANUNLAR (Af, İl ve İlçe Kurulması, Şahsa Münhasır, Yetki Kanunu)	570	
VETO OLAN KANUNLAR	139	
YÜRÜRLÜKTEN KALDIRILMIŞ METİN İHTİVA EDEN ANA KANUNLAR	125	
YÜRÜRLÜKTEN KALDIRILMIŞ METİN İHTİVA ETMEYEN (TALİ) KANUNLAR	4600	
GENEL TOPLAM		13302

⁵⁴ T.C. Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü.

Kanun denince yasama organınca, bunun için öngörülen usul kurallarına uyularak yapılan işlem anlaşılmaktadır. Kanunları önerme yetkisi Bakanlar Kurulu'na ve milletvekillerine aittir. Meclis tarafından kabul edilen kanunlar Cumhurbaşkanınca imzalandıktan sonra Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer.

2.3. Kanun Gücünde Olan Mevzuat

Bunlar; padişah iradesi ile çıkarılan metinler, nizamnameler, meşrutiyet döneminde çıkarılan kanunu muvakkatler, 1924 Anayasası uyarınca çıkarılmış bulunan meclis yorumları olup kanun gücündedir. Nizamnamelerin kanun niteliğinde olması, Osmanlı parlamentosunun dağıtılması ve yasama yetkisinin fiilen padişaha ait olduğu bir dönemde çıkarılmaları ile izah edilebilir. Örnek olarak 10 Nisan 1322 tarihli Asar-ı Atika Nizamnamesi gösterilebilir. Ancak bu Nizamname 25/4/1973 tarihli ve 1710 sayılı Eski Eserler Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Halen yürürlükte olan 30 Mayıs 1283 tarihli Demiryollarının Usulü Zabıtasına Dair Nizamname ve 6 Haziran 1317 sayılı Taşocakları Nizamnamesi bu dönemde çıkartılan nizamnamelerdir.

1876 sayılı Kanunu Esasiye göre Bakanlar Kurulu tarafından, meclisin tatili sırasında, acele ve olağanüstü hallerde, sonradan Mebusan ve Ayan meclislerinin onayına sunulmak üzere alınan kararlar “muvakkaten” kanun hükmündedir. İl Özel İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılan “13 Mart 1329 (1913) tarihli İdareyi Umumiye Vilayet Kanunu Muvakkat” bu niteliktedir.

Meclis yorumları da kanun düzeyinde kabul edilmektedir. 1924 Anayasası'nın 26 ncı maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetkileri arasına kanunların yorumlarına da yer verilmiştir.⁵⁵

⁵⁵ Ali EM: Kanunların ve İdarî Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği, (Ankara,1998),s.13.

Bunlar kanun gücünde olan eski mevzuat olarak da adlandırılabilir. Kanun gücünde olan yeni mevzuat türleri de vardır. Kanun hükmünde kararnameler, uluslararası anlaşmalar ve meclis iç tüzüğü gibi.

2.3.1. Uluslararası Andlaşmalar

Andlaşma kavramı ile, uluslararası hukukun kendilerine bu alanda yetki tanıdığı kişiler arasında, uluslararası hukuka uygun bir biçimde, hak ve yükümlülük doğuran, bunları değiştiren ya da sona erdiren yazılı irade uyuşması anlaşılmaktadır.⁵⁶ Anayasamız (Md.90) ve Türk uluslararası hukuk yazarlarının çoğunluğu andlaşma terimini benimsemiştir. Bunun dışında uluslararası hukukta kullanılan birçok terim bulunur. Ancak bunlar arasında bağlayıcılıkları açısından büyük bir fark bulunmamaktadır. Bu terimleri ve bunlara atfedilen birtakım işlev ya da özellikleri şöyle sıralayabiliriz:⁵⁷

a) Andlaşma (treaty; traite' ;vertrag): Eski adı muahededir. Bir irade uyuşmasını bildirmesi yanında özel olarak onay gerektiren andlaşma türünü bildirmektedir. 24 Temmuz 1923 Lozan Barış Andlaşması gibi.

b) Anlaşma (agreement;accord;abkommen): Bu terim, devletlerin yaptığı andlaşmalardan ikincil önemde olanları bildirdiği gibi, en az işlem gerektiren andlaşmalar için de kullanılır. Ticaret anlaşmaları bu gruba girer. Uluslararası örgütlerin yaptığı andlaşmalara da genellikle bu ad verilir. 1963 AET-Türkiye Ortaklığını Meydana Getiren Anlaşma gibi.

c) Sözleşme (convention; konvention): Eski adı mukavelenamedir. Genellikle önemli ve kural koyucu çok taraflı andlaşmaları bildirmektedir.

⁵⁶ Hüseyin PAZARCI:Uluslararası Hukuk Dersleri, I. Kitap, IV. Bası, Turhan Kitabevi, (Ankara, 1993),s.103.

⁵⁷ Hüseyin PAZARCI: a.g.e., s. 109.

Örneğin 1899 ve 1907 La Haye Sözleşmeleri; 1969 Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi; 1936 Montreux Boğazlar Sözleşmesi.

ç) Misak (covenant; pacte, Pakt): Uluslararası ilişkilerin temel düzenine ilişkin çok taraflı andlaşmaları bildirmektedir. Milletler Cemiyeti Misakı gibi.

d) Şart (charter; charte; Charta): Genellikle uluslararası yaşamı düzenleyen temel ve kurucu nitelikli andlaşmaları ifade etmektedir. Birleşmiş Milletler Şartı gibi. Ancak kimi zaman bağlayıcı niteliği olmayan bir uluslararası belgeyi belirtebilmektedir. Örneğin, Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 1974'te kabul ettiği Devletlerin Ekonomik Hak ve Yükümlülükleri Şartı (Yasası).

e) Protokol (protokol; protocole; Protokoll): Sınırlı nitelikli andlaşmaları ya da bir ana andlaşmayı tamamlayıcı ve ayrıntılarını düzenleyici nitelikli andlaşmaları belirtmektedir.

f) Genel Senet (general act; acte general; allgemeineakte): Eski adı umumi senettir. Genel nitelikli hükümler içeren çok taraflı andlaşmaları ifade eder.

g) Son senet (final act; acte final; Schlussprotokoll): Eski adı nihai senettir. Bir kongre ya da konferansta kabul edilen andlaşmalar ile kimi zaman toplantıya katılan tarafları da sayan andlaşma nitelikli bir belgeyi belirtmektedir.

ğ) Diğerleri: Modus vivendi, Mektup (nota) değişimi ya da mektup (nota) teatisi (exchange of letters (notes); e'change de lettress (notes); Notenwechsel), Uzlaşma ya da tahkimname (compromis; Schiedsvertrag), Statü (statute; statut; Statut)⁵⁸

Andlaşmaları konularına, taraflarına, işlevlerine ve tarafların hukukî niteliğine göre değişik açılardan sınıflandırabiliriz. Örneğin, siyasî andlaşmalar, askeri andlaşmalar, ticaret andlaşmaları, malî ve ekonomik andlaşmalar, ikili andlaşmalar, akit-andlaşma, uluslararası andlaşmalar gibi.⁵⁹

⁵⁸ Hüseyin PAZARCI: a.g.e.,s. 111.

⁵⁹ Hüseyin PAZARCI: a.g.e.,s. 112.

Uluslararası andlaşmalar Anayasaya göre kanun gücündedir. Anayasanın 90 ıncı maddesine göre “ Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir.” Kanunlarımızın çoğu anlaşma ve sözleşmelere ilişkin kanunlardır. 31/12/2005 tarihi itibarıyla 2028 adet kanun uluslararası andlaşma veya sözleşmeye ilişkin kanundur. Bu kanunların eklerinin 500 bin sayfayı bulduğu tahmin edilmekle birlikte bir tasnif yapılmamıştır.

2.3.2. Kanun Hükmünde Kararnameler

1876 Anayasasının 36 ncı maddesinde Bakanlar Kurulu'na geçici kanun (kanunu muvakkat) çıkarmak yetkisi tanımıştır. Bu maddeye göre mebuslar Meclisinin toplantı halinde olmadığı zamanlarda devleti bir tehlikeden veya genel güvenliği ihlalden korumak için Bakanlar Kurulu, Anayasa hükümlerine aykırı olmamak ve padişah tarafından tasdik edilmek şartıyla muvakkat kanun çıkarabilirlerdi. Meclis onaylarsa kanun tam kanun haline gelir, onaylamazsa yürürlükten kalkardı. Bu kanunu muvakkatleri kanun hükmünde kararname (KHK) olarak kabul edenler vardır.⁶⁰

1971 yılına kadar bakıldığında diğer anayasalarda KHK'ya ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. 1961 Anayasası'nda 1971 yılında 1488 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle girmiştir. Usul ve şekil bakımından Bakanlar Kurulu'nun diğer kararnamelerinden farksız olan KHK'lar Bakanlar Kurulu'nca daha önce çıkarılan yetki kanununa göre çıkarılmaktadır. KHK; Bakanlar Kurulu'nun yasama organından veya anayasadan doğrudan doğruya aldığı sınırlı bir yetkiye dayanarak yaptığı, daha sonra yasama organının denetimine tâbi olan ve normlar hiyerarşisinde kanun düzeyinde yer alan bir düzenleyici işlem olara tanımlanmaktadır.⁶¹ KHK'lar Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulur ve daha sonra TBMM'de

⁶⁰ Kemal GÖZLER (a) : a.g.e., s. 17.

⁶¹ Kemal GÖZLER (b): Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi, Ekin Kitabevi Yayınları, (Bursa, 2000),s.2.

görüŖülürler. TBMM, KHK'ları aynen ya da deęiŖtirerek kabul edebilir ya da red edebilmektedir.

KHK çıkarılmasının altında yatan temel nedenleri; parlamentonun yavaŖ alıŖması, parlamentonun iŖ yükünün fazlalığı ve parlamentonun bilimsel ve teknik kapasitesi olarak gösterilmektedir.⁶²

1971 deęiŖiklięiyle 1961 Anayasasına giren kanun hükmünde kararname müessesesinin, 1980 yılına kadar ciddi bir uygulaması görölmemiŖ ve bu dönemde KHK müessesesinden beklenen fayda saęlanamamıŖ, ıkarılan KHK'lar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan düzenlemelerle sınırlı kalmıŖtır.

1980 sonrasında ise KHK müessesesi etkilerini göstermeye baŖlamıŖ ve Türk mevzuatında önemli bir yer edinmeye baŖlamıŖtır. 1980-1990 yılları arasında sıklıkla KHK çıkaran yürütme organı, 1990 sonrasında Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarıyla karŖılaŖmıŖ ve bu yöntem hız kesmiŖtir.

Anayasa Mahkemesi 1993-1994 yılları arasında KHK'lar aleyhine açılan davalara iptal kararı vermiŖtir.⁶³

1971 tarihinden bu yana en sonu 4639 sayılı Kanun olmak üzere 29 adet yetki kanunu ıkarılmıŖtır.⁶⁴ Bu yetki kanunlarına dayanılarak 631 adet KHK hazırlanmıŖ ve sayı almıŖtır. 631 adet KHK'dan 522 adedi yürürlüğe konmuŖtur.⁶⁵ 109 adet KHK taslağına BaŖbakanlıka sayı verilmiŖ, ancak BaŖbakanın veya Cumhurbaşkanının imzalamaması ya da dayandıkları yetki

⁶² Burhan KUZU: Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İŖlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi, Filiz Kitabevi, (İstanbul, 1987), s. 174.

⁶³ Anayasa Mahkemesi Kararları. www.anayasa.gov.tr,11/3/2006

⁶⁴ 13/4/2001 tarihli ve 24372 sayılı Resmî Gazete.

⁶⁵ T.C. BaŖbakanlık Kanun Hükmünde Kararnameler Külliyyatı.

kanununun süresinin sona ermesi nedeniyle bu taslaklar tekemmül ettirilememiştir.⁶⁶

2.4. Tüzükler

1982 Anayasasının 115 inci maddesine göre Bakanlar Kurulu kanunun uygulamasını göstermek veya emrettiği işleri belirlemek üzere kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirmek şartı ile tüzükler çıkarabilir.

Anılan maddeden de anlaşılacağı üzere, tüzük kanunun uygulamasını göstermek veya kanunların emrettiği işleri belirtmek için çıkarılır. Dolayısıyla tüzüğün kanuna dayandırılması gerekir. Kanuna yepyeni hükümler konulabildiği halde tüzük kanunda soyut kuralları somutlaştırmak amacıyla yayınlanır. Tüzük kanuna aykırı olamaz.

Bundan başka tüzük, Danıştayın incelemesinden geçmiş olmalı Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmalı ve Resmî Gazete'de yayımlanmalıdır. Bunlar tüzüğün geçerliliği ile ilgili şekil şartlarıdır.⁶⁷

Tüzükler son zamanlarda sık uygulamaya konmayan idarî düzenleyici işlemlerdir. Halen uygulamada 190 adet ana tüzük yürürlükte bulunmaktadır. Uygulanıp daha sonra yürürlükten kaldırılan tüzük sayısı 87 adettir.⁶⁸

Tüzükler kanun ve kanun hükmünde kararnameler gibi kendi aralarında numara almamaktadır. Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulduğundan iki tüzük arasında farklı numaralar olabilmektedir. Örneğin 23/8/2004 tarihli ve 2004/7380 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan "Türk Hava Kurumu Tüzüğü" numarası ile bir sonra yürürlüğe konulan "At Yarışları Müşterek Bahisler Tüzüğü"

⁶⁶ T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü.

⁶⁷ Adnan GÜRİZ(1997); a.g.e. s.54.

⁶⁸ T.C. Başbakanlık Tüzükler Külliyyatı, C.1.(13/4/2006).

27/12/2004 tarihli ve 2004/8404 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulmuştur.⁶⁹

2.5. Yönetmelikler

İdarelerin düzenleme araçlarından en sık kullandıkları yönetmeliklerdir. Anayasa'nın 124 üncü maddesinde "Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.

Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı kanunda belirtilir." hükmü yer almaktadır.⁷⁰ Bu hükme binaen Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri yönetmelikler çıkarmaktadır.

Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri dışındaki idarî merci ve makamlar, kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak dışındaki idarî faaliyetlerine ilişkin olarak yönetmelik çıkarabilecekleri gibi, tek tek bakanlıkların yanısıra birden fazla bakanlıklar ve hatta Bakanlar Kurulu da yönetmelik çıkarabilir. Ancak yönetmelikle uygulanması sağlanacak olan kanunun ya da tüzüğün birden ziyade bakanlığın ya da tüm bakanlıkların görev alanını ilgilendirmesi gerekir.⁷¹

Günday'a göre de Anayasanın 124 üncü maddesi, gerek yönetmelikleri çıkarmaya yetkili makamlar ve gerekse yönetmeliklerin içereceği konular bakımından sınırlayıcı bir anlam taşımamaktadır. Anayasanın 124 üncü maddesinde öngörülmüş bulunan yönetmelikler, belli makamlarca ve kanunların veya tüzüklerin uygulanmasını sağlamak amacı ile çıkarılacak olan yönetmeliklerdir.

⁶⁹ T.C. Başbakanlık Tüzükler Külliyyatı.

⁷⁰ 9/11/1982 tarihli ve 17863 (Mükerrer) sayılı Resmî Gazete.

⁷¹ Metin GÜNDAY (1999): İçtihadı Birleştirme ve Genel Kurul Kararları ve En Son Değişiklikleriyle İdarî Yargı Temel Kanunları ve İlgili Mevzuat (Notlu), İmaj Yayıncılık, 5. Baskı, (Ankara, 1999), s. 81 – 82.

Bu yönetmeliklere “uygulama yönetmelikleri” de denilmektedir. Ancak, Anayasada yönetmelik çıkarabilecekleri belirtilen makamların, “kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak”tan başka idarî faaliyetleri de vardır. Bu idarî faaliyetlere ilişkin düzenleyici işlemler yapılması ve bunların da yönetmelik olarak adlandırılması mümkündür. Aynı şekilde, diğer idarî mercilerin de idarî faaliyetlerine ilişkin olarak düzenlemeler yapmalarına ve bu düzenlemelere yönetmelik adını vermelerine hukuken engel yoktur. Kısaca, idarî makam ve mercilerin “kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak”tan başka idarî faaliyetlerine ilişkin olarak yönetmelikler yapmaları da mümkündür ki, bu tür yönetmeliklere “adi yönetmelikler veya kurum yönetmelikleri” denmektedir. Ancak “kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere” yapılacak yönetmelikler, her idarî merci tarafından değil, yalnızca Anayasa’da belirtilen idarî makam ve organlarca yapılabilir.⁷²

Ancak Bakanlar Kurulu’nca yönetmelik çıkarılamayacağına ilişkin de görüşler mevcuttur. Bununla birlikte, 1982 Anayasası’nın yönetmeliklerle ilgili olarak getirdiği düzenlemede, yönetmelik çıkarma yetkisinin bir ölçüde Anayasa’da öngörülenlerle sınırlı olmadığı söylenebilirse de, Bakanlar Kurulu’nun yönetmelik çıkarmasının hukuken mümkün olduğu kabul edilemeyeceği ileri sürülmüştür. 1961 Anayasası döneminde de tüzük çıkarmanın güç koşullara bağlanmış olması nedeniyle Bakanlar Kurulu uygulamada bunun yerine yönetmelik çıkarmayı tercih etmiş ve böylelikle Danıştay incelemesinden sıyrılma yolu açılarak tüzükler giderek daha az çıkarılmış olsa da, 1982 Anayasası’nın 115 inci maddesi, (1961 Anayasası’nın 107 nci maddesinde olduğu gibi) Bakanlar Kurulu’nun düzenleyici işlem yapabilmesini “tüzük” olarak öngördüğüne göre, 124 üncü maddeye dayanarak, Bakanlar Kurulu’nun ayrıca “Bakanlar

⁷² Metin GÜNDAY (1999): a.g.e.,s.81-82.

Kurulu Yönetmeliği” yapabileceğini söylemenin mümkün olmadığı belirtilmektedir.⁷³

Diğer taraftan, 1982 Anayasası’nın 124 üncü maddesiyle yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlar arasında Başbakanlığın da sayılması ve madde gerekçesinde Bakanlar Kurulu’nun da yönetmelik çıkarabileceğinin⁷⁴ belirtilmesiyle, Bakanlar Kurulu’nun yönetmelik yapıp yapamayacağı konusundaki tartışmaların artık kapanmış sayılabileceği ifade edilmiştir.⁷⁵ Danışma Meclisince kabul edilen metinde mevcut olan “Bakanlar Kurulu” ibaresi Milli Güvenlik Konseyince çıkarılmış olsa da, bundan Bakanlar Kurulu’nun yönetmelik yapamayacağı sonucuna varılamaz.⁷⁶ Devlet idaresinin genel karar organı olan Bakanlar Kurulu, yönetmelik ve benzeri düzenlemeler yapabilmektedir. Anayasa’da Başbakanlık da sayıldığından, kendine özgü tüzel kişiliği bulunmamasına rağmen bu makamın, yönetmelik ve benzeri genel düzenleyici işlemleri, yasal düzenlemelerden yetki alarak yapabileceğini kabul etmek gerekir.⁷⁷

Görüldüğü gibi, düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip makamlar konusunda doktrinde tam bir görüş birliği mevcut değildir. Bununla birlikte, genel eğilim Anayasa’da belirtilenlerin dışındaki idarî makam ve mercilerin de kendi görev alanlarında düzenleyici işlem yapabilecekleri ve Bakanlar Kurulu’nun yönetmelik çıkarabileceği yönündedir.

Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete’de yayımlanacağı hususu 3011 sayılı Resmî Gazete’de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanunda⁷⁸ düzenlenmiştir. Bu Kanundan önce söz konusu hususlar 23/5/1928 tarihli ve 1322 sayılı Kanunların ve

⁷³ Erdoğan TEZİÇ: a.g.e., s. 62–63.

⁷⁴ Mehmet AKAD- Abdullah DİNÇKOL: a.g.e., s. 469.

⁷⁵ İl Han ÖZAY: Günışığında Yönetim, Alfa, (İstanbul 1996), s. 330.

⁷⁶ Ergun ÖZBUDUN(1998) : a.g.e., s. 219.

⁷⁷ İl Han ÖZAY: a.g.e., s. 330.

⁷⁸ 1/6/1984 tarihli ve 18418 sayılı Resmî Gazete.

Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanunda düzenlenmiştir.⁷⁹ 3011 sayılı Kanuna göre Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin;

a) İşbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen,

b) Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan,

c) Kamuyu ilgilendiren,

yönetmelikler Resmî Gazete'de yayımlanacak, ancak, millî emniyet ve millî güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmayacaktır.

Anayasanın 124 üncü maddesi gereği ve 3011 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda Başbakanlık, bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşları yönetmelikler çıkarmışlardır. Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe giren ana yönetmelik sayısı 281 adettir. 84 tanesi yürürlükten kaldırılmıştır.⁸⁰

Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikler dışında “kurum yönetmeliği” şeklînde yürürlüğe konulan ana yönetmelik sayısı 2298'dir. Ancak, ek ve değişiklikleri ile yürürlüğe konulan yönetmelik sayısı onbinleri bulmaktadır.⁸¹

2.6. Diğer İdarî Düzenleyici İşlemler

Kamu kurum ve kuruluşları, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlamak için kanunların ve bir üst düzenleyici işlemin uygulanmasına ilişkin metinler yürürlüğe koymaktadır.

1982 Anayasası'nda idarenin düzenleyici işlemleri, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik⁸² ve Cumhurbaşkanlığı

⁷⁹ 4/6/1928 tarihli ve 904 sayılı Resmî Gazete, 3. Tertip Dustur, C.9.s. 1022.

⁸⁰ T.C. Başbakanlık Yönetmelikler Külliyyatı Fihristi.

⁸¹ T.C. Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü (1/3/2006).

⁸² İl Han ÖZAY, a.g.e., s. 328.

kararnamesi⁸³ olarak belirlenmiş olmasına rağmen idarenin düzenleyici işlemleri, sadece Anayasada sayılanlardan ibaret değildir. Yasal düzenlemeler, idarenin “karar”, “kararname”, “tebliğ”, “sirküler”, “statü”, “esaslar”, “genel emir”, “tenbihname”, “genel tenbih”, “ilan”, “duyuru”, “plan”, “tarife”, “ilke kararı”, “yönerge”, “talimat”, “genelge” ve “iç düzen kararı” gibi isimler taşıyan düzenleyici işlemler yapmasına da imkan tanımakta ve uygulamada bu isimler altında çıkarılan düzenleyici işlemlere rastlanılmaktadır.⁸⁴

Duran’a göre, idarenin değişik isimler altında yapmış olduğu düzenleyici işlemler, tüzük veya yönetmelik ismiyle çıkarılmamış olduğu için mutlaka sakat ve geçersiz sayılamayacağı, bunlardan, tüzük ve yönetmelik öğelerine ve koşullarına sahip bulunanların “adsız” sağlam ve geçerli işlemler olarak kabul edilmeleri gerekir. Zira bir işlemin varlığı ve geçerliliği, adına göre değil öğelerine göre değerlendirilir.⁸⁵

İdarenin düzenleme yetkisinin, idarenin takdir yetkisinden ve hukuk devletinin bir gereği olan belirlilik ve düzenli idare ilkelerinden ve bunların dayanağını teşkil eden eşitlik ilkesinden kaynaklandığını belirten Günday’a göre idarenin düzenleme yetkisi genel nitelikte olup, idare için varlığı zorunlu olan takdir yetkisinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle de idarenin düzenleme yetkisi sadece Anayasada öngörülmüş bulunan düzenleyici işlemler ile sınırlı değildir. İdare, Anayasada öngörülen düzenleyici işlemler dışında da kararname, karar, tebliğ, genelge, sirküler, tamim vs. gibi adlarla düzenleyici işlemler yapabilir.”⁸⁶

Anayasa Mahkemesi de idarenin yapacağı düzenleyici işlemlerin yalnızca Anayasada belirtilenlerle sınırlı olmadığı

⁸³ Ergun ÖZBUDUN (1998): a.g.e., s. 203.

⁸⁴ İl Han ÖZAY: a.g.e., s. 329; Erdoğan TEZİÇ: a.g.e.,s. 60 - 61; Metin GÜNDAY(1998): a.g.e.,s. 78, 159; A.Ş. GÖZÜBÜYÜK-Turgut TAN:a.g.e.,, s. 109.

⁸⁵ Lütfi DURAN: İdare Hukuku Ders Notları, İÜHF Yayını,(İstanbul, 1982), s. 472.

⁸⁶ Metin GÜNDAY(1998): a.g.e., s. 158 – 159.

düşüncesindedir.⁸⁷ Yasa koyucunun belirli konularda gerekli temel kuralları koyup çerçeveyi çizdikten sonra, uygun ve gerekli görmesi durumunda, bu kuralların uygulanması yolunda belirlenmiş alanlar bırakılabileceği, idarenin bu alanlarda düzenleme yetkisine dayanarak “kimi düzenlemeler” yapılabileceğini belirten⁸⁸ mahkemeye göre, yürütme organının, yönetmelik dışında, yasanın buyruğu, kapsam ve sınırı içinde genel nitelikli hukuksal tasarruflarda bulunması idare hukuku kurallarına aykırı düşmemektedir.⁸⁹

1982 Anayasası’nın yönetmelikleri düzenleyen 124 üncü maddesinin gerekçesinde de gerek bakanlıkların gerekse de kamu tüzel kişilerinin uygulamada değişik isimler taşıyan düzenleyici işlemler yaptıklarına dikkat çekilmekte, bu tür düzenleyici işlemlerden kişiler için hukukî sonuç doğuranlarının yönetmelik hükümlerine bağlı tutulmasında yarar görüldüğü ifade edilmektedir.⁹⁰

İdarenin tüzük ve yönetmelik dışında çeşitli adlar altında yürürlüğe koyduğu idarî düzenlemelerin başında Bakanlar Kurulu kararları gelmektedir. Bir çok kanunda “...bu husus Bakanlar Kurulunca belirlenir” veya “... bu konuda İcra Vekilleri Heyeti yetkilidir.” ibareler sonucu Bakanlar Kurulu aldığı kararlar ile düzenlemeler yapmaktadır. Yılda ortalama 1600 civarında Bakanlar Kurulu kararı alınmaktadır.⁹¹

Bakanlar Kurulu’nun gündemine aşağıdaki hususlarda düzenli kararname taslakları gelmekte ve bu konular düzenlenmektedir.

Afet işleri, andlaşma onayı, andlaşma imzalayacak yetkililere verilecek imza yetkisi, uluslararası toplantı gibi konular için yurt dışına

⁸⁷ Ergun ÖZBUDUN(1998): a.g.e., s. 202 – 203.

⁸⁸ Anayasa Mahkemesinin 18/7/1994 tarihli ve E. 1994 / 46, K. 1994 / 57 sayılı Kararı <http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank.asp>.

⁸⁹ Anayasa Mahkemesinin 15/10/1991 tarihli ve E. 1990 / 29, K. 1991 / 37 sayılı Kararı <http://www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank.asp>.

⁹⁰ Mehmet AKAD - Abdullah DİNÇKOL: a.g.e., s. 469.

⁹¹ T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü .

ıkacak bakanlar ve heyetlerinin seyahatleri için alınan kararlar, ithalat ve ihracata ilişkin konular, Türk parasının kıymetinin korunması, esnaf ve çiftçilere yardım, büyükelçi atama, st düzey personel atama, vali atama, sözleşmeli personelin özlük hakları, yurt dışı kadro ve kontenjan tespiti, asker atama, kadro işlemleri, bütçe ve kadro tasdikleri, faaliyet raporu tasdikleri, fazla çalışma ücretlerinin belirlenmesi, yurt dışı aylıklarının belirlenmesi, işçi ikramiyelerinin ödenmesi, vatani hizmet tertibinden aylık bağlama, İhale Kanunu işleri, taşıt alımı, resmî ilan tarifesi, vakıf taşınmazlarının tahsisine ilişkin işlemler, destekleme uygulamaları, serbest bölge ilanı, vatandaşlık işlemleri, vize muafiyeti, arkeolojik kazı izni, suçlu iadesi, Dernekler Kanunu ile ilgili uygulamalar, Maden Kanunu uygulamaları, askerlik süresi, kamuda asker erteleme işleri, milli güvenlikle ilgili kararlar, Yüksek Planlama Kurulu kararları, kamu kuruluşlarının sermaye artırımları, sulama ücretlerinin tespiti, bandrol işlemleri, bazı kişilerin mezarlıklar dışındaki defin işlemleri, uyuşturucu maddeler ile ilgili işlemler, sıkıyönetim ile ilgili kararlar, grev ve lokavt konuları başta olmak üzere alınan kararlardır.⁹²

Bakanlar Kurulu başta yukarıda ifade edilen konular olmak üzere bir çok konuda karar almaktadır. Mevzuatımızda Bakanlar Kurulu'nun karar almayı gerektiren konu sayısının 1988 yılından önceleri 6000 civarında olduğu, daha sonra yapılan çalışmalar ile bu sayının 3000'lere çekildiği ve 2001 yılı itibarıyla bu sayının 4125 olduğu bilinmektedir.⁹³

⁹² T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü

⁹³ Yusuf GÜNAY'dan naklen Yavuz DONAT: Sabah Gazetesi, 2/1/2006..

İKİNCİ BÖLÜM

MEVZUAT YAPIM SÜRECİ

1. MEVZUAT YAPIMINDA HUKUKİ DAYANAKLAR

Mevzuat yapımı konusunda Türkiye’de temel olarak bir kanun bulunmamaktadır. Mevzuat yapımı dendiğinde literatürde genellikle kanun yapımı üzerine yoğunlaşmış ve genellikle kanunların şekil şartlarını taşıyıp taşımadığı üzerinde durulmuştur. Ancak mevzuat sisteminde görülen sorunlar, mevzuat yapım sistemin değerlendirilmesini gündeme getirmiştir.

Bu konuda yapılan ilk çalışmalardan biri, Siyasal Bilgiler Fakültesi İdarî İlimler Enstitüsünün yaptığı çalışmadır. Bu Enstitü 1959 yılında “Kanun Tekniği ile İlgili Meseleler” üzerine bir ilmi toplantı düzenlemiş ve bu toplantıda kanun kavramı, kanun hazırlama tekniğine taalluk eden hususlar ile kanunun yayımlanmasına ilişkin hususlar irdelenmiştir.⁹⁴

Bazı kanunlarda ve TBMM İç Tüzüğünde kanunların nasıl yapılacağı husus yer almakla birlikte, genel olarak mevzuatın yapımı konusunda özel bir metin 1980’lere kadar bulunamamıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, Türk mevzuatının yeniden düzenlenmesi hususu yer almış ve buna binaen mevzuat yapımına ilişkin metinler hazırlanmıştır.

1.1. Eski Metinler

Mevzuat hazırlama konusunda elde edilebilen metinler Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planından sonra hazırlanan ve Başbakanlık tarafından yürürlüğe konulan genelgeler olmuştur.

⁹⁴ Bahri SAVCI: “Kanun Tekniği ile İlgili Meseleler Üzerinde Bir Seminer”, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.XVI, S.4, (Ankara, 1961), s.205-207.

1.1.1. 20/4/1981 Tarihli ve 1981/29 Sayılı Başbakanlık Genelgesi

Bu genelgede, kanun, tüzük, yönetmelik kararname ve diğer yazışmalar için geçerli olan şartlar ortaya konmuştur.

Bakanlıkların Başbakanlığa gönderecekleri taslaklar hakkında, ilgili bakanlıkların görüşlerinin alınması, görüşler arasında uyum sağlanması, bazı taslaklar hakkında kısa not yazılması ve eklerinin gönderilmesine ilişkin hususlar düzenlenmiştir.⁹⁵

1.1.2. Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesinin Esasları

Türk mevzuatının şimdiki uygulamasına dayanak teşkil eden çalışma 14/8/1981 tarihli ve 8/3463 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı⁹⁶ ile Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesinin Esasları yürürlüğe konulmuştur.

Bu Esaslarla;

a) Mevzuatın hazırlanması, ayıklanması, derlenmesi ve yayımına ilişkin kanunî düzenlemelerin tespiti,

b) Türk kanun sistematığı ve Türk mevzuatının durumunun tespiti,

c) Mevzuat hazırlama esaslarının tespiti,

ç) Merkezî mevzuat biriminin kurulması için çalışmalar yapılması

hususlarının düzenleneceği belirtilmiştir.

Anılan Esaslar gereği çalışmalar yapılmış ve taslaklar ortaya konulmuştur.

⁹⁵ T.C. Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü: Başbakanlık Dış Genelgeleri (1975-1990), (Ankara-1991),s.147.

⁹⁶ 24/10/1981 tarihli ve 17494 sayılı Resmî Gazete.

1.1.3. 21/7/1982 Tarihli ve 1982/58 Sayılı Başbakanlık Genelgesi

Bu Genelge, mevzuatın bütününden ziyade kanunlar üzerine yoğunlaşmıştır. Kanun tasarıları ve tekliflerin hazırlanmasında şekil, dil, üslup ve diğer yönlerden birlik ve beraberliğin sağlanmasına yönelik hazırlanmıştır. Kanun tasarılarının adlandırılması, bölümlendirilmesi gibi bir çok şekli husus bu genelge de tanımlanmıştır.

Ayrıca, genelgede kanun tasarıları için öngörülen şekil şartlarının tüzük ve yönetmelikler için de geçerli olacağı hükme bağlanmıştır.⁹⁷

1.1.4. Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik

Yukarıda bahsedilen genelgelerde yer alan hususlar Başbakanlıkça yürürlüğe konulan Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelikte⁹⁸ daha düzenli bir şekilde ele alınmıştır. Burada taslakların hazırlanması, incelenmesi, gerekçelerin hazırlanması, taslaklarda konuların düzenlenmesi, yer verilmeyecek hükümler, maddelerdeki dil ve yazım kuralları, mevzuat değişikliklerinde takip edilecek yollar, taslakların konulara ve uzunluğuna göre alt bölümlere ayrılması, madde numaralarının verilmesi ve diğer şekli hususlar düzenlenmiştir.

Söz konusu Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde, mevzuat hazırlama konusunda sıkı kurallar getirmiş ve özellikle taslakların hazırlanmasında;

- a) Sosyal ve kültürel faydası,
- b) Ekonomiye etkisi,
- c) Devlete ve kişiler getireceği yükümlülükleri,
- ç) Kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi azaltıcı niteliği olması,

⁹⁷ T.C. Başbakanlık Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, a.g.e.,s.236.

⁹⁸ 16/10/1991 tarihli ve 21023 sayılı Resmî Gazete.

- d) Üst mevzuata uygunluğu,
- e) Uluslararası andlaşma ve sözleşmelere uygunluğu,
- f) En uygun ve en etkili mevzuat alternatiflerinin göz önünde tutulması gerektiği vurgulanmıştır.

Yönetmeliğin 8 inci maddesinde tasarıların ekinde yer alacak gerekçelerde; düzenlenmek istenen konunun mahiyeti, önemi, tasarıların hazırlanmasını gerektiren sebepler, ihtiyaçlar, tasarının amacı, kapsamı, getireceği ekonomik, sosyal, kültürel fayda ve yükümlülükler yer verilmesi ve madde gerekçelerinde ise; kanunun ruhu ve lafzıyla uygulanmasını ve farklı yorumlara sebebiyet vermemesini temini için hangi amaçla getirildiğinin açıkça belirtilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Yönetmeliğin tamamı incelendiğinde mevzuat hazırlama konusunda çok önemli konuları ihtiva ettiği ve bazı gelişmiş ülkelerde sonraları tartışılmaya açılan iyi düzenleme ilkelerini sistematik olmasa da genelde barındırdığı görülmektedir.

1.1.5. Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar

1991 tarihinde yürürlüğe konulan Yönetmelik uygulamasında kısa bir süre sonra mevzuat hazırlama konusunun yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiş ve 1991 tarihli Yönetmelik yürürlükten kaldırılarak Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar şeklinde yürürlüğe konulmuştur.⁹⁹

Söz konusu Esaslar daha önceki Yönetmeliğe göre esastan ve şekli açısından farklılar içermektedir. Esas açısından özellikle taslakların hazırlanması aşamasında nelere dikkat edileceği hususunda genel kurallar koymamıştır. Ayrıca, gerekçelerin daha detaylı hazırlanmasına ilişkin madde daha da yumuşatılarak taslakların hazırlanmasının kolaylaştırılması amaçlanmıştır.

⁹⁹ 8/9/1992 tarihli ve 21339 sayılı Resmî Gazete.

Şeklî açıdan da taslakların bölümlendirilmesinde biraz daha değişik yol izlenmiştir.

Söz konusu Esaslar 1992 tarihinden 17/2/2006 tarihine kadar uygulanmıştır.

1.2. Bakanlar Kurulu'nun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar

Kanun, tüzük, yönetmelik gibi bir çok mevzuat Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulduğu için, 18/6/2003 tarihli ve P.2003/6 sayılı Bakanlar Kurulu Prensipten Kararıyla yürürlüğe konulan Bakanlar Kurulu'nun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar'da¹⁰⁰, Bakanlar Kurulu'nun gündemine gelen taslakların hazırlanması, incelenmesi, gündeme alınması, görüşülmesi ve tekemmül ettirilmesi hususları düzenlenmiştir.

Esasların 2 nci maddesine göre kanun tasarısı, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve Bakanlar Kurulu kararı taslaklarının doğrudan ilgili ve uygulayıcısı olan bakanlık ve kurumların bu işle görevlendirilmiş birimlerince, mevzuatında böyle bir birim öngörülmemiş ise hukuk müşavirliklerince hazırlanması, diğer birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşünün alınması hükme bağlanmıştır.

Taslaklar hakkında ilgili bakanlıkların ve kurumların görüşlerinin alınması ve görüşler arasında mutabakat sağlanması hususu da Esaslar'da düzenlenmiştir.

Esaslara göre taslaklar, Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nce anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile hükümet programına göre incelenir ve uygun olanlar Bakanlar Kurulu'na sunulur. Bakanlar Kurulu'nca karara bağlanan taslaklar tekemmül etmiş olur.

¹⁰⁰ T. C.Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün 4/7/2003 tarihli ve 3094 sayılı yazısı.

1.3. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde mevzuat kalitesini artırılması ve mevzuatın iyi bir şekilde hazırlanması, uygulanabilir olması, bireylerin ve toplumun değişen ihtiyaç ve beklentilerine cevap verecek şekilde mevzuat yapılabilmesini teminen günümüz koşullarına uygun yeni bir mevzuat hazırlama sistemini kurmak için 1992 tarihli Esasların yürürlükten kaldırılması gündeme gelmiş ve Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 19/12/2005 tarihli ve 2005/9986 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur (Ek olarak konulmuştur).¹⁰¹

Mezkur Yönetmelik bu tarihe kadar uygulamaya konan düzenlemelerden daha kapsamlı ve daha çağdaş bir yorumla hazırlanmıştır. Yönetmelikle; Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararları eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esaslar yeniden düzenlenmektedir.

Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde taslak hazırlanırken uyulacak ilkeler belirlenmiştir. Buna göre;

- a) Taslaklar üst hukuk normlarına aykırı olamaz.
- b) Taslaklar düzenleme amacına uygun olarak hazırlanır.
- c) Taslaklar hazırlanırken yargı kararları gözönünde bulundurulur.

ç) Taslaklar hazırlanırken düzenlenen alanlara ilişkin mevzuatın tamamı gözden geçirilerek, gerekiyorsa mevcut hükümlerde gerekli değişiklikler yapılır veya anılan hükümlerden ihtiyaç duyulanlar taslağa alınarak ihtiyaç duyulmayan hükümler yürürlükten kaldırılır.

¹⁰¹ 17/2/2006 tarihli ve 26083 sayılı Resmî Gazete.

d) Çerçeve taslaklarda, ilgili mevzuata işlenemeyecek ve onun dışında kalarak tek metin olma özelliğini bozacak hükümlere yer verilmez.

e) Taslakların kapsam maddesi, herhangi bir tereddüde yol açmayacak açıklıkta düzenlenir; taslağın kapsamı konusunda herhangi bir tereddüt bulunmuyorsa, taslakta ayrıca kapsam hükmüne yer verilmez.

f) Taslağın madde metinleri kısa ve anlaşılır biçimde düzenlenir, araç içinde açıklayıcı hükümlere yer verilmez.

Yönetmeliğin 6 ncı maddesiyle mevzuat hazırlama sürecinde ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınmasını sağlayan bir mekanizma getirilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde hazırlanan bu madde ile mevzuat hazırlama sürecinin daha şeffaf olması amaçlanmıştır.

Bu maddeye göre;

a) Bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal politikalar ve tedbirlerle ilgili kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören taslaklar hakkında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın,

b) Kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan taslaklar hakkında Devlet Personel Başkanlığı'nın,

c) Tüzük taslakları hakkında devlet bakanları dâhil bütün bakanlıkların,

ç) Kamu gelir ve giderlerini etkileyen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığı'nın; malî konuları düzenleyen kanunlar ile düzenleyici işlemlere ilişkin taslaklar hakkında Maliye Bakanlığı'nın,

d) Kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Adalet Bakanlığı'nın,

e) Bakanlıklar ile Sayıştay'ın denetimine tâbi diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca malî konularda düzenlenecek yönetmelik taslakları hakkında Sayıştay Başkanlığı'nın,

f) Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin,

g) Taslaklar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının,

görüşleri alınır.

Ayrıca, kamuoyunu ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilir. Bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulur.

Yönetmelikte danışma mekanizmasının mevzuat yapım sürecini etkilememesi ve sekteye uğratmaması için görüşlerin bildirilmesine yönelik otuz günlük bir süre sınırı konulmuştur.

Taslaklar Başbakanlığa gönderilirken, kurumlar tarafından taslak hakkında alınan görüşlerin değerlendirildiği form ile genel gerekçe ve kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarında madde gerekçeleri ve düzenleyici etki analizinin de gönderilmesi hükme bağlanmaktadır.

Burada önemli iki husus karşımıza çıkmaktadır. Bu Yönetmeliğin yürürlüğe konulduğu tarihe kadar uygulamada olmayan bu iki husustan biri alınan görüşlerinin değerlendirilmesine ilişkin formdur. Bu formda alınan görüşlere niçin uyulmadığı da açıklanmaktadır. Şeffaflığın ve katılımcılığın önemli bir göstergesi olarak ortaya çıkmıştır.

Diğer bir husus Yönetmeliğin 24 üncü maddesiyle ve ekinde yer alan soru listesi ile gündeme gelen düzenleyici etki analizidir.

Özellikle OECD ve Avrupa Birliği ülkelerinde uygulamaya konan bu analiz, idarenin düzenleme faaliyetinden doğan etkilerin sistematik olarak incelenmesi ve bu inceleme sonucunda çıkan verilerin karar alıcılara iletilmesini içeren bir düzenleme aracı olarak adlandırılmaktadır.¹⁰²

Yönetmeliğin 24 üncü maddesine göre, yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktar gerekli görülen hâllerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir. Başbakanlık, etkisi on milyon YTL'nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir. Düzenleyici etki analizi teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanır.

Ancak, millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu taslakları için düzenleyici etki analizi hazırlanmaz.

Düzenleyici etki analizi mevzuat yapım sürecine dâhil edilen yeni bir yöntemdir. Karar alıcıların mevzuat yapımında daha rasyonel olmalarını sağlamaya yöneliktir. Bu sistemi uygulayan ülkelerin bir çoğunda düzenleyici etki analizinin yapılışına ilişkin soru listeleri ve rehberleri mevcuttur.¹⁰³

Yönetmeliğin ekinde yer alan soru listesi ile Türkiye'de yapılacak düzenleyici etki analizi çalışmalarında şu soruların cevaplandırılması istenmektedir.

1- Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebeplerin neler olduğu, düzenlemenin türünün doğru seçilip seçilmediği.

2- Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin neler olduğu, faydaların maliyetleri haklı çıkarıp çıkarmadığı.

3- Düzenlemenin bütçeye ek malî yük getirip getirmediği, getiriyorsa yaklaşık maliyetin ne olduğu.

¹⁰² Mehmet BIÇKICI: "Düzenleyici Etki Analizinin Türkiye'de Uygulanabilirliği", Türk İdare Dergisi, S.441, (Aralık, 2003), s.287.

¹⁰³ Mehmet BIÇKICI: a.g.m., s.295.

4- Düzenlemenin yeni bir teşkilat kurulmasını veya kadro ihdasını öngörüp öngörmediği ve bunların gerekli olup olmadığı.

5- Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin neler olacağı.

6- Düzenlemenin kırtasiyeciliği ve bürokratik formaliteleri artıran yönlerinin bulunup bulunmadığı.

7- Düzenleme yapılırken ilgili tarafların görüşlerini beyan etme fırsatı bulup bulmadığı.

8- Düzenlemenin uygulanabilir olup olmadığı, düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağı, uygulamanın nasıl takip edileceği.

9- Düzenleme ile yetki ve sorumluluk verilen idarenin doğru seçilip seçilmediği.

10- Düzenlemenin etkilerinin nasıl ölçüldüğü.

Yönetmelikte şekil şartları da yeniden belirlenmiştir. Taslaklar; maddeler, fıkralar, bentler ve alt bentlerden oluşacaktır. Fıkralar numaralandırılacaktır. Maddelere, ek ve geçici maddelere başlık konulacaktır.

Mevzuat değişikliklerinde çerçeve taslaklarının nasıl oluşacağı, atıfların nasıl yapılacağı ve ifadelerin nasıl değiştirileceği Yönetmelikte detaylı olarak anlatılmaktadır.

2. ANAYASALARIN YAPIMI

Ülkemizde anayasal gelişimlerin ondokuzuncu yüzyılın ilk yarısına kadar uzanan bir tarihçesi vardır. Türkiye’de açık rejimi, çoğulcu demokrasiyi ve anayasal düzeni kurmak, yaşatma ve geliştirme çabalar, zaman zaman ortaya çıkan bazı aksaklıklara rağmen genelde başarılı olmuştur. Bu gelişmeler sonucu hem geniş kapsamlı deney ve bilgi birikimi sağlanmış ve hem de

Türkiye'nin kalkınmasını, anayasal rejim içinde gerçekleştirme amaç ve inancı, Türk siyasal yaşamının önemli bir ögesi haline gelmiştir.¹⁰⁴

Bilindiği gibi anayasa, devletin temel yapısını, örgütlenişini ve işleyişini düzenleyen kuralları gösterir. Devleti düzenleyen ana kurallar çoğu kez “anayasa” denen bir yasa içinde toplanmıştır. Anayasalar yalnız devletin temel yapısını, örgütlenişini ve işleyişini göstermekle kalmaz, bunun yanında ekonomik ve toplumsal alanda siyasal iktidarlara yön veren temel ilkeleri, bireylere sağlanan temel hak ve özgürlükleri de gösterirler.¹⁰⁵

Bu nedenle çok büyük öneme sahip olana anayasalar olağan kanunlardan farklı yöntemlerle yapılmakta ve değiştirilmektedirler.

Yeni bir anayasanın ortaya çıkması iki biçimde olmaktadır. Bunlardan biri yeni bir devletin kurulması ya da var olan bir devletin kuruluşunun yenilenmesidir.¹⁰⁶ Kurucu iktidar, kaynağını savaşı kazanan komutanın ya da ihtilali yapan liderin iradesinden alacağı gibi, belli bir grubun hatta tüm halkın iradesinden de alabilir. Buna göre kurucu iktidarlara “totaliter kurucu iktidar” ve “demokratik kurucu iktidar” diye ayırmak mümkündür.¹⁰⁷ Ulusun anayasa yapması genel olarak “Kurucu Meclis” yoluyla olmaktadır. Burada da başlıca iki sistem olmaktadır. Bunlardan birincisine göre Kurucu Meclis yalnız anayasayı yapar diğer yasama etkinliklerinde bulunmaz, olağan yasaları yapmaya yetkili değildir. Kurucu Meclis anayasayı yapar yapmaz dağılır. İkinci sistemde ise Kurucu Meclis anayasayı yapma görevinin yanında yasama görevini de yürütür.¹⁰⁸

Kurucu Meclis anayasayı hazırlamak üzere özel şekilde seçilen üyelerden oluşmakta ve anayasayı hazırladıktan sonra dağılmaktadır. 1961 ve 1982 anayasaları buna örnek gösterilebilir.

¹⁰⁴ Suna KİLİ- A.Şeref GÖZÜBÜYÜK: Türk Anayasa Metinleri “Sened-i İttifaktan Günümüze”, Türkiye İş Bankası Yayınları, (Ankara,1985), s.1.

¹⁰⁵ A.Şeref GÖZÜBÜYÜK: Anayasa Hukuku- Anayasa Metni Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 8. Bası, Turhan Kitabevi, (Ankara, 1999), s.3.

¹⁰⁶ Şeref GÖZÜBÜYÜK: a.g.e., s.8.

¹⁰⁷ Fevzi DEMİR-Şükrü KARATEPE: a.g.e., s.22

¹⁰⁸ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s.8.

Kurucu meclisin hazırlamış olduğu anayasa demokratik yöntemlerle yürürlüğe konulmak istenirse halk oyuna sunulmaktadır. 1961 ve 1982 anayasaları halk oyuna sunulmuş ve kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

1921 Anayasası Kurucu Meclis olarak adlandırılacak ilk Meclis tarafından, kuruluşundan dokuz ay sonra yürürlüğe konulmuştur. 1924 Anayasası ise kurucu meclis tarafından değil ikinci meclis tarafından hazırlanmıştır.

Anayasalarda gerektiğinde değişiklik yapılmaktadır. Anayasalarda değişiklik yapacak organ ve izlenecek yöntem farklılık göstermektedir. Ülkemizde Kurucu Meclis tarafından yapılmış ve halk oyuna sunulmuş olan 1982 Anayasasında değişiklik yapma yetkisi TBMM'ye tanınmıştır.¹⁰⁹

Anayasanın 175 inci maddesinde değişiklik yapma usulü belirlenmiştir. Bu madde hükmü şöyledir:

“Madde 175 – Anayasanın değiştirilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür. Değiştirme teklifinin kabulü Meclisin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür.

Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabulü, bu maddedeki kayıtlar dışında, kanunların görüşülmesi ve kabulü hakkındaki hükümlere tâbidir.

Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderebilir. Meclis, geri gönderilen Kanunu, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile aynen kabul ederse Cumhurbaşkanı bu Kanunu halkoyuna sunabilir.

Meclisce üye tamsayısının beşte üçü ile veya üçte ikisinden az oyla kabul edilen Anayasa değişikliği hakkındaki kanun, Cumhurbaşkanı tarafından

¹⁰⁹ A.. Şeref GÖZÜBÜYÜK: a.g.e.,s.9.

Meclise iade edilmediği takdirde halkoyuna sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlanır.

Doğrudan veya Cumhurbaşkanının iadesi üzerine, Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanun veya gerekli görülen maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından halkoyuna sunulabilir. Halkoylamasına sunulmayan Anayasa değişikliğine ilişkin Kanun veya ilgili maddeler Resmî Gazete’de yayımlanır.

Halkoyuna sunulan Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların yürürlüğe girmesi için, halkoylamasında kullanılan geçerli oyların yarısından çoğunun kabul oyu olması gerekir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu Kanunun halkoylamasına sunulması halinde, Anayasanın değiştirilen hükümlerinden, hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar.

Halkoylamasına, milletvekili genel ve ara seçimlerine ve mahalli genel seçimlere iştiraki temin için, kanunla para cezası dahil gerekli her türlü tedbir alınır. “

Bu madde gereğince 1982 Anayasası’nda en sonu 9/11/2005 tarihli ve 5428 sayılı Kanun olmak üzere 11 kanunla değişiklik yapılmıştır.

Kanun teklifi şeklînde gerçekleşen değişikliklerde hazırlama süresince belli bir hazırlama prosedürü güdülmemektedir.

3. KANUNLARIN YAPIMI

Anayasa’nın 88 inci maddesinin birinci fıkrasına göre, “Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir. Bakanlar Kurulu tarafından yapılan tekliflere “tasarı” milletvekilleri tarafından yapılan tekliflere ise “teklif” denilmektedir. Kanun tasarı ve tekliflerinin TBMM’de görüşülmesi içtüzükle belirlenmektedir.”¹¹⁰

¹¹⁰ 1982 Anayasası 88 inci madde.

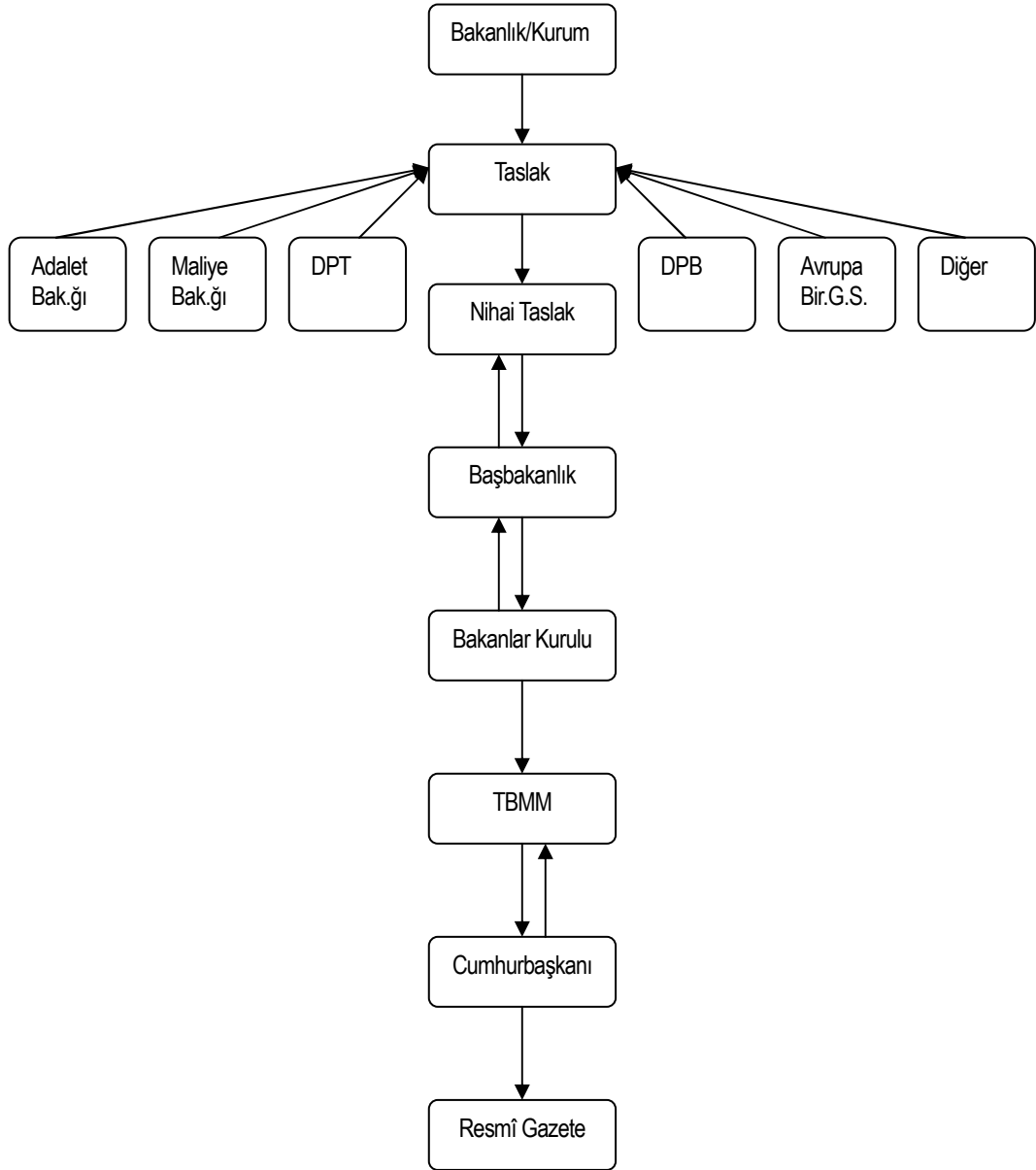
Kanun önerisi hazırlamada uyulması gereken teknik kurallar, uygulamada “Kanun yapım tekniği” olarak anılmaktadır. Bu doğru bir anlatım değildir. Çünkü kanun önerisi hazırlama ile kanun yapım işleri aynı süreci anlatmaz. Kanun önerisi kanun yapım sürecinin bir parçasıdır. Kanun yapım süreci kanun hazırlama aşamasından başlayarak kanunlaştığı ana kadar olan süreyi kapsamaktadır.¹¹¹

Kanunların hazırlanmasına ilişkin bir kanun yoktur. Ancak 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin (d) bendinde yer alan “Mevzuat hazırlama usul ve esasları ile ilgili ilkeleri tespit etmek ve geliştirmek, yürürlükte bulunan mevzuatın sicillerini tutmak, kodlamak, tek metin haline getirmek, bilgi işlem sistemi içinde takip etmek ve yayınlamak,” hüküm gereği yürürlüğe konulan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre kanunlar hazırlanmaktadır.

Kanunların büyük bir kısmının (%95 oranında) kanun tasarısı şekliyle teklif edilmesi nedeniyle bu usuldeki kanunlaşma usulü daha detaylı incelenecektir.

¹¹¹ İbrahim ARAÇ- Şeref İBA: “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasamacı Mesleğinin Nitelikleri Üzerine”, AÜHFD, C.58,S.3,(2003),s.37.

Şekil 1- Kanun Tasarılarının Hazırlanması ve Kanunlaşması



3.1.Taslakların Bakanlıklarca Hazırlanması

Kanun tasarıları Bakanlar Kurulu'nca TBMM'ye sunulan metinlerdir. Kanun tasarıları hazırlama aşamasında taslak olarak adlandırılmaktadır. Taslaklar ilgili bakanlık veya kurum tarafından hazırlanabildiği gibi Başbakanlık tarafından da re'sen hazırlanabilmektedir.

Taslaklar ilgili bakanlıkların teknik birimleri veya Hukuk Müşavirliklerince hazırlanmaktadır. Teknik birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında Hukuk Müşavirliklerinin görüşü alınır.

Talaklar hakkında; ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınır. Bu çerçevede ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra;

a) Bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal politikalar ve tedbirlerle ilgili taslakları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören taslaklar hakkında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın,

b) Kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan taslaklar hakkında Devlet Personel Başkanlığı'nın,

c) Kamu gelir ve giderlerini etkileyen taslaklar hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığı'nın; malî konuları düzenleyen taslaklar hakkında Maliye Bakanlığı'nın,

ç) Adalet Bakanlığı'nın,

d) Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin,

görüşlerinin alınması zorunludur.

Kanun tasarıları bir Bakanlar Kurulu işlemi gerektirdiğinden bazı taslaklar hakkında tüm bakanlıklarının görüşü de alınabilmektedir. Ancak bu uygulamada az görülen bir sistem olup genellikle mevzuat hazırlama

Yönetmeliği çerçevesinde görüşler alınmaktadır. Taslaklar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılır.

Kamuoyunu ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulur.

Taslaklar hakkında alınan görüşler hazırlayıcı bakanlık veya kurumca değerlendirilir ve gelen görüşler mümkün olduğunca taslağa yansıtılır. Gelen görüşlerden taslağa yansıtılmayanlar gerekçeli olarak Başbakanlığa bildirilir.

Taslaklar hazırlanırken belli bir sıra içerisinde hazırlanması gerekmektedir. Eğer bir konuda yeniden ve baştan düzenleyen bir taslak söz konusu ise buna “müstakil taslak” denir ve bu taslakta sırasıyla amaç, kapsam, dayanak, tanımlar, teşkilat, organlar, nitelikler, görev, yetki ve sorumluluklar, cezaî hükümler, düzenleyici işlemlere ilişkin hüküm, değiştirilen ve yürürlükten kaldırılan hükümler, geçici hükümler ile yürürlük ve yürütme maddeleri ve varsa düzenlemelerin ekleri yer alır.

Taslak eğer daha önce yürürlüğe konulmuş bir kanunu değiştirecekse buna “çerçeve taslak” denir ve sadece çerçeve maddelerden oluşur.

Müstakil taslaklar; kısım, bölüm, madde, fıkra, bent, alt bent ve cümleden oluşur.

Taslakları hazırlayıcılar taslakların niçin hazırlandığına ilişkin bir genel gerekçe ile maddelere ilişkin madde gerekçelerini de hazırlamaktadırlar. Ancak son yıllarda hazırlanan gerekçelerin maddelerin tekrarı biçiminde olması ve taslakların hazırlanma nedenlerini tam olarak ortaya koyamamaları nedeniyle 17/2/2006 tarihinde yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte, madde gerekçelerinde maddenin tekrarı yapılamayacağına yer verilmiştir.

3.2. Taslakların Başbakanlığa Gönderilmesi

Hazırlanan taslakla birlikte; alınan görüşler, genel gerekçe, madde gerekçeleri, görüşlerin değerlendirildiği form ve taslağın mevcut düzenlemeyle karşılaştırılmasına ilişkin karşılaştırma cetveli Başbakanlığa gönderilir. Kanun tasarısı taslakları Bakanlar Kurulu'na sunulduğundan dolayı bu işi 3056 sayılı Kanunun 8 inci maddesi gereğince Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü yürütmektedir. Taslaklar anılan Genel Müdürlükte Anayasaya, kanunlara, genel hukuk kurallarına, kalkınma plan ve programları ile Hükümet Programına uygunluğu açısından incelenir. Ayrıca taslaklar kanun tekniği, şekil ve dil açısından mezkur Yönetmelik çerçevesinde incelenir.

Başbakanlığa gönderilen taslaklardan;

- a) Kanun tekniğine uygun olarak hazırlanmayanlar,
- b) Mezkur Yönetmelikte belirlenen şekil şartlarına uymayanlar,
- c) İlgili bakanlık ve kurumların görüşü alınmayanlar ve bu görüşler arasında mutabakat sağlanmayanlar,

Başbakanlıkça ilgili bakanlık veya kuruma iade edilir.

Başbakanlık taslakları tekrar ilgili bakanlıklara görüşe gönderebileceği gibi toplantı yapmak suretiyle taslaklar hakkında kurumlar arasında mutabakat sağlayabilir.

Yönetmelik hükümlerine göre uygun bulunan taslaklar başta Anayasaya, kalkınma planları ile Hükümet programına uygunluk olmak üzere esastan incelemeye alınır ve son şekli verilerek Bakanlar Kurulu'na sunulur. Taslaklar Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından gerektiğinde ayrıntılı incelemeye alınabilir. Taslakların Bakanlar Kurulu'nda imza işlemi genellikle bir ay sürebilmektedir. Bakanların imzaları elden alınma yöntemi ile alınmakla birlikte bazı acil durumlarda faksla da imza alınma olmaktadır.

Bakanlar Kurulu taslağı tekemmül ettirebileceği gibi uygun bulmayarak iade edebilir.

Bakanlar Kurulu'nca uygun bulunan taslak "Kanun Tasarısı" olarak TBMM'ye gönderilir.

3.3. Tasarıların Türkiye Büyük Millet Meclisine Gönderilmesi ve Kanunlaşma

Bakanlar Kurulu'nca kabul edilen kanun tasarıları gerekçeleri ile birlikte TBMM Başkanlığı'na gönderilir. Bu aşamadan sonra TBMM İçtüzüğü hükümlerine göre kanunlaşma süreci devam etmektedir. İçtüzüğün dördüncü kısmı kanunların TBMM'deki yapılış sürecini düzenlemektedir. Bu kısımda tasarı ve tekliflerin komisyonlarda ve Genel Kurul'da nasıl görüşüleceği ele alınmıştır. Başkanlık tasarısı komisyonlara havale eder.

TBMM'de 17 ihtisas komisyonu vardır.¹¹² Tasarı konusuna göre bir veya birkaç komisyona gönderilir. Birden fazla komisyona gönderildiğinde bir komisyon "esas" , diğerleri "talî" komisyon olarak görev yaparlar. Tasarılar komisyonda değiştirilebilmektedir. Komisyonda kabul edilen tasarılar Genel Kurula gönderilir.

Tasarıların Genel Kurul'da görüşülmesi ve oylanması usulü İçtüzükte belirlenmiştir. Genel Kurulda kabul edilen tasarı kanun numarası alarak kanunlaşmış olur ve Cumhurbaşkanına gönderilir. Anayasa'nın 104 üncü maddesi gereği Cumhurbaşkanı TBMM tarafından gönderilen kanunları imzalayarak Resmî Gazete'de yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderir veya aynı madde gereğince bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderebilir.

Bu durumda kanunlar TBMM'de yeniden görüşülür ve aynen veya değiştirilerek kabul edilebilir. Her iki durumda da kanun yeni numara almaktadır.

¹¹² Anayasa Komisyonu, Adalet Komisyonu, Milli Savunma Komisyonu, Dışişleri Komisyonu, Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu, Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu, Çevre Komisyonu, Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu, Tarım, Orman ve Köyşleri Komisyonu, Sanayi, Ticaret, Enerji, Tâbii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu, TBMM Hesaplarını İnceleme Komisyonu, Dilekçe Komisyonu, Plan ve Bütçe Komisyonu, Kamu İktisadi teşebbüsleri Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu

31/12/2005 tarihine kadar 139 kanun Cumhurbaşkanınca imzalanmayarak TBMM'ye geri gönderilmiştir.¹¹³

3.4. Tekliflerin Kanunlaşması

Kanun teklifleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün¹¹⁴ 74 üncü maddesi gereği milletvekillerince gerekçeli olarak hazırlanarak ve imzalanarak TBMM Başkanlığına verilir ve Başkanlık bunları doğrudan ilgili komisyonlarına havale ederek yasama faaliyetlerini başlatmaktadır.

Uygulamada TBMM Başkanlığı teklifleri İçtüzüğü'nün 40 ıncı maddesi gereği ayrıca Başbakanlığa da göndermektedir. Başbakanlık 3056 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin (c) bendi gereği Hükümet görüşünü belirler ve TBMM'ye bildirir. Başbakanlık Hükümet görüşünü oluşturmak için bazen teklifi ilgili bakanlık ve kurumlara görüşe gönderir ve bu görüşler çerçevesinde görüşünü hazırlar ve verir. Bazen de Başbakanlık Hükümet görüşünü re'sen hazırlayabilmektedir. Anayasa'da ve TBMM İçtüzüğü'nde teklifler hakkında Hükümet görüşü verilmesi zorunluluğu olmadığından, Başbakanlık bazı teklifler hakkında görüş vermeyebilmektedir.

Teklifler Komisyon aşamasından sonra TBMM İçtüzüğü gereği tasarılar gibi yöntemlerle görüşülür ve kanunlaşır.

Kanunlar değiştirilmesi ve yürürlükten kaldırılması da usulde paralellik ilkesi gereği yine kanunla olduğundan, bunlara ilişkin kanunlar da bu usulde hazırlanır ve yürürlüğe konulur.

4. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERİN YAPIMI

Kanun hükmünde kararnameler (KHK) mevzuatımızda önemli bir yer tutmuştur. KHK'lar 1982 Anayasasına göre iki gruba ayrılmaktadır. Birincisi

¹¹³ T.C. Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü .

¹¹⁴ 13/4/1973 tarihli ve 14506 sayılı Resmî Gazete.

olağan dönemde çıkarılan KHK'lar ve ikincisi olağanüstü hallerde ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkarılan KHK'lardır.

Anayasanın 91 inci maddesinin¹¹⁵ birinci fıkrasında "Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir." hükmü yer almaktadır. Bu madde gereğince KHK'ların olağan dönemlerde ve olağanüstü ve sıkıyönetim hallerinde nasıl çıkarılacağı belirtilmektedir.

Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu olağanüstü halin ve sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda KHK çıkarabilmekte ve bunların Mecliste onaylanmasına ilişkin süre ve usul İçtüzükte ayrıca belirlenmektedir.¹¹⁶

Bu durum TBMM'nin 16/5/1996 tarihli ve 424 sayılı Kararı¹¹⁷ ile İçtüzüğün 128 inci maddesinde düzenlenmiştir.

¹¹⁵ Anayasanın 91 inci maddesi şöyledir

"Madde 91 – Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez.

Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir.

Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz.

Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir.

Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır.

Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir.

Kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer. "

¹¹⁶ 1982 Anayasasının 91,121 ve 122 nci maddeleri.

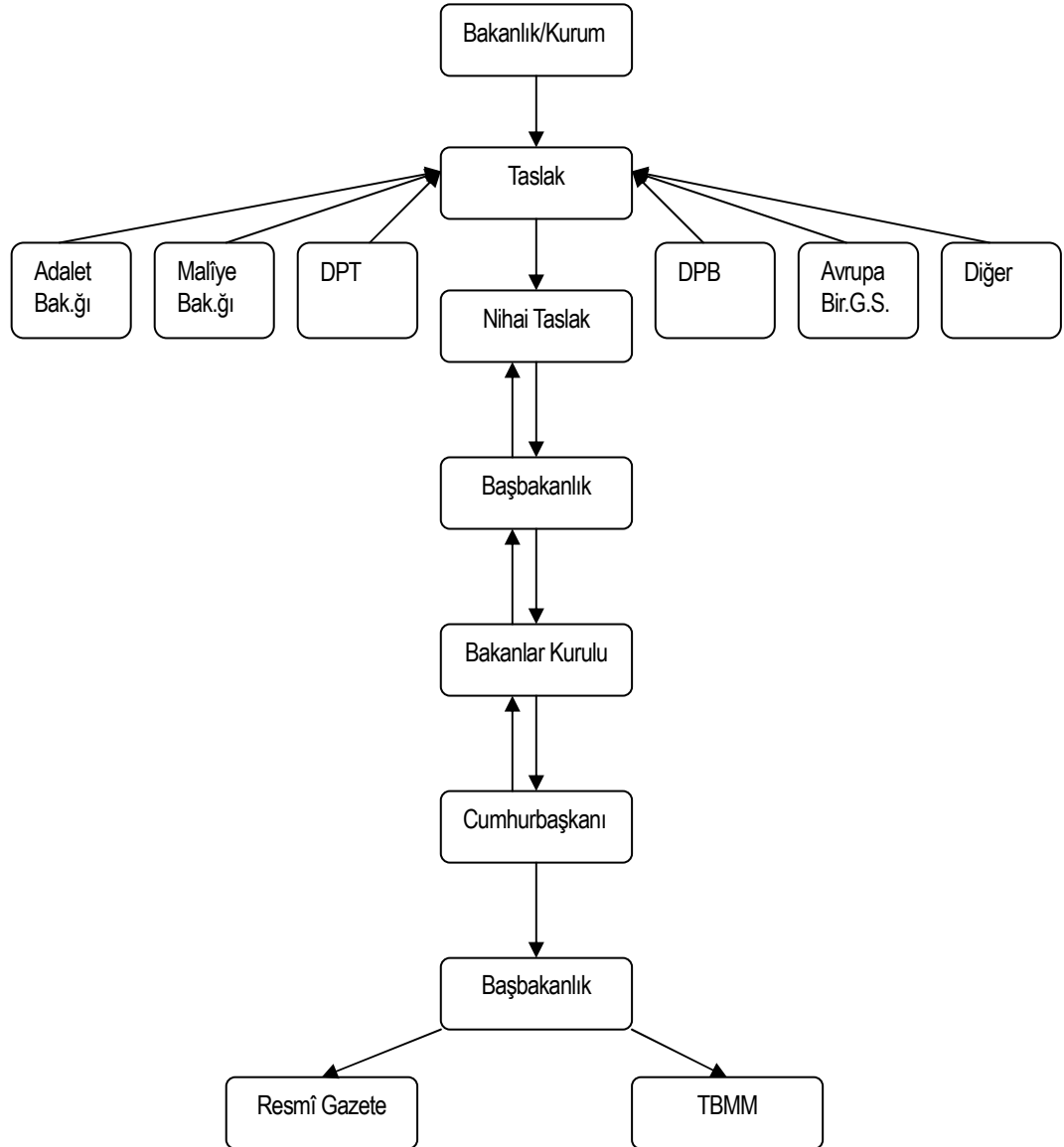
¹¹⁷ 24/5/1996 tarihli ve 22645 sayılı Resmî Gazete.

KHK'ların hazırlanması ve yürürlüğe konulması sürecinin incelenmesinde Anayasanın 91 inci maddesinde düzenlenen olağan dönemlerde çıkarılan KHK'lar esas alınacaktır.

Anayasanın 91 inci maddesinin tamamında TBMM'nin Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verebileceği belirtilmekle birlikte, yetki kanunu çıkarılma prosedürüne ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durumda yasama organı yürütme organından hiçbir talep gelmeksizin de bazı konularda yürütme organına KHK çıkarma yetkisi verebilecektir. Ancak, uygulamada KHK için ilk teşebbüs Meclisten değil hükümetten gelmekte ve yetki kanunları tasarılar hazırlanmak suretiyle kanunlaşmaktadır.

Yetki kanunlarının yürürlüğe konulmasından sonra KHK süreci aşağıdaki Şekil- 2' de belirtilen usule göre devam etmektedir.

Şekil 2- Kanun Hükmünde Kararname Hazırlama Süreci



4.1. Yetki Kanunu ve KHK Taslaklarının Hazırlanması

KHK'ların yürürlüğe konulabilmesi için öncelikle yetki kanunun çıkarılması gereklidir. Yetki kanunları da diğer kanunlar gibi hazırlanmaktadır. Uygulamada yetki kanunları tasarılar şeklînde hazırlanmakta ve yürürlüğe konulmaktadır. Ancak, yetki kanunlarında bazı hususların bulunması Anayasada şart koşulmuştur. Anayasanın 91 inci maddesinin ikinci fıkrasının "Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir." hükmü gereğince tasarılar bunları kapsayacak şekilde hazırlanmakta ve TBMM'ye gönderilmektedir.

Yetki kanununa ilişkin tasarı hazırlanırken diğer tasarılar da olduğu gibi ilgili bakanlık ve kurumların görüşleri alınmaktadır. KHK'ların mevzuat sistemimize girmesinden sonra 29 adet yetki kanunu yürürlüğe konulmuştur. En son yürürlüğe konulan yetki kanunu 10/4/2001 tarihli ve 4639 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunudur.¹¹⁸

Yetki kanununun yürürlüğe girmesinden sonra KHK taslakları kanun tasarısı taslakları şeklînde ilgili bakanlık veya kurumlarca hazırlanır. Taslaklar bakanlık veya kurumların teknik birimlerince hazırlandığında Hukuk Müşavirliğinin görüşü alınır. Taslaklar Hukuk Müşavirliklerince de hazırlanabilmektedir. Bu hazırlama süreci içerisinde Adalet Bakanlığının tüm taslaklar hakkında görüşü alınmaktadır. Taslaklar ilgili oldukları konulara ilişkin olarak da gerektiğinde, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde ilgili bakanlık ve kurumların görüşleri alınmaktadır.

¹¹⁸ 13/4/2001 tarihli ve 24372 sayılı Resmî Gazete.

KHK taslakları hakkında mezkur Yönetmelik gereğince genel ve madde gerekçeleri hazırlanır. 17/2/2007 tarihinden sonra bazı KHK'lar için düzenleyici etki analizi raporunun da hazırlanması Yönetmelikte öngörülmüştür.¹¹⁹

4.2. Taslakların Başbakanlığa Gönderilmesi

Hazırlanan KHK taslakları bakan imzalı bir teklif yazısı ile Başbakanlığa gönderilir. Yazı ekinde taslak, taslak hakkında alınan görüşler, genel gerekçe, madde gerekçeleri, görüşlerin değerlendirildiği form ve taslağın mevcut düzenlemeyle karşılaştırılmasına ilişkin karşılaştırma cetveli birlikte Başbakanlığa gönderilir.

Taslaklar Başbakanlıkta öncelikle şeklî olarak incelenir. Bu inceleme sonucunda ;

- a) Kanun tekniğine uygun olarak hazırlanmayan,
- b) Mezkur Yönetmelikte belirlenen şekil şartlarına uymayan,
- c) İlgili bakanlık ve kurumların görüşü alınmayanlar ve bu görüşler arasında mutabakat sağlanmayan,

taslaklar Başbakanlıkça ilgili bakanlık veya kuruma iade edilir.

Şeklî şartları taşıyan taslaklar başta Anayasaya, kalkınma planları ile Hükümet programına uygunluk olmak üzere esastan incelemeye alınır. KHK taslaklarında en önemli nokta yetki kanununda belirtilen amaç, kapsam ve ilkelere uygun olarak hazırlanıp hazırlamadığı ve yetki kanununda belirtilen süre içinde gönderilip gönderilmediğinin incelenmesidir.

Anayasanın 91 inci maddesini birinci fıkrasında Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceği hükme bağlandığından, taslak Başbakanlıkta incelenirken bu hususları içermemesi de göz önünde bulundurulur.

¹¹⁹ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik 24 üncü madde.

Başbakanlık esastan incelemesi sonucu uygun bulmadığı taslakları bakanlıklara iade edebilmektedir.

Uygun bulunan KHK taslağı Bakanlar Kurulu'na sunulmaktadır. KHK'ların Bakanlar Kurulu'nda görüşülmesi konusunda Anayasa'da bir hüküm yoktur. Bu nedenle, KHK'lar Bakanlar Kurulu'nun diğer düzenleyici işlemleri gibi işlem görürler ve imzalanırlar. KHK'ların Bakanlar Kurulu'na sunulma tarihi KHK'ların "karar tarihi" olarak belirlenmekte, Başbakana sunulurken de KHK'ya "kararname sayısı" denen bir sayı verilmektedir.¹²⁰

Bakanlar Kurulu sunulan KHK taslakları bazı bakanlarca imzalanmayarak iade edilebilmektedir.

4.3. Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yürürlüğe Konulması

Tüm bakanların ve Başbakanın kararnameyi imzalamaları üzerine KHK taslağı Cumhurbaşkanına gönderilmektedir. Cumhurbaşkanı kararnameyi imzaladığı gibi iade de edebilmektedir. İmzalanan kararname Resmî Gazete'de yayımlanmak üzere Başbakanlığa gönderilir ve Kararname Resmî Gazete'de yayımlanır.

Anayasanın 91 inci maddesi gereğince KHK'lar Resmî Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Buna göre, KHK'ların yayımlandıkları tarihten önceki bir tarihte yürürlüğe girmesi öngörülemez. Ancak KHK'ların yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir.¹²¹

¹²⁰ 15/5/2006 tarihli ve 632 sayılı KHK gibi. Uygulamada kararnameler elden imza yoluyla tekemmül ettirilmektedir. Başbakanın veya Cumhurbaşkanının imzalamaması halinde tekemmül etmeyen kararname taslağına verilen sayı başka kararnamelere yeniden verilmemektedir. Yetki kanununda belirtilen sürenin sona ermesi nedeniyle tekemmül etmeyen kararname taslaklarına da verilen sayılar yeniden başka bir kararnameye verilmemektedir. Bu durum Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğüne hazırlanan Kanun Hükmünde Kararnameler Külliyyatında, kanun hükmünde kararnamelerin mevcut durumlarının belirtildiği bölümde bu sayıların karşısında "henüz yayımlanmamıştır " ya da "yayımlanmamıştır" ifadesi yer almaktadır.

¹²¹ Kemal GÖZLER (b): a.g.e., s. 112.

KHK Resmî Gazetede yayımlandıktan sonra aynı gün TBMM Başkanlığına gönderilmektedir. Yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulmayan KHK'lar yayımlandıkları gün yürürlükten kalkar.

KHK'ların yürürlüğe girebilmesi için gerekli olan, Resmî Gazete'de yayımlanma ve yayımlandığı gün TBMM'ye sunulma şartlarından birinin gerçekleşmemesi halinde KHK geçerlilik kazanmaz. Yayımlanma ve TBMM'ye sunulmasında gecikmenin haklı bir nedene dayandığı ileri sürülemez.¹²²

TBMM'ye sunulan KHK'ların TBMM komisyonlarında ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşüleceği hükme bağlanmıştır.¹²³

TBMM İçtüzüğü'nün de 37 nci maddesi ve 90 ıncı maddesine göre olağan dönem KHK'ların esas komisyonlara havale gününden itibaren kırkbeş gün içinde sonuçlandırılması gerekir. Bu sürenin aşılması durumunda komisyonda görüşülmeyen kanun hükmünde kararnameler doğrudan Genel Kurul gündemine alınmak üzere Meclis Başkanlığınca danışma Kuruluna gönderilir.

İçtüzüğü'nün 128 inci maddesinde, Anayasanın 121 ve 122 nci maddeleri gereğince çıkarılan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan KHK'ların, Anayasa'nın ve İçtüzüğü'nün kanun tasarı ve tekliflerinin görüşülmesi için koyduğu kurallara göre ancak, komisyonlarda ve Genel Kurulda diğer KHK'larla kanun tasarı ve tekliflerinden önce, ivedilikle en geç otuz gün içinde görüşülüp ve karara bağlanacağı hükme bağlanmıştır.

Usulüne göre Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan KHK'lar geri çekilemez. Türkiye Büyük Millet Meclisi ancak bir kanunla KHK'yı reddedebilir, aynen veya değiştirerek kabul edebilir. KHK'lar diğer bir kanun hükmünde kararname ile de değiştirilebilir veya yürürlükten kaldırılabilir.¹²⁴

¹²² Ali ÜRKER: Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kanun Hükmünde Kararnameler, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Başbakanlık, (Ankara, 2000), s.87.

¹²³ 1982 Anayasası Madde 91.

¹²⁴ 1982 Anayasası Madde 91.

TBMM'ye sunulan KHK'ların, TBMM tarafından görüşülmeden başka KHK ile değiştirilmeleri ya da yürürlükten kaldırılmaları mümkündür. Bu durumda TBMM yürürlükten kalkmış olan KHK'ları ele alıp alamayacağı sorunu ortaya çıkmaktadır. Teziç'e göre, aynı konuyu düzenleyen iki KHK'dan ikincisi, birincisini önceye etkili olarak yürürlükten kaldıramayacağı ya da değiştiremeyeceği için her iki KHK'nın da TBMM'de görüşülüp karara bağlanması gerekir.¹²⁵

Yürürlükteki KHK'lar bir raporla Genel Kurula sunulmadan işlemde kaldırılamamaktadır.¹²⁶

KHK'ların görüşülmesine ilişkin gerek Anayasa'da gerekse de İçtüzükte detaylı hükümler olmasın karşın, halen TBMM Genel Kurulu ve komisyonlarında görüşülmeyi bekleyen KHK'lar vardır. Örneğin 13/12/1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname TBMM Anayasa Komisyonu ve Plan ve Bütçe Komisyonunda beklemektedir.¹²⁷

5. ULUSLARARASI ANDLAŞMALARIN YAPIMI

Uluslararası andlaşmalar mevzuatımızda önemli bir yer tutmaktadır. Anayasa'nın 90 ıncı maddesi gereği kanunlar gibi addedilirken, Anayasa'da yapılan değişiklikle¹²⁸ usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.

Andlaşmaların Türk mevzuat tarihi içerisinde yapım sürecine baktığımızda çok büyük bir değişiklik geçirmediği gözlemlenmektedir.

¹²⁵ Erdoğan TEZİÇ: a.g.e., s.30

¹²⁶ 1982 Anayasası Madde 91.

¹²⁷ www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasarisi_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=22399

¹²⁸ 5170 sayılı Kanun, 22/5/2004 tarihli ve 25469 sayılı Resmi Gazete.

5.1. Birinci Meşrutiyete Kadar

Osmanlı İmparatorluğunun kuruluşundan, ilk kez kabul edilen bir anayasal düzen olan Birinci Meşrutiyete kadar andlaşmaların yapılışına ilişkin bütün aşamalarda yetkiler ilke olarak Padişaha aittir. “ İmparatorluğun ilk zamanlarında, Fatih ve Kanunî çağında, İmparatorluko kadar kuvvetli idi ki, yabancı devletlerle yapılan andlaşmaları Osmanlılar tek taraflı olarak yazıyor ve karşı tarafa tercümesini okumak fırsatı bile vermeden imza ettiriliyordu. Hammer, 1606 da Zitvatoruk Andlaşması metninin Avusturya müzakerecilerine, tercemesini okumak imkanını verdikten sonra imzalatırılmış olmasını, Osmanlıların ilk defa tatbiki başladıkları bir usul olarak anlatıyor.”¹²⁹

Andlaşmaların görüşülmesi ve andlaşma metninin saptanmasında Padişahın görevlendirdiği çeşitli kişiler yetkili kılınmaktadır. Daha sonra, bu andlaşmalar Padişahın onayı ile bağlayıcılık kazanmakta ve yürürlüğe girmektedir.¹³⁰ Padişah adına andlaşmaları hazırlayan, görüşen ve imzalayarak metinleri saptayan kişiler, andlaşmalara göre, Sadrazamlar, Reisülküttap, Hariciye Nazırı, Kadiasker, Vezirler, Büyükelçiler vb. öteki yetkililer olabilmektedir.

5.2. 1876 Anayasası Dönemi

1876 Anayasası dönemini ikiye ayırarak inceleyebiliriz. Birinci Meşrutiyet döneminde yürürlükte olan 1876 Anayasası'nın 7 nci maddesine göre “...düvel-i ecnebiye ile muahedat akdi... hukuk-u mukaddese-i padişahi cümlesindedir”. Yani, günümüz Türkçesiyle yabancı ülkelerle andlaşma yapma doğrudan padişaha verilmiş olmakla birlikte uygulamada padişahın görevlendirdiği kişi ya da kişiler görüşme ve imza evresini gerçekleştirmekte andlaşma ancak padişahın onayıyla yürürlüğe girip bağlayıcı etki

¹²⁹ Seha L. MERAY:“Türk Anayasa Sisteminde Andlaşmaların Görüşülmesi”, AÜSBFD.C. XIX, S. 1-4, (1964), s. 76.

¹³⁰ Hüseyin PAZARCI: a.g.e., s. 142.

kazanmaktadır.¹³¹ 1876 Anayasası, anayasal düzene geçişten önceki eylemli uygulamayı anayasallaştırmış olmaktadır.

İkinci Meşrutiyet döneminde Anayasanın 7nci maddesinde 1909 yılında yapılan değişiklikle kimi andlaşmaların onaylanmasında “Meclisi Umumi” padişahın yanında devreye sokulmuştur. Değişikliğe göre....alel-umum muahedat akdi (yine) hukuk-u mukaddese-i padişahidendir.” Bu değişiklik, andlaşmaların onaylanması konusunda yeni bir sistem getirirken andlaşmaların görüşülmesinde Padişahın yetkisine dokunmamıştır. Ayrıca, 1876 Anayasasının kurduğu sisteme parlamenter rejim mahiyeti kazandırarak bu rejimin öngördüğü gibi andlaşmaların görüşülmesi hususunu yürütme organına yani Padişaha bırakmıştır. Andlaşmalar, Padişah adına Padişahça tayin edilmiş “murahaslar” tarafından görüşülür, imzalanır ve sonra Padişahça onaylanır.¹³²

5.3. 1921 Anayasası Dönemi

Kurtuluş Savaşı sürerken yürürlüğe konulan 1921 Anayasası, güçler birliği ve meclis hükümeti yönetimini benimsemiştir. Anayasanın 2 nci maddesinde güçler birliği ilkesi şöyle anlatılmıştır: “icra kudreti ve teşrii selahiyeti milletin yegane ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder”. Maddeye göre, yürütme ve yasama tek güçtür ve bu güç Mecliste toplanmıştır. Egemenliğin ulusa ilişkin olduğu temeline dayanan (Md.1) ve güçler birliği ilkesini benimseyen bu Anayasa’da doğal olarak andlaşma yapma yetkisi de TBMM’ye verilmiştir. Anayasanın 7 nci maddesinde şöyle denilmektedir: “...muahede ve sulh akdi ve vatan müdafaası ilanı gibi hukuk-u esasiye Büyük Millet Meclisine aittir.”¹³³

Bu kuralla andlaşma yapma yetkisi, tüm aşamalar yönünden TBMM’ye tanınmıştır. Bununla birlikte işin doğasına uygun olarak TBMM, görüşmeleri kendi adına yapıp metni imzalamak üzere temsilcilerini seçmekte, son onay

¹³¹ Hüseyin PAZARCI: a.g.e., s . 142.

¹³² Seha L. MERAY:” Türk Anayasa Sisteminde Andlaşmaların Görüşülmesi”, AÜSBFD.,C: XIX, S. 1-4,(1964), s. 77.

¹³³ Seha L .MERAY: a.g.m.,s. 78.

yetkisini ise kendisi kullanmaktadır. Genellikle, TBMM, imzalanan andlaşmalar için “kabul ve tasdik” edildiğini bildiren kanun çıkarmaktadır. Uluslararası andlaşmalar bu kanunla bağlayıcılık kazanmaktadır.¹³⁴ Örneğin Lozan Barış Andlaşmasında durum böyle olmuştur. Temsilciler TBMM içinden seçilmiş, görüşmeleri sürdürmek ve andlaşmayı imzalamak üzere Lozan’a gönderilmişlerdir. Bununla da yetinilmemiş, görüşmeler, Meclis hükümeti niteliğindeki Bakanlar Kurulu aracılığıyla izlenmiş ve yönlendirilmiştir.

”Gerçekten, 1921 Anayasası’na göre, “Ortada kuvvetler ayrılığı diye bir şey yoktu; yani teşrii kuvvet Büyük Millet Meclisinde de icra kuvveti başka bir heyette değildi; Meclis bizzat hükümet idi. İcra vekilleri..... Meclis tarafından seçilir ve Meclis namına işgörür. Meclisten aldıkları talimat dairesinde hareket edip etmediklerini BMM bizzat mürakebe eder...Birinci BMM bidayette tam ve mutlak bir “Meclis Hükümeti” sistemi ihdas etmiş idi. Filhakika teşrii ve icrai bütün selahiyetleri cem etmiş bulunan Meclis sadece teşrii selahiyetleri değil fakat mahdud sayıda kimselere tevdi olunduğu takdirde en iyi bir şekilde istimal edebileceği icra selahiyetleri dahi, esas itibariyle, bizzat ve bilfiil kullanmak durumunda idi. Birinci BMM tarafından kabul edilmiş bulunan kanunların hemen hepsinde “İşbu kanunun icrasına BMM memurdur” ibaresinin yer aldığı görülmektedir. Yani kanunların icrası işini dahi BMM kendi üzerine almıştır.”¹³⁵

1921 Anayasasının andlaşmaların görüşülmesi konusunda kabul etmiş olduğu sistem konusunda genel kabulün dışında görüşler de ileri sürülmüştür. Soysal’a göre, “Özellikle ilk yıllarda, Birinci TBMM’de yasama ve yürütme görevlerinin birbirine karışması bakımından gösterilebilecek misallerden birisi de dış görüşmeler için gönderilen heyetlerin çoğunlukla Meclis üyelerinden oluşudur. Ancak, şunu da kabul etmek gerekir ki, bunda hukukî Devlet bünyesinin olduğu kadar, fiili şartların da etkisi vardır: Milli devri Türkiye’sinin bütün Anadolucu “kadro”su ve “élite”i TBMM’de toplanmıştır. Dış görüşmeler gibi, hayli tecrübe, bilgi ve maharet isteyen işlerin bahis konusu olduğu zamanlarda, ister istemez, heyetleri Meclis bünyesinden çıkarmak

¹³⁴ Hüseyin PAZARCI: a.g.e.,s. 142.

¹³⁵ Seha L. MERAY: a.g.m.,s. 78.

gerekmektedir. Kaldı ki, elçilere varıncaya kadar bütün dış temsil kadrosunun “ihtilalcilerden seçilmesi, köklü rejim değişikliklerine uğrayan memleketlerde sık sık görülen olaylardandır.”¹³⁶

Ancak, temsilci heyetlerinin TBMM üyelerinden oluşu, bunların Meclis tarafından seçildiği anlamına gelmemektedir. Burada fiili ihtiyaçlar öne çıkmıştır. Ancak, üyelerinin TBMM üyesi olması, hepsi için Meclisten izin almayı gerektirdiğinden ortada bir nevi seçilişin Meclis tarafından uygun bulunması vardır.

Lozan’dan sonra andlaşmaların görüşülmesi yetkisinin Hükümete bırakılması yönünde bir değişiklik olduğu görülmektedir ve “dışbakanlığı müsteşarı devletlerce yapılacak yeni dostluk sözleşmelerini görüşmeğe memur” edilmiştir. Bu dönemde yapılan bazı andlaşmaların görüşmelerine katılan temsilciler “Türkiye Reis-i Cumhuru” tarafından atanmıştır.¹³⁷

5.4. 1924 Anayasası Dönemi

1924 Anayasası’nın uluslararası andlaşmaların yapılmasına ilişkin hükümleri 1921 Anayasasından çok farklı özellikler taşımamaktadır. 1921 Anayasası’nın dayandığı temel esasların birçoğu yeni anayasanın konusunu teşkil eder. 1921 Anayasası’nda zaruret icabı eksik bırakılmış hususlar 1924 Anayasası’yla tamamlanmış ve 105 maddeden ibaret bir metin oluşturulmuştur. 20/4/1340 (1924) tarihli Teşkilatı Esasiye Kanununun 26 ncı maddesinin andlaşmaların yapılmasına ilişkin bölümü aynen şöyledir: “Büyük Millet Meclisi ahkamı şer’iyyenin tenfizi, kavaninin vazı, tadili, tefsiri, fesih ve ilgası, ilanı, muvazenei umumiyei malîye ve devletin umum hesabı kati kanunların tetkik ve tasdiki , meskukat darbı, inhisar ve malî taahhüdü muntazammın mukavelet ve imtiyazatın tasdik ve feshi, umumi ve hususi af ilanı, cezaların tahfif ve tahvili, tahkikat ve mücazatı kanunîyyenin tecili, mahkemelerden sadır olup katiyet

¹³⁶ Mümtaz SOYSAL: “Dış Politika ve Parlamento-DışPolitika Alanında Yasama-Yürütme İlişkileri Üzerinde Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, AÜ. SBF. Yayınları, Yayın No: 183-165, (Ankara 1964), s. 103.

¹³⁷ Seha L. MERAY: a.g.m., s. 81.

kesbetmiş olan idam hükümlerinin infazı gibi vezâifi bizzat kendi ifa eder". Daha sonra, 10/4/1928 tarihinde 26 ncı maddenin değişikliğe uğraması andlaşmaların yapılışına ilişkin hükmü etkilememiştir. Teşkilatı Esasiye Kanununun Anayasa adını alarak 10/4/1945'teki biçiminde de ilgili 26 ncı madde hükmü özde bir değişikliğe uğramayarak aşağıdaki gibi kaleme alınmıştır. "... Devletlerle sözleşme, andlaşma ve barış yapmak.... gibi görevleri Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yapar".

1924 Anayasası ile 1921 Anayasası'nın andlaşmaların yapılışına ilişkin hükümleri aşağı yukarı aynı olmakla birlikte, 1921 Anayasası'nda tam bir Meclis yönetimi öngörülürken, 1924 Anayasası'nda yasama ve yürütmenin görevleri kesin çizgilerle ayrıldığından, bu konudaki uygulama 1921 sisteminden değişik olmuştur. 1924 Anayasası çerçevesindeki uygulamaya göre, yürütme organı andlaşmaların görüşmelerinde ve andlaşma metninin saptanmasında tam yetkili kabul edilmiştir. Bu durum öğretilerde de herhangi bir eleştiriye uğramamıştır.¹³⁸

1924 Anayasası sistemi içinde andlaşmaların görüşülmesi konusundaki Türk uygulamasını Türk Hükümetinin Birleşmiş Milletler Teşkilatı Genel Sekreterliği'ne sunduğu 6 Haziran 1951 tarihli memorandumda görmekteyiz.¹³⁹

"Anayasanın 26 ncı maddesine göre, Büyük Millet Meclisi yabancı devletlerle yapılan son anlaşmalar, antlaşmalar ve barış antlaşmaları gibi görevleri doğrudan yerine getirir. Ancak, uygulamada uluslararası belgeler ne bizzat Büyük Millet Meclisi ne de Büyük Millet Meclisi tarafından bu göreve atanan temsilcilerce görüşülür karara bağlanır ve imzalanır. Uluslararası belgelerin müzakere, karar ve imzası hükümetin temsilcileri tarafından yapılır. Bu temsilciler Bakanlar Kurulunca atanır ve itimat nameleri Bakanlar Kurulu kararı ile hasıl olur."

Kuvvetler birliği ve meclis hükümeti yönetimine göre kaleme alınmış olan 26 ncı madde Cumhuriyetin ilk devirlerinde metnine ve dayandığı idare

¹³⁸ Hüseyin PAZARCI: a.g.e., s. 144.

¹³⁹ Seha L MERAY: a.g.m., s. 84.

biçimine uygun olarak uygulanmış ve bu dönemde uluslararası andlaşmaların yapılmasına TBMM katılmıştır.¹⁴⁰ Ancak, bu zamanla azalmış ve nihayet sadece yürütme organının yaptığı andlaşmaları onaylamakla yetinmeye başlamıştır. 21/5/1927 ile 8/5/1932 tarihleri arasında Türkiye'nin yaptığı 128 andlaşmadan büyük bir çoğunluğuna TBMM'nin katıldığı görülmektedir. TBMM'nin andlaşmaların yapılmasına katılma oranı 1929 yılında yürütme organı ile eşitlenmiş, 1930 yılında büyük bir düşüş göstermiş ve 1931 yılından sonra tamamen ortadan kalkmıştır. Bu tarihten sonra TBMM'nin sadece yapılan andlaşmaları onaylamakla yetindiği görülmüştür.

Uygulamanın bu yönde gelişmesinin başlıca nedenleri arasında TBMM'nin yürütme yetkilerinin kullanılmasının genel olarak yürütme organına bırakılması ve buna ilişkin Anayasa'nın 7 nci maddesinin daha geniş yorumlanmaya başlamasıdır. Diğer neden ise 1924 Anayasası'ndan sonra yapılan İktüzüğün 112 nci maddesidir ki bu maddede Meclisin yürütme organı tarafından yapılan sözleşme ve andlaşmaları onaylayacağı dolaylı olarak belirtilmektedir.

Uluslararası andlaşmalar, Bakanlar Kurulu kararı ile alınan yetkiye dayanılarak genel olarak Dışişleri Bakanı, Dışişleri Bakanlığı veya dış temsilciler tarafından ve teknik andlaşmalar da diğer tayin edilen temsilciler tarafından müzakere ve imza edilir. İmza edilen uluslararası andlaşmalar, onaylanmasının uygun bulunması için TBMM'ye gönderilir. Dışişleri Komisyonunda incelendikten sonra bir mazbata ile Genel Kurul'a sunulan uluslararası andlaşmaların onaylanmasına ilişkin kanun tasarıları özel bir usule göre görüşülür. İktüzüğün 112 nci maddesine göre uluslararası andlaşmaların onaylanması hakkındaki kanun tasarıları Meclise sunulduğunda bunların maddeleri oya konulmamıştır ve bunlar hakkında değişiklik teklif edilmemiştir.

TBMM'ce onaylanmasına izin verilen uluslararası andlaşmalar 1924 Anayasası'nın 35 inci maddesine göre diğer kanunlar gibi Cumhurbaşkanı

¹⁴⁰ A. Suat BİLGE,: "Türk Hukukuna Göre Milletlerarası Andlaşmaların Akdi", AÜSBFD, C: XXII, S. 1-4, (1967),s 102.

tarafından ilan edilirdi. Cumhurbaşkanı tarafından uygun bulma kanunları 23/5/1928 tarihli ve 1322 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre Resmî Gazete’de yayımlanırdı.

Buna karşılık, andlaşmaların bağlayıcılık kazanması konusundaki uygulamada birtakım andlaşmaların TBMM’nin onayı alınmadan Hükümetçe yürürlüğe konulması, öğretide kimi yazarlarca eleştirilmiş ve Anayasadan sapma olarak değerlendirilmiştir.¹⁴¹ Çelik’in saptamalarına göre bu yönde doğrudan yetki devrinde bulunan konular, ticaret, kredi ve yardım andlaşmalarına ilişkin olup, 1925 yılından 1959 yılı sonlarına kadar 15–20 dolayında kanun ile gerçekleştirilmiştir. Bunun dışında, yine Çelik’e göre, başka kanunlarla da Hükümete bu konuda dolayî yetki devrinde bulunmaktadır.¹⁴²

1924 Anayasası döneminde uluslararası andlaşmalar, onaylama kanununa ekli olarak Resmî Gazete’de yayımlanıyordu. Örneğin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 10/3/1954 tarihli ve 6366 sayılı Kanunla onaylanmış ve 19/3/1954 günlü Resmî Gazete’de bu Kanunun eki olarak yayımlanmıştır. Yine Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)’ nün 98 sayılı “Örgütlenme ve Toplu Pazarlık Hakkı Sözleşmesi” 8/8/1951 tarihli ve 5834 sayılı uygun bulma kanununun ekinde, 14/8/1951 günlü Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

5.5. 1961 Anayasası Dönemi

Halkoyuna sunulan ve 9 Temmuz 1961’de yürürlüğe giren 1961 Anayasasının 65 inci maddesi, milletlerarası andlaşmalarının uygun bulunmasını düzenlemektedir.

Anayasanın 65 inci maddesi “Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kurullarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

¹⁴¹ Edip F. ÇELİK(1987): Milletlerarası Hukuk, Birinci Kitap Filiz Kitabevi, II. Bası, (İstanbul, 1987), s. 188.

¹⁴² Edip F. ÇELİK (1966):“Yürütme Organına Andlaşma Yapma Yetkisi Tanıyan Kanunlar” İÜHF. C. XXXII, S. 1-4, (1966). s. 5.

İktisadî, ticarî veya teknik münasebetleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet malîyesi bakımından bir yüklenme gerektirmemek, kişi hâllerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konulabilir. Bu takdirde bu andlaşmalar, yayımlarından başlayarak, iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunulur.

Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan iktisadî, ticarî, teknik veya idarî andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce uygun bulunması zorunluluğu yoktur; ancak, bu fıkra göre yapılan iktisadî, ticarî veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz.

Türk kanunlarında değişiklik getiren her türlü andlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır.

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında 149 uncu ve 150 nci maddeler gereğince Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.” hükmünü havidir.¹⁴³

1961 Anayasasında açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte, andlaşmaların görüşülmesi ve imzalanması safhalarının yürütme organının yetkileri arasında kabul edilmiş bulunduğu sonucuna varılabilir. Nitekim 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı “Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun”un¹⁴⁴ “İmza Yetkisi Verilmesi” başlığını taşıyan 1 inci maddesi şöyledir:

“Milletlerarası andlaşmaların parafe edilmesi, imzalanması veya nota teatisine konu teşkil etmesi veyahut bu andlaşmalara katılma bildirilerinin yapılması için Türkiye Cumhuriyeti'nin temsilcilerinin tayini ve bu temsilcilerin yetkilerinin tespiti, Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle olur. Bu kararnameler, Resmî Gazete'de yayınlanmaz.”

¹⁴³ Suna KİLİ-A.Şeref GÖZÜBÜYÜK: a.g.e.,s.190.

¹⁴⁴ 11/6/1963 tarihli ve 11425 sayılı Resmî Gazete.

9/7/1961 tarihli Anayasanın 65 inci maddesine göre, 1924 Anayasası'ndan değişik olarak, andlaşmaların bağlayıcılık kazanması konusunda yasama ve yürütme organları arasında bir yetki dağılımına açıkça gidildiği görülmektedir. Böylece, ilke olarak, andlaşmalara bağlayıcı güç kazandıran ilk işlem TBMM'nin onaylamayı uygun bulma kanunu olmaktadır. Ancak, bu uygun bulma kanunu çıktıktan sonra, Anayasanın 97nci maddesi çerçevesinde, Cumhurbaşkanı bir andlaşmayı onaylayarak yayımlama yetkisine sahip bulunmaktadır. Fakat, TBMM'nin bu yetkisine iki grup andlaşma için kuraldışılık öngörülmektedir:

1) Ekonomik, ticarî ya da teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı geçmeyen andlaşmalar (Devlete malî yüklenme getirmemek, kişilerin hukuksal statülerine ve Türklerin yabancı ülkelerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak koşuluyla)

2) Uygulama andlaşmaları ile kanunların verdiği bir yetkiye dayanarak yapılan ekonomik, ticarî, teknik ya da idarî andlaşmalar.

Bu iki grup andlaşmanın Hükümetçe TBMM'ye uygun bulma kanunu olarak sunulması gereği öngörülmemektedir. Başka bir deyişle, Hükümet isterse bu tür andlaşmaları Meclise sunmadan yürürlüğe koyabilecektir. Bu konudaki tek genel koşul, bu andlaşmaların kanunlarımızda herhangi bir değişiklik yapmamaları olmaktadır.

Ana çizgileriyle belirttiğimiz bu sistem 1982 Anayasası'nda da aynen kabul edildiğinden, sorunun ayrıntılarına bugünkü durumu incelerken girmek daha uygun olacaktır. Fakat, 1961 Anayasası çerçevesinde kabul edilerek yürürlüğe girdikleri için, Anayasanın anılan maddelerini tamamlayıcı nitelikte olan mevzuatı da kısaca incelemek yerinde olacaktır. Bunların en başında, yukarıda da bahsedilen 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı "Milletlerarası Andlaşmaların Yapılması, Yürürlüğe Girmesi ve Yayınlanması ile Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun" gelmektedir. Bunu kimi bakımlardan 5/5/1969 tarihli ve 1173 sayılı "Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında

Kanun”¹⁴⁵ tamamlamaktadır. Bunlardan başka, 1/11/1956 tarihli “Millet Meclisi İktüzüğü” (Md.118)¹⁴⁶, 27/12/1963 tarihli “Cumhuriyet Senatosu İktüzüğü” (Md. 85)¹⁴⁷, 24/6/1969 tarihli ve 87-30/4592 sayılı 1173 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin Başbakanlık Genelgesi ile 23/5/1969 tarihli ve 110.119 69/3 sayılı yine aynı Kanunun uygulanmasına ilişkin Dışışleri Bakanlığı’nın yabancı devlet ya da uluslararası örgüt temsilciliklerine gönderdiği genelge notayı saymak yerinde olacaktır. Anılan mevzuatın büyük bir bölümü bugün de geçerliliğini korumaktadır.

Bu dönemde yürürlüğe giren 244 sayılı Kanundan ve üzerinde yapılan tartışmalardan kısaca bahsedersek adı geçen Kanun, 1924 Anayasası döneminde hükümete verilen imzası tarihinde yürürlüğe koymak ve sonradan Meclisin onayına belli bir sürede sunmak şartıyla andlaşma yapabilme yetkisinin aksine bu şartı kaldırmış ve yetkileri zamanın gereklerine göre genişletilmiştir.

Kanun;

-Uluslararası andlaşmaların Türk hukukuna göre nasıl akdedileceğini,

-Hükümetin hangi anlaşmaları meclisten bir uygun bulma kanunu çıkarılmadan yürürlüğe girebileceğini,

açıklamaktadır.¹⁴⁸

5.6. 1982 Anayasası Dönemi

1982 Anayasası da, 1961 Anayasası gibi, bir andlaşmanın görüşmelerini yapmaya, metni saptamaya ve imzalamaya yetkili kişileri doğrudan bildirmemektedir. Ancak, 1924 Anayasasından bu yana yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrılığı ilkesine dayanarak bu görevin yürütme organına verilmesi herhangi bir anayasal sorun çıkarmamaktadır. Öte yandan, kimi

¹⁴⁵ 17/5/1969 tarihli ve 13201 sayılı Resmî Gazete.

¹⁴⁶ 13/4/1973 tarihli ve 14056 sayılı Resmî Gazete.

¹⁴⁷ 18/1/1964 tarihli ve 1161 sayılı Resmî Gazete.

¹⁴⁸ A. Suat BİLGE: a.g.m., s. 131.

mevzuat hükümleri de bu görevin yürütmeye ait olduğunu kimi zaman açıkça kimi zaman da üstü kapalı olarak tanımaktadır.

Mevzuatımıza göre andlaşma görüşmeleri yapmaya, metni saptamaya ve imzalamaya yetkili kişiler uluslararası hukukta kabul edilen kuralları doğrulamaktadır. Bu çerçevede görevleri nedeniyle andlaşma görüşmeleri yapmaya ve bunları imzalamaya genel bir biçimde yetkili kabul edilen ve herhangi bir yetki belgesi gerekmeyen kişiler şunlardır: Cumhurbaşkanı¹⁴⁹, Başbakan¹⁵⁰ ve Dışişleri Bakanı.¹⁵¹

5/5/1969 tarihli ve 1173 sayılı Kanunun “Milletlerarası temas, müzakere, akit yetkisi” başlığını taşıyan 1 inci maddesinin birinci fıkrası şöyledir: “Milletlerarası Hukuk ve Anayasa gereğince Cumhurbaşkanının ve Başbakanın yetkileri saklı kalmak kaydıyla, Türkiye Cumhuriyetinin yabancı devletlerle, bunların temsilcilikleri ve temsilcileri ile, milletlerarası kurullarla, bunların temsilcilikleri ve temsilcileri ile, müteakip bentler ve madde hükümleri saklı kalmak kaydıyla, temas ve müzakereleri Dışişleri Bakanlığı eliyle, ilgili bakanlıklarla işbirliği yapılmak suretiyle yürütülür ..” Ancak, Bilge’ye göre, kanunlarımızda Dışişleri Bakanının temsil yetkisi konusunda bir hüküm yoktur.¹⁵²

Yukarıda bildirilen kişilerin dışındaki herkes için görüşmelere ilişkin bir yetki verilmesi gerekmektedir. Öte yandan, bir andlaşmanın paraflanması ya da imzalanması gerektiği zaman, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Dışişleri Bakanı dışındaki herkes için, yetki belgesi çıkarılması gerektiği uygulamamızda kabul görmektedir.

¹⁴⁹ Anayasanın 104. Maddesi son fıkra ve 1173 sayılı Kanun, Md. 1/1. Ayrıca, 24/6/1969 tarihli Başbakanlık Genelgesi, k/2 bölümü ile Dışişleri Bakanlığının 23/5/1969 tarihli Genelge notası, 2. nokta.

¹⁵⁰ Anayasanın 104. Maddesi son fıkra ve 1173 sayılı Kanun, Md. 1/1. Ayrıca, 24/6/1969 tarihli Başbakanlık Genelgesi, k/2 bölümü ile Dışişleri Bakanlığının 23/5/1969 tarihli Genelge notası, 2. nokta.

¹⁵¹ Anayasanın 104. Maddesi son fıkra ve 1173 sayılı Kanun, Md. 1/1. Ayrıca, 24/6/1969 tarihli Başbakanlık Genelgesi, k/2 bölümü ile Dışişleri Bakanlığının 23/5/1969 tarihli Genelge notası, 2. nokta. Ayrıca, bkz.: 8/6/1984 tarihli ve KHK/206 sayılı “Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” MD. 2/d ve md. 5 (18/6/1984 tarihli ve 18435 sayılı Resmi Gazete) .

¹⁵² A. Suat BİLGE: a.g.m., s. 131.

Yetki belgesi gereken kişilere ise, bu belge, ilke olarak, bir Bakanlar Kurulu kararı ile verilebilmektedir. Bu durumda, diğer ülkelere sunulacak yetki belgesi Dışişleri Bakanlığı'nca düzenlenmekte ve Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Dışişleri Bakanınca imzalanmaktadır.¹⁵³

Yabancı devletler ile uluslararası örgütlere gönderilen diplomasi temsilciliklerimiz başkanları gönderildikleri devlet ve uluslararası örgüt yetkililerine karşı emirlerindeki görevlileri görüşmeler için bir diplomatik bildirim ile yetkili kılınabilmektedir.¹⁵⁴

Bilindiği üzere, Bakanlar Kurulu Başbakan ve bakanlardan oluşan bir kuruldur. Bir kararnamenin imzalarının tamamlanması bir ay gibi bir süre almaktadır. Bu nedenle, özellikle ilişkilerin çok canlı olduğu uluslararası arenada temsilcilerin diğer ülkelere gitmesinin ve bazı belgeleri imzalamalarının çok kısa vadeye sıkışması sıklıkla görülen durumlardandır. Bakanlar Kurulu kararının zamanında çıkarılamaması sebebiyle ilişkilerin sekteye uğrama riski ortaya çıkabilmektedir. Bu riskin ortadan kaldırılması için “derdest” ismi verilen ve temsilcilerin hükümeti temsil kabiliyetini taşıdığını ve buna ilişkin Kararname Tasarısı'nın Bakanlar Kurulu'nda olduğunu gösteren bir belge kullanılmaktadır. Hukuksal anlamda bir bağlayıcılığı olmamakla birlikte karşı tarafa güven telkin edilmesi amacıyla verilmektedir. Bu belge Başbakanlık Müsteşarı'nın imzasını taşır ve Dışişleri Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'ne gönderilir.

Uluslararası ilişkilerde bunun tam tersi bir durumla karşılaşmak da mümkündür. Viyana Sözleşmesinde bu öngörülmüş¹⁵⁵ ve temsilcilerin yetkisini aşması ya da ülkeler arasındaki özel ilişkiler sebebiyle ortaya çıkan belgelerin meşruluğunun sağlanması amacıyla temsilcilerin bu davranışlarına icazet verilmiştir. Bunun için yetkiyi kabul eden resmî belgeler düzenlenmektedir. Türk hukukunda da buna örnekler bulunmaktadır.

¹⁵³ 1969 Başbakanlık Genelgesi, s. 13; Dışişleri Bakanlığı Genelge notası, 2/D, i.

¹⁵⁴ 1969 Başbakanlık Genelgesi, s. 12-13; Dışişleri Bakanlığı Genelge notası, 2/D, ii-iv.

¹⁵⁵ Hüseyin PAZARCI: a.g.e., s.152.

Andlaşmaların görüşölmesi ve andlaşma metninin saptanması görevi, olağan olarak, Dışışleri Bakanlığı aracılığıyla yerine getirilmektedir. Dışışleri Bakanlığı, konuyla ilgili öteki bakanlıklarla bu amaçla işbirliği yaparak bu görevini yerine getirmek zorundadır. 5/5/1969 tarihli ve 1173 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre , heyetler kurulurken göz önünde tutulması gereken bazı esaslar vardır. Bu maddeye göre: “ temsilci heyeti başkanı Dışışleri Bakanlığı mensuplarından biri değilse, bu heyette Dışışleri Bakanlığından her halde bir görevli bulunur.”

Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletler ya da uluslararası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, 1982 Anayasası’nın 90 inci maddesinde düzenlenmiştir. Andlaşmalar birtakım koşullara göre, ya TBMM’ce uygun bulunması ya da Bakanlar Kurulu’nca kabul edilmelerine göre, iki grup andlaşma vardır.

5.6.1. Onaylanması İçin Uygun Bulma Kanunu Gereken Andlaşmaların Bağlayıcılık Kazanması İşlemleri

Bazı andlaşmaların bağlayıcılık kazanması için, önce TBMM’nin bir uygun bulma kanunu kabul etmesi gerekmektedir. Anayasamıza göre andlaşmaların bağlayıcılık kazanması için olağan yol budur. Nitekim, Anayasanın 87 nci maddesine göre, TBMM’nin görevlerinden birisi de uluslararası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmaktır.

Anayasanın 90 inci maddesinin birinci fıkrası ise aynen şöyledir:¹⁵⁶
“Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla

¹⁵⁶ Anayasanın 90 inci maddesi şöyledir: “ Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

Ekonomik, ticarî veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet Malîyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu andlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.

Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticarî, teknik veya idarî andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluğu yoktur; ancak, bu fıkraya göre yapılan ekonomik, ticarî veya özel kişilerin haklarını ilgidiren andlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz.

yapılacak andlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.”

Bir andlaşma, ilke olarak, ancak böyle bir uygun bulma kanunu ile kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanınca onaylanmak suretiyle gerek uluslararası hukuk gerekse iç hukukumuz bakımından geçerli olabilmektedir. Bir andlaşmanın uygun bulma kanunu gerektirmesi durumunda, kanun tasarısının hazırlanması Dışişleri Bakanlığının görevidir. 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının bir gereği olan bu görev dışında Meclisin bilgisine sunulması gereken andlaşmalar da Dışişleri Bakanlığı'nca TBMM Başkanlığı'na sunulmaktadır. Bu durumda, sunuş yazılarını hazırlamak da adı geçen Bakanlığa düşmektedir. Bu çerçevede, Dışişleri Bakanlığı, bir andlaşmanın uygun bulma kanunu gerektirip gerektirmediğini değerlendirecek olan ilk makamdır.

Uygulamada, Dışişleri Bakanlığınca hazırlanan uygun bulma kanun tasarısının Bakanlar Kurulu'na gittiği ve Bakanlar Kurulu'nun değerlendirmesine bağlı olarak Meclise sunulup sunulmamasına karar verildiği görülmektedir. Başka bir deyişle, önceden imzalanmış bir andlaşmanın mutlaka Hükümetçe yürürlüğe koyma zorunluluğu yoktur. Hükümetin dış politikayı yürütürken imzalanmış bir andlaşmayı TBMM'ye sevk etme konusunda takdir hakkına sahip olduğu kabul edilmektedir. Yine, bu çerçevede TBMM'ye andlaşmaların uygun bulunması kanunu önerisinin TBMM üyelerince yapılamayacağı ve bu yetkinin münhasıran Bakanlar Kurulu'na ait olduğu kabul edilmektedir. Böylece bir andlaşma yalnızca Bakanlar Kurulu'nun TBMM'ye sevkini uygun görmesi durumunda TBMM'ye sunabilmektedir.¹⁵⁷

TBMM'ye gelen uygun bulma kanun tasarısı ve eki olan andlaşma metni Dışişleri Komisyonu ve ilgili öteki komisyonlarda görüşüldükten sonra TBMM Genel Kurulu'na gelmektedir. TBMM, onaylamayı uygun bulabileceği

Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır.

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz”.

¹⁵⁷ Hüseyin PAZARCI: a.g.e., s. 152

gibi bunun tersi de mümkündür. Bir andlaşmanın uygun bulunmasına ilişkin değişiklik önerileri verme imkanı da yoktur. Tasarı, Genel Kurul'da görüşülürken andlaşmanın maddelerinin hiçbirisi madde madde oya konulmamaktadır. Andlaşma, bir bütün olarak değerlendirilmekte ve maddelerinin hiçbirisi için değişiklik önerisi verilememektedir. Başka bir ifade ile meclis anlaşmayı “kabul” veya “reddetmek”ten başka bir karar alamamaktadır. Bunun dışında, andlaşmaların bazı maddeleri üzerinde itirazlar ileri sürülebilir. 1964 Cumhuriyet Senatosu iç tüzüğü konuya ışık tutan ilk düzenlemedir. Bu düzenlemeye göre, birinci görüşme esnasında andlaşma metinleri hakkında ileri sürülecek itirazlar “tasarının komisyona iadesini istemek” şekliinde olabilmektedir. Komisyon, kendisinde toplanan tüm itirazlar için bir rapor düzenleyip Cumhuriyet senatosu üyelerine dağıtmak zorundadır. Bu raporda sadece tasarının kabul veya reddedildiği belirtilmelidir. Daha sonra yürürlüğe giren 1973 tarihli içtüzükte konuya ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Serim'e göre, TBMM'nin, öbür kanunlarda olduğu gibi onaylamayı uygun bulma kanun tasarısını kabul ya da reddetme ya da çekince koyarak kabul etme yetkisi vardır.¹⁵⁸ Bu konuda özel kural getirilmediğine göre, kanunlara ilişkin genel kuralların uygulanması doğaldır. Bu işlevi yerine getirirken TBMM'nin uluslararası andlaşmaları inceleyeceği; asıl kabul ya da reddedilenin uluslararası andlaşma olduğu açıktır. Ancak, bahsedilen yöntem bir teamül olarak geçerliliğini korumaktadır. Bazı andlaşmaların ekleri anlaşmada önemli yer tutabilmektedir. Bunların eklerinde sürekli değişikliğe gitmek zorunludur. Yapılan işlemlerin paralellik ilkesi gereği tekrar TBMM vasıtasıyla düzeltilmesi de zahmetli olmaktadır. Bu nedenle, bu görevi yürütmek üzere uygun bulma kanununa bir madde eklenmek suretiyle Bakanlar Kurulu yetkili kılınır.

TBMM üyelerinin hiçbirisi, Meclis'e uygun bulma kanununa ilişkin teklifte bulunamazlar. Bu konuda tek yetkili makam Bakanlar Kurulu'dur. TBMM'ye sevk edilen bir andlaşma artık Bakanlar Kurulu'nca onaylanamaz.

¹⁵⁸ Bülent SERİM: “Uluslararası Andlaşmaların Onaylanması ve Denetlenmesi”, Amme İdaresi Dergisi, C. 26, S. 2, , TODAİE, (Ankara, Haziran 1993),s.11.

TBMM, onaylamayı uygun bulma kanununu çıkarmasıyla andlaşmayı onaylamış olmaz. Kanunun adından da anlaşılacağı üzere sadece onaylamayı uygun bulmaktadır. Onaylama işlemi, bir Bakanlar Kurulu kararı çıkarılarak tamamlanır.

1973 tarihli İktüzüğün ilgili maddesinde açık oylamanın zorunlu olduğu haller sayılırken, uluslararası anlaşmaların onaylanması, bunlara katılma veya bu anlaşmaların belli hükümlerinin yürürlüğe konulması hakkındaki kanun tasarılarına da yer verilmiştir. TBMM’ce uygun bulunan andlaşma, yayımlanmak üzere Cumhurbaşkanı’na sunulmaya hazır hale gelir.

5.6.2. Onaylanması İçin Uygun Bulma Kanunu Gerekmeyen Andlaşmaların Bağlayıcılık Kazanması İşlemleri

Anayasamız ve ilgili mevzuat bazı andlaşmaların geçerlilik kazanması için herhangi bir uygun bulma kanununa gerek görmeden Bakanlar Kurulu’nun yetkili olabileceğini kabul etmektedir. Bu ikinci grup andlaşmaların da ikiye ayrıldığı görülmektedir. Birinci alt-grup oluşturan andlaşmaların sahip olması gereken özellikler şunlardır:¹⁵⁹ Ekonomik, ticarî ya da teknik ilişkileri düzenlemek;

- 1) Süre olarak 1 yılı aşmamak;
- 2) Devlet malîyesine bir yüklenme getirmemek;
- 3) Kişisel statüye ve Türklerin yabancı devletlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak;
- 4) Türk kanunlarına değişiklik getirmemek .

Bu ikinci grup andlaşmaların ikinci alt – grubuna giren andlaşmalar ise, yine, Türk kanunlarına değişiklik getirmemek şartıyla şunlar olmaktadır;

- 1) Daha önceden yapılmış bir andlaşmaya dayanılarak yapılan uygulama andlaşmaları ,

¹⁵⁹ Hüseyin PAZARCI: a.g.e., s. 154.

2) Kanunların önceden tanıdığı yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticarî, teknik ya da idarî andlaşmalar.¹⁶⁰

244 sayılı Kanun, ayrıca iki özel hüküm ile, belirli birtakım andlaşmaları anılan bu ikinci alt-grup andlaşmalardan saymaktadır. Daha önce yürürlüğe konmuş andlaşmalara ya da bu kanuna dayanarak yapılacak olan bu andlaşmaların birinci kümesi şu andlaşma türlerini kapsamaktadır.

1) Uygulama andlaşmaları,

2) Türkiye'ye hibe, kredi veya diğer şekillerde “yardım” sağlayan andlaşmalar,

3) Türkiye'nin bir ya da daha çok sayıda devlet veya uluslararası kurul ile karşılıklı olarak giriştiği teknik veya idarî “işbirliği”ni gerçekleştiren andlaşmalar,

4) Borç ertelenmesi dahil ticaret andlaşmaları ve aynı nitelikte modüs vivendiler, Teknik ya da yönetsel işbirliği andlaşmaları¹⁶¹

¹⁶⁰ Andlaşmaların onaylanmasını düzenleyen 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 2 ncimaddesi şöyledir:

“Milletlerarası andlaşmaları onaylama veya bu andlaşmalara katılma, onaylama veya katılmanın bir kanunla uygun bulunmasına bağlıdır. İktisadi, ticarî veya teknik münasebetleri düzenliyen ve süresi bir yılı aşmıyan andlaşmaların onaylanması veya bunlara katılmak için; Türk kanunlarına değişiklik getirmemek, Devlet malîyesi bakımından yüklenme gerektirmemek, kişi hallerine ve Türk vatandaşlarının yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, onaylamanın veya katılmanın uygun bulunmasına dair bir kanun yapılması zorunluğu yoktur. Bu halde, andlaşmanın onaylanmasının veya buna katılmanın uygun bulunması hakkında bir kanun çıkmamış olup da, onaylama veya katılma işlemlerinin yerine getirilmiş olması takdirinde, bu andlaşma, Resmî Gazetede yayınlanmasından başlayarak iki ay içinde, bir Başbakanlık yazısına ekli olarak Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Başkanlıklarına gönderilir. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Başkanlıkları, bu andlaşmaları, ayrı ayrı genel kurulların bilgisine sunarlar.

Milletlerarası bir andlaşmaya dayanılarak Bakanlar Kurulu'nca yapılan uygulama andlaşmalarından Türk kanunlarına değişiklik getirmiyenleri onaylamak veya bunlara katılmak için; bunların konusu iktisadi, ticarî veya teknik münasebetlerin dışında kalsa veya süresi bir yılı aşsa veya Devlet malîyesi bakımından bir yüklenmeyi gerektirse veya kişi hallerine veyahut Türk vatandaşlarının yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunsa dahi, onaylama veya katılmayı uygun bulmak üzere kanun yapılması zorunluğu yoktur.

Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca yapılan iktisadi, ticarî, teknik veya idarî andlaşmalardan Türk kanunlarına değişiklik getirmiyenleri onaylamak veya bunlara katılmak için; bunların süresi bir yılı aşsa veya Devlet malîyesi bakımından bir yüklenmeyi gerektirse veya kişi hallerine veyahut Türk vatandaşlarının yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunsa dahi, onaylama veya katılmayı uygun bulmak üzere kanun yapılması zorunluğu yoktur.”

244 sayılı Kanunun 5 inci maddesi ile hükümet, bir andlaşmanın ya da bir kanunun verdiği yetki olmadan iktisadi, ticarî ve teknik konularda olmak şartıyla andlaşmalar yapabilecek konuma gelmiştir.

244 sayılı Kanunda bu ikinci alt-grup andlaşmalardan açıkça sayılmak suretiyle bağlanma yetkisi Bakanlar Kurulu'na bırakılan ikinci küme andlaşmalar ise önceden yürürlüğe konulmuş bulunan Kuzey Atlantik Andlaşması'na dayanarak NATO örgütü ya da üye devletleri ile yapılacak ikili ya da çok taraflı andlaşmalar olmaktadır. Diğer iki yetki 6 ncı ve 7 nci maddelerle düzenlenmiştir. 6 ncı maddeye göre, "18 Mart 1952 tarihli ve 5886 sayılı Kanunla onaylanmış olan Kuzey Atlantik Andlaşmalarının gereği olarak bu anlaşmaya taraf olan devletlerle ve Kuzey Atlantik Andlaşması Teşkilatı ile yapılan iki veya çok taraflı andlaşmaları, 2 nci maddenin dördüncü fıkrası gereğince onaylamaya veya bunlara katılmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bu maddenin ilk metni çok daha sınırlı olarak kaleme alınmıştır. " Kuzey Atlantik Andlaşması gereğince mevcut karşılıklı ittifak vecibelerinin gereği olarak alınan savunma tertipleri" demek suretiyle sadece askeri andlaşmaların yapılabileceği öngörülmüştür. Sonradan Atlantik Andlaşmasının askeri olmayan alanlarda da işbirliğini sağlama amacı hatırlanarak ilk metnin verdiği yetki askeri ve sivil her türlü işbirliğini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 7 nci madde de, 5 inci maddeye dayanılarak yapılan andlaşmalara ilişkin olarak gümrük resimlerinde değişiklik yapmak ve bazı resimleri koymak hakkında Bakanlar Kurulu'na yetki vermektedir.¹⁶²

Bir andlaşmanın uygun bulma kanunu gerektirip gerektirmediğinin ilk değerlendirmesi, uygulamada, Dışişleri Bakanlığı'nca gerçekleştirilmektedir. Nitekim, bir andlaşmanın onaylanmasına ilişkin kanun ya da kararname tasarısı hazırlayarak Bakanlar Kurulu'na sunmak görevi Dışişleri Bakanlığı'na verildiğinden, izlenecek yolun daha bu aşamada ortaya çıkması gerekmektedir. Ancak, Bakanlar Kurulu önüne gelen bir andlaşma tasarısını yeniden

¹⁶¹ A. Suat BİLGE: a.g.m., s. 145.

¹⁶² A. Suat BİLGE: a.g.m., s. 146.

değerlendirerek Dışişleri Bakanlığı'nın önerisini çeşitli nedenlerle değiştirme olanağına sahiptir.

Bakanlar Kurulu'na uygun bulma kanununa gerek kalmadan onaylamak üzere sunulan bir andlaşmanın bu Kurulca, ilk aşamada, iki biçimde değerlendirilmesi olasılığı vardır:

1) Anayasa ve ilgili mevzuat açısından konuyu yeniden inceleyerek bu andlaşmanın kabulünün kendi yetkisinde olmadığına karar vermek ve tasarıyı TBMM'ye göndermek;

2) Anılan andlaşmaların kendi yetkisi içinde olduğuna karar vermek.

Eğer bir andlaşma Bakanlar Kurulu'nun yetkisine giriyorsa, o zaman da Bakanlar Kurulu'nun iki türlü davranma yetkisi vardır;

1) Andlaşmanın onaylanmasını Bakanlar Kurulu'nda inceleyip kabul ya da red etmek;

2) Yetkinin kendisinde olmasına karşın, dış politikanın bu konuda yürütülmesine TBMM'yi de katarak sorumluluktan kurtulma isteğiyle, andlaşma tasarısını TBMM'ce bir uygun bulma kanunu çıkarılmak üzere göndermek.

Anayasa ve 244 sayılı Kanunun Bakanlar Kurulu'na tanıdığı bu yetki bir zorunluluk değil, imkandır.

Zira, gerek Anayasa (Md.. 90/II – III) gerekse 244 sayılı Kanunun (Md. 2 / II – IV) Hükümete tanıdığı bu yetkinin kullanılıp kullanılmaması konusunda takdir yetkisini Hükümete bırakmaktadır. Ancak, bu son durumda Bakanlar Kurulu bir kararname ile onaylamayı kabul etmişse, artık bu andlaşmanın ek olarak bir uygun bulma kanunu ile yeniden onaylanmasının kabulüne gerek ve olanak yoktur. Bakanlar Kurulu bir andlaşmanın onaylanmasını kabul etme işlemini bir Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleştirmektedir. TBMM tarafından uygun bulma kanunu kabul edildikten sonra Dışişleri Bakanlığının teklifi üzerine uluslararası andlaşmalar Bakanlar Kurulu kararı ile onaylanır.

5.6.3. Cumhurbaşkanının Andlaşmaları Onaylaması ve Yayımlaması

Uluslararası andlaşmaları onaylama ve yayımlama yetkisi 1982 Anayasası'nın 104 üncü maddesine göre Cumhurbaşkanına aittir. 105 inci madde de Cumhurbaşkanının bazı kararlarının Başbakan ve ilgili bakan tarafından imzalanacağı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının andlaşmalarla ilgili Bakanlar Kurulu kararını imzalaması andlaşmayı onayladığı anlamına gelmektedir.

Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu karnamesini imzalamak suretiyle andlaşmaya izin vermektedir. Aynı şekilde imzalamayarak da izin vermeyebilir. Bu, daha çok teorik bir durumdur. Ancak, koşullar değiştiğinde uygulanması mümkün olan bir durumdur.

Bakanlar Kurulu, bu konuya ilişkin yetkisini Anayasanın 90 inci maddesinden almaktadır. Yine bu maddeye göre uluslararası andlaşmaların bir bölümü için yayımlanma zorunluluğu vardır.

Uluslararası andlaşmaların onaylanması, Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerden midir? ¹⁶³ Bu soruyu olumlu yanıtlamak mümkün görülmemektedir. Öncelikle Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemler sorumluluk gerektirmeyen işlemlerdir. Uluslararası andlaşmaların onaylanması ise sorumluluk gerektirir. Ayrıca Anayasada bu konuda Cumhurbaşkanına açıkça yetki veren bir hüküm bulunmamaktadır.

TBMM'de uygun bulma kanunu ile kabul edilen bir andlaşma, onaylama işlemi için Cumhurbaşkanına sunulma durumuna gelmektedir. Ancak, bu aşama hükümetin dış politikayı yürütme görevi Cumhurbaşkanının onayına sunup sunmama ya da sunma zamanını düzenlemede serbest olduğu izlenimini doğurmaktadır. Zira, ilk olarak 1982 Anayasası'nın 105 inci maddesi "Cumhurbaşkanı'nın, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri

¹⁶³ Ergun ÖZBUDUN (1993): Türk Anayasa Hukuku, 3. Bası, Yetkin Yayınları, (Ankara, 1993), s. 178.

dışındaki bütün kararları Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur” demek suretiyle bir andlaşmanın onaylama işleminin de sorumluluğunu Hükümete yüklemektedir. Öte yandan, 244 sayılı Kanunun 3/1 maddesi de “Milletlerarası andlaşmaların onaylanması Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle olur” demekle iç hukukumuz açısından bir onaylama işleminin oluşmasında Bakanlar Kurulu’nun yetkili olduğunu doğrular görünmektedir. Bakanlar Kurulu kararnamesi ile onaylanması kabul edilen bir andlaşmanın, daha sonra, onaylanmak üzere Cumhurbaşkanına sunulması gerekmektedir. Zira, her ne kadar 244 sayılı Kanun (Md. 3 / I, 1. bend) “Milletlerarası andlaşmaların onaylanması Bakanlar Kurulu kararnamesiyle olur” diyorsa da, Anayasanın 104 üncü maddesinde onaylama yetkisinin tamamlanması için gerekli olan bir iç hukuk aşamasının kastedildiği izlenimi uyanmaktadır. Başka bir deyişle, 244 sayılı Kanunun anılan hükmünün Cumhurbaşkanına Anayasada tanınan bir yetkiyi Bakanlar Kurulu’na devretmesi biçiminde yorumlaması olanağı yoktur. Uygulamada Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu kararnamesini imzalaması öğretide bu onaylama yetkisini kullanması olarak değerlendirilmektedir. Ancak, bu durum Cumhurbaşkanının önüne gelen bir andlaşma tasarısını reddedip etmeme hakkına sahip olup olmadığı sorununu ortaya çıkarmaktadır. Yukarıda TBMM’ce uygun bulunan andlaşmaların durumunda belirttiğimiz gibi, Bakanlar Kurulu’nca onaylanan Cumhurbaşkanına tanınan onay yetkisinin tam bir takdir yetkisi biçiminde değerlendirilmesi durumunda, Cumhurbaşkanı hiçbir gerekçe göstermeye gerek duymadan bir andlaşmanın onaylanmasını kabul eden Bakanlar Kurulu kararnamesini reddetme ya da onaylama zamanını istediği gibi düzenleme yetkisine sahip olacaktır. Buna karşılık, Cumhurbaşkanının bu yetkisi takdir hakkı tanııyorsa, Cumhurbaşkanı ilgili andlaşmayı onaylamak zorundadır.

Bakanlar Kurulu kararı ile onaylanması kabul edilen andlaşmanın, onaylanmak üzere Cumhurbaşkanına sunulması gerekir. Doktrinde

Anayasanın 104 üncü maddesindeki bu yetkisini Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu kararını imzalaması suretiyle kullandığı kabul edilmektedir.¹⁶⁴

5.6.4. Andlaşmaların Yürürlüğe Girmesi

Bir andlaşmanın hüküm doğurması için, yürürlüğe girmesi aşamasında zaruri olan işlemlerin tamamlanmış olması gerekmektedir.

Bir andlaşmanın uluslararası hukuk bakımından yürürlüğe girebilmesi için ise, tarafların bağlanma için öngördükleri yöntemin öteki taraflarca da bilinmesi gerekmektedir.¹⁶⁵ Eğer onaylama yoluyla bir andlaşma ile bağlanma öngörülmüşse, onay belgelerinin taraflarca değişiminin gerçekleştirilmesi neticesinde andlaşma yürürlüğe girer. Bir andlaşmanın yürürlüğe girme anı, andlaşma ya da başka yolla tarafların aksini öngörmedikleri durumlarda, bütün tarafların andlaşma ile bağlanma yönündeki rızalarını açıklamış oldukları an olmaktadır. Andlaşmanın bir onay belgesi ile bağlayıcılık kazanacağı kabul edilmişse, onay belgelerinin değişim anı bağlayıcılık kazanma anı olacaktır.

Bir andlaşmanın iç hukuk bakımından hüküm doğurabilmesi için, kimi devletler bunun iç hukuk düzenine mal edilmesini sağlayan birtakım işlemlere başvurmaktadır. Devletlerin başvurduğu bu yöntemler, resmî duyuru ve yayın olarak ikiye ayrılmaktadır.

6. TÜZÜKLERİN YAPIMI

Anayasanın 115 inci maddesinin “Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirmek şartıyla tüzükler çıkarabilir.” hükmü gereğince mevzuatımızda tüzük müessesesi yer almaktadır. Kanunlarda belirtilen açık yetkiye binaen, kanunlara aykırı olmamak şartıyla Bakanlar Kurulu tüzük çıkarabilmektedir.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Sedat KILIÇÇI: “Milletlerarası Anlaşmaların Onaylanması”, AÜHF Yayınları, (Ankara, 1968),s. 95; Hüseyin PAZARCI: a.g.e., s. 155.

¹⁶⁵ Hüseyin PAZARCI: a.g.e.,s. 155.

¹⁶⁶ Mevzuatımızda yer alan tüzük, uygulamada 5253 sayılı Dernekler Kanunu çerçevesinde düzenlenen dernek tüzüklerinden farklı bir yere sahiptir. Dernek tüzükleri derneğin statüsünü gösteren metinlerdir ve Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılmamaktadırlar. Ancak mezkur

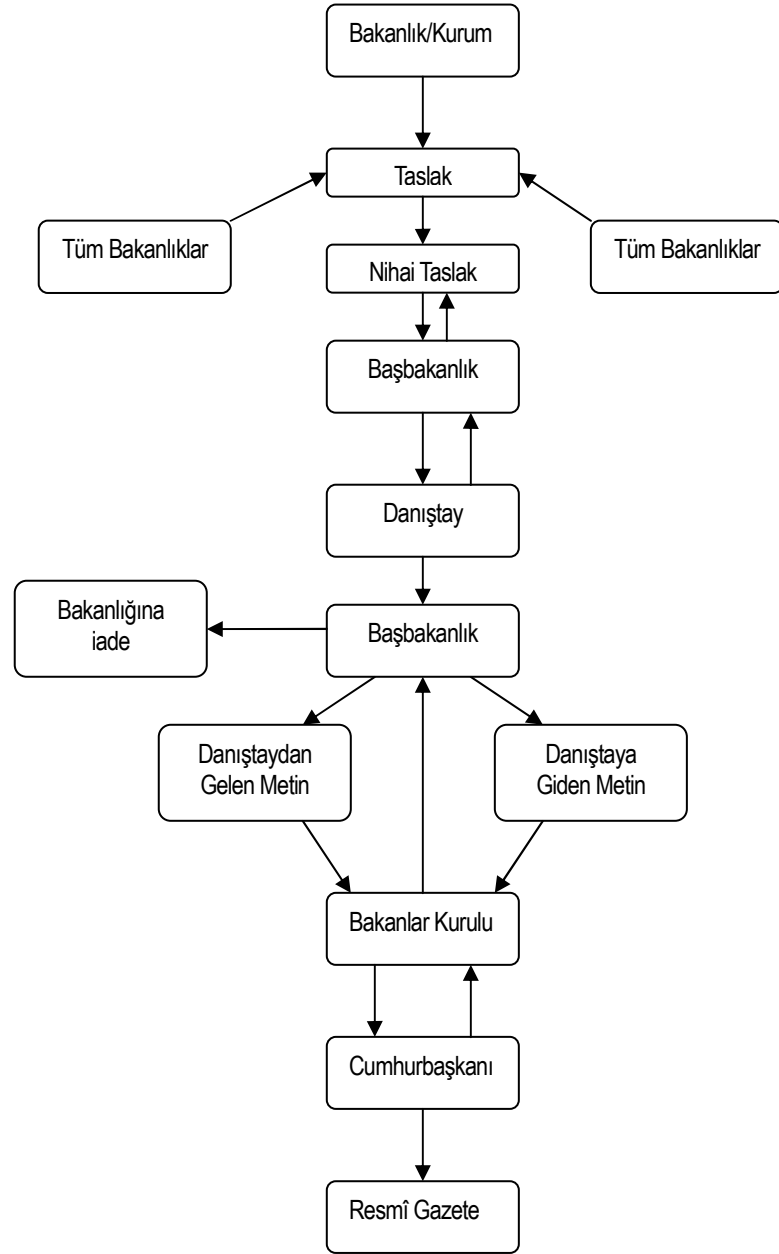
Bakanlar Kurulu dışında bakanlıkların veya diğer kuruluşların tüzük çıkarma yetkisi bulunmamaktadır.

Tüzükler kanunlardan sonra gelen ve normlar hiyerarşisinde kanunlardan sonra yer alan idarî işlem türüdür.

Tüzüklerin hazırlanması ve yürürlüğe konulması daha katı kurallara bağlandığında son zamanlarda yürürlüğe konulan kanunlarda alt düzenleyici işlem olarak tüzüklere sık olarak yer verilmemektedir. Tüzüklerin yapılış süreci kısaca Şekil- 3'te gösterilmiştir.

Kanunun 27 nci maddesi gereğince kamu yararına çalışan dernek olarak adlandırılan Kızılay Derneği ve Türk Hava Kurumunun tüzüklerinin Bakanlar Kurulunca çıkarılacağı hükme bağlanmıştır. Bu tüzükler Danıştay incelemesinden geçmemektedir.

Şekil 3- Tüzüklerin Yapım Süreci



6.1.Taslakların Hazırlanması

Tüzükler idarî düzenleyici işlemlerin en zor ve zaman alıcı türüdür. Bakanlar Kurulu'nca çıkarılmalı, Danıştayın incelemesinden geçmeli ve Cumhurbaşkanınca imzalanarak kanunlar gibi yayımlanmaları gerekir.

Bir tüzüğün yürürlüğe konulabilmesi için kanunda tüzük çıkarılabilmesine yönelik bir yetki verilmelidir. Kanunda yer alan "...tüzükle düzenlenir." şeklînde hüküm gereği kanunun uygulamasından sorumlu bakanlık veya kurum tüzük tasarısı taslağı çalışmaları başlatır.

Hazırlanan taslakta amaç, kapsam, dayanak, tanımlar, teşkilat, organlar, nitelikler, görev, yetki ve sorumluluklar, cezaî hükümler, düzenleyici işlemlere ilişkin hüküm, değiştirilen ve yürürlükten kaldırılan hükümler, geçici hükümler ile yürürlük ve yürütme maddeleri ve varsa düzenlemelerin ekleri yer alır. Taslaklar içerik ve şekil olarak Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde hazırlanır.

Taslak diğer mevzuattan farklı olarak tüm bakanlıklara görüşe gönderilir. Danıştay verdiği kararlarda¹⁶⁷ taslakların Bakanlar Kurulu kararı şeklînde olacak şekilde Danıştaya gönderilmesini belirttiğinden taslaklar hakkında tüm bakanlıkların görüşü alınmaktadır. Ancak uygulamada Bakanlar Kurulu'nda görüşüldüğü ve bu yönde karar alındığına ilişkin Başbakanca verilen beyanın da Danıştay tarafından kabul edildiği görülmektedir.

Mevzuat hazırlama yönetmeliği çerçevesinde tüzük taslakları hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılması gerekmektedir. Ayrıca, kamuoyunu ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilir. Bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulur.

¹⁶⁷ Danıştay Birinci Dairesinin 20/9/1990 tarihli ve E.1990/2008, K.1990/213 sayılı Kararı.

Taslak alınan görüşler çerçevesinde değerlendirilir ve son hali verilir. Mezkur Yönetmelik yürürlüğe girmeden önce tüzük taslakları hakkında genel gerekçe ile birlikte madde gerekçeleri de hazırlanmaktaydı. Ancak, söz konusu Yönetmelik sadece kanun ve KHK'lar hakkında madde gerekçelerinin hazırlanmasını öngördüğünden tüzük taslakları hakkında madde gerekçeleri hazırlanmamaktadır.

6.2. Taslakların Başbakanlığa Gönderilmesi

Hazırlanan taslaklar mevzuat hazırlama Yönetmeliği çerçevesinde;

- a) Görüşe gönderilen taslak,
- b) Taslağa ilişkin görüşler,
- c) Görüşler dikkate alınarak düzenlenen nihaî taslak ve genel gerekçe,
- ç) Görüşlerin değerlendirildiği form,
- d) Taslağın mevcut düzenlemeyle karşılaştırılmasına ilişkin karşılaştırma cetveli,

eklenerek teklif yazısı ekinde Başbakanlığa gönderilir.

Başbakanlıkça tüzükler öncelikle şekil açısından incelenir. Mevzuat hazırlama yönetmeliğinde belirlenen şekil şartlarına uymayanlar taslağı hazırlayan bakanlığa iade edilir.

Şeklî açıdan uygun bulunan taslaklar esastan incelemeye alınır. Bu incelemede; öncelikle taslağın dayanağının bulunup bulunmadığı araştırılır. Kanunî bir dayanağı bulunmayan taslaklar işleme konulmazlar. Taslak içerik olarak kanunda belirlenen hususları düzenleyip düzenlemediği açısından incelenir. Kanunda verilen düzenleme yetkisi dışındaki maddeler çıkarılır veya çıkarılması için bakanlığa iade edilir.

Tüzükler normlar hiyerarşisi içinde yeri belli olduğundan üst hukuk normlarına da aykırı olamazlar. Anayasada kanunla düzenleneceği hükme bağlanan hususlar tüzükle düzenlenemez.

Taslağın esastan incelemesinde taslak hakkında diğer bakanlıklarda alınan görüşlere uyulup uyulmadığı da kontrol edilmektedir. Alınan görüşler arasında mutabakat sağlanamadığında Başbakanlık taslağı iade edebilmektedir.

Başbakanlık bir koordinasyon birimi olarak diğer mevzuatın yapımında olduğu gibi arabuluculuk görevi de görerek toplantılar yapmak suretiyle taslak hakkında bakanlıklar arasında mutabakatı sağlamaktadır.

Şeklen ve esastan incelenen taslak Anayasanın 115 inci maddesi gereği incelenmek üzere Danıştay'a gönderilir.

Tüzük taslağı Danıştay'a gönderilirken taslakla birlikte; teklif yazısı, taslak ve gerekçelerinden beşer adet, alınan görüşler ve değerlendirme formu ile taslağın elektronik bir örneği de gönderilir.

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 23 üncü maddesinin (d) bendinde tüzük tasarılarının incelenmesi Danıştay'ın görevleri arasında sayılmıştır. Danıştay'da bu görevi 2575 sayılı Kanunun 42 nci maddesinin (b) bendi gereği Birinci Daire yapmaktadır. Danıştay tüzük tasarılarını anılan Kanunun 48 inci maddesi gereği iki ay içinde tamamlamak zorundadır.

Taslak Danıştay'da görüşülürken taslağı hazırlayan bakanlıklardan da yetkililer Danıştay'a gitmekte ve inceleme aşamasında yer almaktadırlar.

6.3. Tasarıların Yürürlüğe Konulması

Danıştay'da incelemesi tamamlanan taslak yeniden yazılarak Başbakanlığa gönderilir. Danıştay'dan gelen metin artık tüzük tasarısı haline gelmiştir. Bazı durumlarda Danıştay incelemesine giden metin Danıştay'da değişikliğe uğramakta ve taslağı hazırlayan bakanlık ile bu değişiklikler üzerinde mutabakat sağlanamamaktadır. Bu durumda Bakanlar Kurulu'na ya Danıştay'a incelemeye giden metin ya da Danıştay'dan gelen metin sunulmaktadır. Üçüncü bir metin Bakanlar Kuruluna sunulmamaktadır.

Bazı durumlarda idare tüzük çıkarılmasından da vazgeçerek tüzük konusundaki teklifini geri çekebilmektedir.

Tüzük tasarısı Bakanlar Kurulu'na sunulmakta ve bir Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun uygun bulmadığı tüzük tasarıları bakanlığına iade edilmektedir. Uygun bulunan tüzük tasarıları Cumhurbaşkanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanınca uygun bulunan Tüzük tasarıları Başbakanlıkça yayımlanarak yürürlüğe konulur.

Anayasanın 115 inci maddesi tüzüklerin kanunlar gibi yayımlanacağını öngörmektedir. Tüzük yürürlüğe giriş tarihi ayrıca belirlenmemiş ise yayımından kırkbeş gün sonra yürürlüğe girer.

Tüzükler Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulduğundan kararname tarihi olarak Bakanlar Kuruluna sunulduğu tarihi alırlar. Karar sayısını da Başbakana giderken almaktadır.

7. YÖNETMELİKLERİN YAPIMI

Anayasanın 124 üncü maddesi gereği Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanmasını göstermek ve bunlara aykırı olmamak üzere yönetmelikler çıkarabilmektedir.

Yönetmelikler iki türlü olarak mevzuatımızda yer almaktadır. Kurum yönetmeliği denilen ve Bakanlar Kurulu aşamasına girmeyen yönetmelikler ile Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmeliklerdir.

7.1. Bakanlar Kurulu Kararıyla Yürürlüğe Konulan Yönetmeliklerin Yapımı

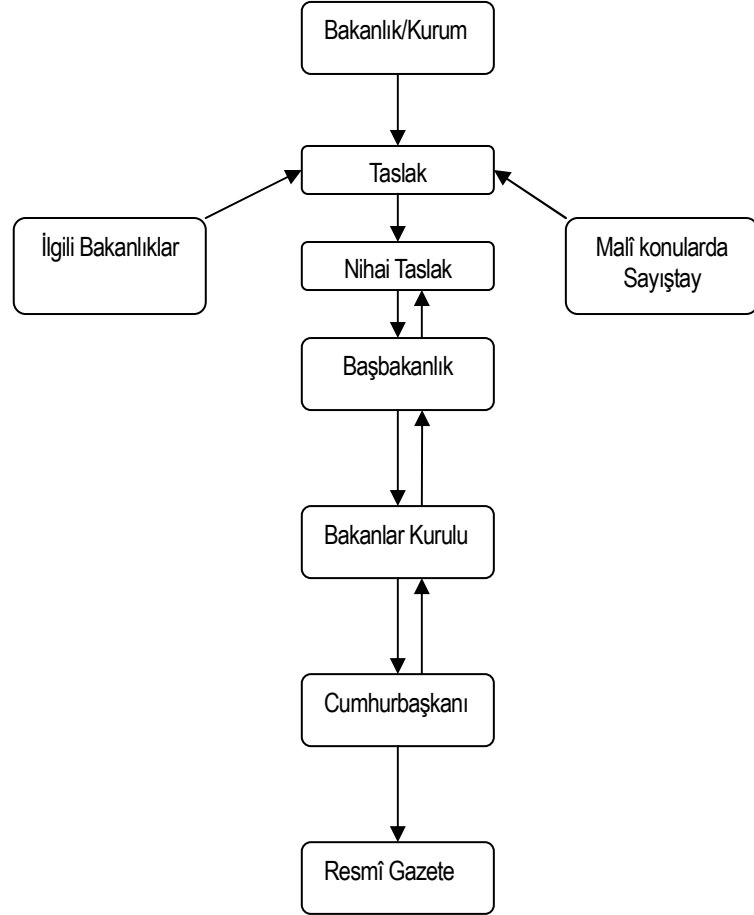
Bakanlar Kurulu gerektiğinde bir üst normu açıklayan ya da bir hususu açıklamak üzere yönetmelik çıkarabilmektedir. Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulana yönetmeliklerin hazırlanması süreci de diğer mevzuat da olduğu gibi Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik çerçevesinde olmaktadır.

Özellikle son yıllarda kanunlar hazırlanırken birden çok bakanlığı veya kurumu ilgilendiren ya da önemli konuların düzenlenmesi gereği ortaya çıktığında bunu Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmeliğe

bırakmaktadır. Normlar hiyerarşisinde yönetmeliğin üzerinde tüzük bulunmaktadır. Ancak tüzük yapım sürecinin daha uzun olması ve Anayasa gereği Danıştay incelemesi olması nedeniyle tüzük çıkarılmasına ilişkin düzenleme yapılmamaktadır.

Kanunlarda yer alan "...bu husus Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikle düzenlenir." hüküm gereğinde Bakanlar Kurulu yönetmelik düzenleyebilmektedir. Ayrıca bazı konularda bakanlık veya kurumlarca konunun birden çok bakanlığı veya kurumu ilgilendirdiği gerekçesiyle yönetmeliklerin Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulması istenmektedir. Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikler de kurum yönetmeliği çıkarılmasına ilişkin hükümler olması nedeniyle, Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikler normlar hiyerarşisinde tüzük ile kurum yönetmelikler arasında yer alır. Bu tür yönetmeliklerin yapım usulü Şekil-4 çerçevesinde yürümektedir.

Şekil 4- Bakanlar Kurulu Kararıyla Yürürlüğe Konulan Yönetmeliklerin Yapım Süreci



7.1.1. Taslakların Hazırlanması

Yönetmelik taslakları Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından hazırlanmaktadır. Bu tür yönetmeliklerin hazırlanmasında dayanak maddesi önem taşımaktadır. Her yönetmelik Bakanlar Kurulu kararı gerektirmedeğinde yapım aşamasında hangi yönetmelikler için Bakanlar Kurulu kararı gerektireceği tespiti gerekmektedir. Kanunda açıkça Bakanlar Kurulu'na yetki tanınmışsa bu tür yönetmeliklerin Bakanlar Kurulu'na sunulmadan yürürlüğe konulması yetki gaspı oluşturacağından bu tür yönetmelikler Bakanlar Kurulu'na sunulmaktadır.

Taslaklar mevzuat hazırlama yönetmeliği çerçevesinde şekil ve içerik olarak bakanlığı veya kurumunca hazırlanmaktadır. Taslak hazırlayıcı kurumun teknik birimince hazırlanmışsa öncelikle hazırlayıcı kurumun Hukuk Müşavirliğinin görüşü alınır. Taslak sonra ilgili bakanlık ve kurumlara görüşe gönderilir. Mevzuat hazırlama yönetmeliği çerçevesinde sivil toplum kuruluşlarının da görüşlerine başvurulur.

Alınan görüşler çerçevesinde tekrar değerlendirilen taslak hakkında bir genel gerekçe yazılır.

7.1.2. Taslakların Yürürlüğe Konulması

Görüşlerin değerlendirilmesinden sonra hazırlanan nihai taslak metin mevzuat hazırlama yönetmeliği çerçevesinde;

- a) Görüşe gönderilen taslak,
- b) Taslağa ilişkin görüşler,
- c) Görüşler dikkate alınarak düzenlenen nihaî taslak ve genel gerekçe,
- ç) Görüşlerin değerlendirildiği form,

d) Taslağın mevcut düzenlemeyle karşılaştırılmasına ilişkin karşılaştırma cetveli,

eklenerek teklif yazısı ekinde Başbakanlığa gönderilir.

Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmeliklere ilişkin işlemler Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nce yürütülmektedir.

Başbakanlık alınan taslağı öncelikle şekil açısından değerlendirir. Şekil açısından değerlendirmede mevzuat hazırlama yönetmeliğinde belirlenen şekil şartlarını yanı sıra taslağın dayanağının bulunup bulunmadığına da bakılır. Şekil şartlarını taşımadığı anlaşılan taslaklar Başbakanlıkça iade edilir.

Şekil şartlarını taşıyan taslaklar esastan incelemeye alınır. Yönetmelikle düzenlenmeyecek hususların olup olmadığı incelenir, görüşler arasında mutabakat sağlanıp sağlanmadığına bakılır ve hükümet programı ile kalkınma planlarına uygunluğu incelenir.

Esastan incelenen taslak, görülen eksiklikler nedeniyle iade edilebileceği gibi, sorunlar toplantı yapılmak suretiyle de çözülebilmektedir.

Bakanlar kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikler diğer bakanlar kurlu kararı işlemleri gibi yürür. Başbakana giderken tarih ve sayı alır. Başbakandan sonra Cumhurbaşkanlığına gider. Cumhurbaşkanı yönetmeliğe ilişkin kararnameyi onaylayabileceği gibi Başbakanlığa iade de edebilir.

7.2. Kurum Yönetmeliklerinin Yapımı

Anayasanın 124 üncü maddesine göre Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşları kanunlara ve tüzüklere aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilmektedirler. Bakanlar Kurulu'nca yürürlüğe konulan yönetmeliklerden ayırabilmek için Bakanlar Kurulu kararı alınmadan yürürlüğe konulan yönetmeliklere uygulamada "kurum yönetmelikleri" denilmektedir. Bu tür yönetmeliklerin de hangilerinin Resmî Gazete'de yayımlanacağı 3011 sayılı Resmî Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun¹⁶⁸ ile belirlenmiştir.

Anılan Kanunun 1 inci maddesine göre; Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin;

¹⁶⁸ 1/6/1984 tarihli ve 18418 sayılı Resmî Gazete.

- a) İşbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen,
 - b) Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan,
 - c) Kamuyu ilgilendiren,
- yönetmelikler Resmî Gazete'de yayımlanır.

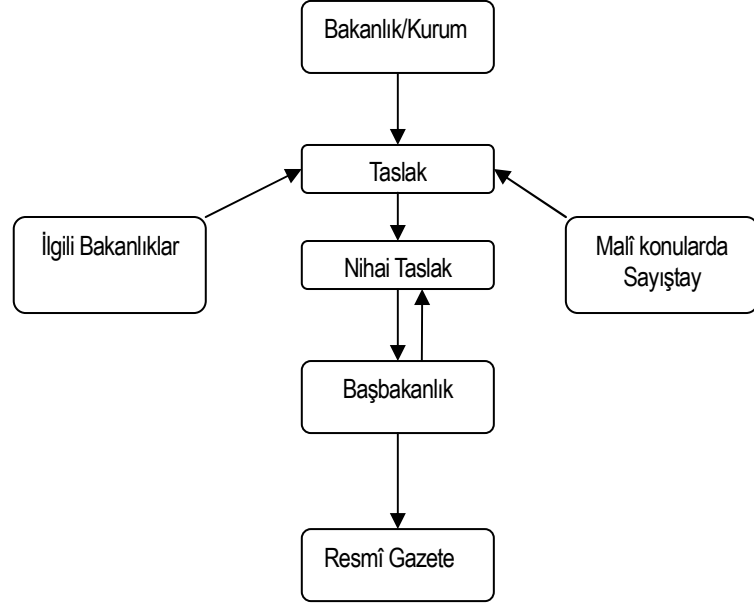
Ancak, milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz.

Ayrıca, mahalli idarelerce düzenlenen ve bu idarelerin yetki ve görev alanlarına giren yönetmelikler, mahallinde çıkan gazete veya diğer yayın yolları ile ilan olunur.

Resmî Gazetede yayımlanan yönetmeliklerin hazırlanma usulü diğer üst normlarda olduğu gibi Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır.

Yönetmeliklerin hazırlanma ve yürürlüğe konulması aşağıda Şekil 5'te gösterilmiştir.

Şekil 5- Kurum Yönetmeliklerinin Hazırlanma Süreci



7.2.1. Taslakların Hazırlanması

Yönetmelik taslakları Başbakanlık, bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından mevzuat hazırlama yönetmeliği çerçevesinde hazırlanır. Taslakların hazırlanmasında dikkat edilecek en önemli husus dayanağın bulunup bulunmamasıdır. Bir çok kanunda “bu husus yönetmelikle düzenlenir” şeklinde hükümler içermektedir. Bu hükümler uyarınca sorumlu bakanlık veya kurumlar yönetmelik çıkarabilmektedirler. Ancak, kurumlar her hangi bir kanunî dayanak göstermeksizin de düzenleme alanlarına ilişkin olarak kanunlara ve diğer üst hukuk normlarına aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilmektedirler.

Bu çerçevede kurumlarca hazırlanan yönetmelik taslağı mevzuat hazırlama yönetmeliği çerçevesinde ilgili kurumlara görüşe gönderilir. Taslak malî konuları içeriyorsa 832 sayılı Sayıştay Kanununun¹⁶⁹ 105 inci maddesi ve mevzuat hazırlama yönetmeliği hükümleri uyarınca Sayıştay Başkanlığı'nın da görüşü alınır.¹⁷⁰

Yönetmelik taslakları bazı kurumlarca internet ortamında yayınlanmak suretiyle kamunun da görüşlerine sunulmakta ve onların da katkı yapması sağlanmaktadır.

Görüşler çerçevesinde hazırlanan taslak mevzuat hazırlama yönetmeliği hükümleri uyarınca ;

- a) Görüşe gönderilen taslak,
- b) Taslağa ilişkin görüşler,
- c) Görüşler dikkate alınarak düzenlenen nihaî taslak,
- ç) Görüşlerin değerlendirildiği form,
- d) Taslağın mevcut düzenlemeyle karşılaştırılmasına ilişkin karşılaştırma cetveli,

eklenerek teklif yazısı ekinde Başbakanlığa gönderilir. Yönetmelik taslakları için genel gerekçe ve madde gerekçeleri hazırlanmamaktadır.

7.2.2. Taslakların Yürürlüğe Konulması

Kurum yönetmelik taslakları 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun¹⁷¹ 2 ve 8 inci maddeleri çerçevesinde Başbakanlıkta incelenmektedir. Bu görev 3056 sayılı Kanunun 8 inci maddesince Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğüne verilmiş olmasına karşın, bazı durumlarda makam onayı ile bu

¹⁶⁹ 27/2/1967 tarihli ve 12538 sayılı Resmî Gazete.

¹⁷⁰ 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 105 inci maddesine göre, Bakanlıklar ve Sayıştay'ın denetimine giren diğer idare ve kurumlarca malî konularda düzenlenecek yönetmeliklerle tüzükler, Sayıştayın istişari mütalaası alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir. Sayıştay bu mütalaayı, istemin yapılması tarihinden başlayarak iki ay içinde bildirir.

¹⁷¹ 19/10/1984 tarihli ve 18550 sayılı Resmî Gazete.

görev farklı birimler tarafından da yerine getirilmektedir. Halen kurum yönetmelikleri Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'nce incelenmektedir.¹⁷²

Başbakanlığa gelen taslak öncelikle şekil açısından değerlendirilmektedir. Şekil açısından incelenirken; taslağın dayanak maddesi var ise ilgili kurum tarafından hazırlanıp hazırlanmadığı, dayanak kanunda başka bir kurumla müştereken hazırlanması öngörülmüşse bu şartı yerine getirip getirmediği, dayanak kanunda başka kurumların görüşleri alınması öngörülmüşse bu görüşlerin alınıp alınmadığı, mevzuat hazırlama yönetmeliğinde belirtilen ekleri bulundurup bulundurmadağı ve bu yönetmelik çerçevesinde hazırlanıp hazırlanmadığı kontrol edilir. Şekil şartlarını yerine getirmediği anlaşılan taslaklar bir kez değerlendirilmek üzere hazırlayıcı kuruma iade edilmektedir.

Şekil şartlarını yerine getiren taslaklar esastan incelemeye alınır. Esastan incelemede taslakta yer alan hükümlerin kanunlara ve diğer üst normlara uygunluğu incelenir. Kanunlarla düzenlenmesi gereken hususların yönetmelikte yer almaması değerlendirilir. Örneğin vergi ve cezaların kanunîliği ilkesi yönetmelik incelemesinde dikkat edilmesi gereken en önemli husustur.

İncelenen taslaklar, makam onayı için hazırlanır ve alınan onay sonrası Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulur.

8. DİĞER İDARİ DÜZENLEMELERİN YAPIMI

Mevzuatımızda idarenin tüzük ve yönetmelikler haricinde yürürlüğe koyduğu başka düzenlemeler de mevcuttur. Bu düzenlemelerin bazıları Bakanlar Kurulu kararı şeklinde yapılmakta bazıları ise idareler tarafından yürürlüğe konulmaktadır.

¹⁷² Başbakanlığın 9/2/2000 tarihli ve 280 sayılı Oluru.

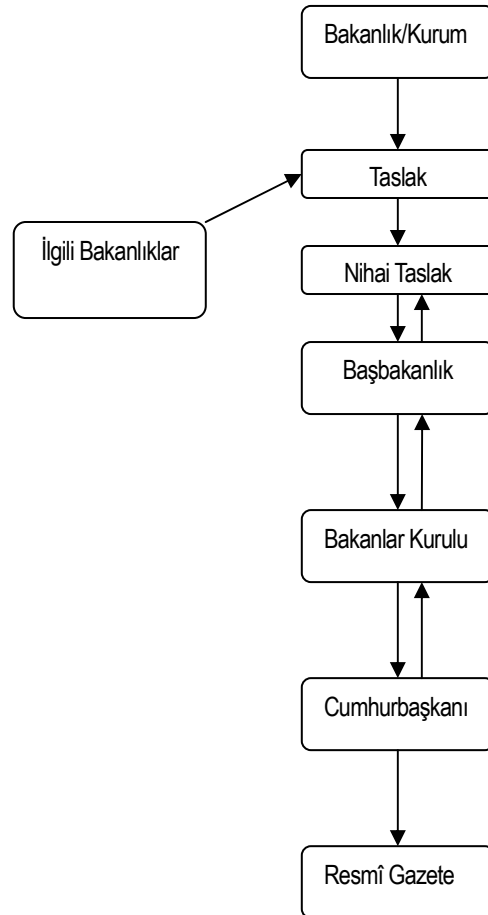
8.1. Bakanlar Kurulu Kararı Taslaklarının Hazırlanması ve Yürürlüğe Konulması

İdarenin sık kullandığı bir tür düzenleme türüdür. Kanunlarımızda bir çok hususun Bakanlar Kurulu'nca düzenlenmesi hükme bağlanmıştır. Bazı durumlarda Bakanlar Kurulu kanunlarda her hangi bir dayanak olmadan da düzenleme yapabilmektedir. Bakanlar Kurulu kararları Şekil 6'da belirtildiği şekilde hazırlanmakta ve yürürlüğe konulmaktadır.

Bakanlar Kurulu kararı taslakları Başbakanlık, bakanlık ve diğer kurumlarca hazırlanmaktadır. Taslaklar mevzuat hazırlama yönetmeliği çerçevesinde hazırlanmakta, özellikle Bakanlar Kurulu kararı eki kararların hazırlanmasında şekil açısından diğer mevzuattan farklı bir yöntem izlenmemektedir. Taslaklar hazırlanması aşamasında ilgili bakanlıkların ve dayanak kanunda belirtilmişse mutlaka belirtilen bakanlıkların veya kurumların görüşü alınır. Bir çok kanunda bazı bakanlık ve kurumun görüşünün alınması hatta olumlu görüşünün alınması şart koşulmuştur. Taslaklar hazırlanırken bu görüşler alınmaktadır. Alınan görüşler çerçevesinde hazırlanan taslak mevzuat hazırlama yönetmeliği çerçevesinde Başbakanlığa gönderilir.

Bazı durumlarda Başbakanlık re'sen kararname hazırlayabilmektedir. Hazırlanan taslaklar öncelikle şekil açısından incelenir. Şeklî incelemede taslağın ilgili kurum tarafından hazırlanıp hazırlanmadığı, mevzuat hazırlama yönetmeliği çerçevesinde ilgili kurumların görüşlerinin alınıp alınmadığı ve taslağın Başbakanlığa teklif edilirken ekerlinin konup konmadığı incelenmektedir.

Şekil 6- Bakanlar Kurulu Kararı Taslaklarının Hazırlanması ve Yürürlüğe Konulması



Şekil şartlarını yerine getirmeyen taslaklar ilgili kurumuna tekrar değerlendirilmek üzere iade edilir.

Şeklî açıdan yeterli bulunan taslaklar esastan incelemeye alınır. Taslakların başta anayasa ve üst normlara uygunluğu incelenir ve taslağın kanunî düzenleme gerektiren konuları düzenleyip düzenlemediği incelenir.

İncelemesi tamamlanan taslak Bakanlar Kurulu'na sunulur. Bakanlar Kurulu taslağı görüşür ve taslağı onaylar ya da iade eder. Bakanların imza

işlemi tamamlanan taslak Başbakana sunulur. Bakanlar Kurulu kararlarının yürürlüğe konulmasında karar tarihi ve sayısı önem taşımaktadır. Bakanlar Kurulu kararları, taslak Bakanlar Kurulu'na sunulduğunda tarih almakta ve Başbakana sunulduğunda da sayı almaktadır. Başbakanca onaylanan taslak Cumhurbaşkanına sunulur.

Cumhurbaşkanı taslağı onaylayabileceği gibi iade de edebilir. Onaylanan kararname kamuyu ilgilendiriyorsa, kanununda yayımı şart koşulmuşsa ve gizli değilse Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer.

Resmî Gazete'de yayımlanmayan Bakanlar Kurulu kararları karar tarihinde ya da belirtilen tarihte yürürlüğe girmektedir.

8.2. Diğer İdarî Düzenleme Taslaklarının Hazırlanması ve Yürürlüğe Konulması

Mevzuatımızda idare tarafından yürürlüğe konulan ve çok çeşitli adlarla anılan düzenleme türleri mevcuttur. Bunlardan en önemli ikisi tebliğ ve genelgelerdir. Her bir bakanlık veya kurum kanunları, tüzükleri ve yönetmeliklerin uygulamasını göstermek için tebliğler çıkarabilmektedir. Tebliğler Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır. 3056 sayılı Kanun gereğince tebliğler Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nce mevzuat hazırlama yönetmeliği çerçevesinde incelenmektedir. Anılan yönetmelik çerçevesinde hazırlanan tebliğler Başbakanlığa gönderilmekte ve şekil esastan incelenen tebliğler Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulmaktadır.

Genelgeler ise ilgili bakanlık veya kurumlar tarafından hazırlanmakta ve yürürlüğe konulmaktadır. Ancak kamuyu ilgilendiren genelgeler Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nce yürürlüğe konulmaktadır. Başbakanlık tarafından yürürlüğe konulması gerektiren genelgeler Başbakanlıkça mevzuat hazırlama yönetmeliğinde genelgeler için öngörülen şartlar çerçevesinde incelemekte ve sonra onay ile yürürlüğe konulmaktadır.

Tebliğ ve genelgeler ana statü, belirleme, bütçe uygulama talimat, esaslar, genel emir, genel tebliğ, genel yaz, genelge, iç genelge, içtüzük, idarî sözleşme, ilke kararı, imar planları, karar, kararname, kurul kararı, mukteza (özelge), prensip kararı, sirküler, talimat, tamim, tebliğ, tip statü, yıllık programlar, yönerge gibi isimler taşıyan düzenleyici işlemler de mevcuttur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MEVZUATIN İYİLEŞTİRİLMESİNDEKİ ULUSLARARASI ÇABALAR VE TÜRKİYE'YE ETKİLERİ

1. OECD'NİN DÜZENLEME REFORMU PROGRAMI

OECD ülkelerinde düzenleme konusunda genel kabul görmüş bir tanım yoktur. OECD çalışmalarında düzenlemeler idarenin kendisinin, vatandaşın ve diğer kuruluşların ihtiyaçları sonucu idare tarafından konan farklı enstrümanlar topluluğu olarak tanımlanmaktadır. Düzenlemeler resmî, gayri resmî talimatlar gibi idarenin her bir düzeyi tarafından çıkarılan metinleri kapsadığı gibi, yasama organınca yürürlüğe konulan kanunları ve idarenin düzenleme yetkisini devrettiği özerk kurullar tarafından çıkarılan kuralları da kapsamaktadır.

Düzenlemeler OECD literatüründe üç kategori altında toplanmaktadır.

a) Ekonomik Düzenlemeler: Pazar mekanizmasının işleyişine direkt olarak etki eden düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler fiyat belirleme, rekabeti artırıcı veya azaltıcı, pazara giriş ve çıkışı düzenleme, vergi gibi hususları kapsamaktadır.

b) Sosyal Düzenlemeler: Kamu yararını sağlamaya yönelik olan düzenlemelerdir. Sağlık, çevre, güvenlik ve topluma ilişkin konular sosyal düzenlemelerin içeriğini oluşturabilir.

c) İdarî Düzenlemeler: Kırtasiyecilik olarak da adlandırılan ve idarenin bilgi toplamak ve bireyin ekonomik kararlarına müdahale anlamını taşıyan idarî formalitelerdir.¹⁷³

OECD çalışmalarında düzenlemeler kompleks ve farklılıklar içeren toplumu ve ekonomiyi yönetmede idarenin kullandığı temel araç olarak tanımlanmaktadır.¹⁷⁴

¹⁷³ OECD(a): OECD Reviews of Regulatory Reform- Regulatory Reform in Ireland, OECD 2001,s.17.

Yüzyıl boyunca düzenleme araçları gelişim göstermiştir. Düzenlemeler idarenin karşı karşıya kaldığı sorunların çözümüne uygun ve etkili çözümler sunduğu için düzenlemelerin kullanımı çeşitli alanlara yayılmış ve düzenlemenin amaçlar hızlıca genişlemiştir.

Bununla birlikte, düzenlemelerin çokluğu tartışılmasına rağmen, politika aracı olarak kullanılan düzenlemelerin anlayışını geliştirmeye az bir çaba sarf edilmiştir. 1970'li yılların başlarında ortaya çıkan deregülasyon ve düzenleme reformu ise düzenlemenin doğasına ve sınırlarına ilişkin sorunlara cevap bulmak için ilk hareket olmuştur.¹⁷⁵

1.1. Düzenlemelerde Reform Programı

Bakanlara sunulan 1997 OECD Düzenleyici Reform Raporu'ndaki iyi düzenleme uygulamalarına ilişkin analiz ve önerilere dayanan Düzenleyici Reform Programı, çeşitli OECD komitelerinin ve Uluslararası Enerji Ajansı üyelerinin yaptıkları değerlendirmeler temel alınarak ayrıntılı ülke değerlendirmelerinin yapıldığı çok disiplinli bir süreçtir.

OECD Düzenleyici Reform Programı'nın amacı, hükümetlerin yasal düzenleme kalitelerini artırmaktır. Böylece, bir yandan düzenlemelerin önemli sosyal amaçlara etkin bir biçimde hizmet etmesi sağlanırken, bir yandan da rekabet, yenilik ve büyümenin önünde gereksiz engeller oluşturan hukukî düzenlemelerde reform yapılmasına yardımcı olacaktır.¹⁷⁶

Düzenleme reformunda temel amaçlarından biri ekonomik davranışlarda daha az çarpıtmalara neden olacak daha etkili düzenlemeler yapmaktır. Oysa uygun olmayan düzenlemeler, sektör ve ekonomi üzerine ek maliyetler ve verimsizlikler doğurabilmektedir.¹⁷⁷

İyi düzenleme ve yapısal reformlar, maliye ve makro ekonomik politikaları tamamlamak için gereklidir. Devamlı, uzun vadeli sosyal, ekonomik

¹⁷⁴ OECD(b): Regulatory Policies in OECD Countries From Interventionism to Regulatory Governance, s.20.

¹⁷⁵ OECD (b) :a.g.e., s.21.

¹⁷⁶ TÜSİAD: Düzenleyici Reform Değerlendirmeleri, s.9.

¹⁷⁷ OECD(c) : The OECD Report on Regulatory Reform- Volume II Thematic Studies,s.9.

ve teknolojik değişimler, idarelerin düzenleyici sisteminin bütüncül ve etkileşimli etkilerini düşünmelerini gerektirir.¹⁷⁸

Düzenleme reformunun altında yatan temel nedenlerden ikisi düzenlemelerin çokluğu ve düzenlemelerin getirdiğı maliyetlerdir.

1980’li yıllarda iş çevrelerinde, vatandaşlarda ve kamu idaresi arasında düzenleme hacminin çok yüksek seviyelere geldiğı konusunda bir fikirbirliğı doğmuştur. Bazıları bu düzenleme çokluğunun kaliteli olduğı müddetçe sorun olmadığını savunurken, bazıları da devamlı haline gelen bu artışın maliyeti artırdığı ve ekonomi üzerine olumsuz etki oluşturduğı iddia edilmiştir.

Bu artışa bakılırsa Birleşik Krallıkta, şirketler kanunu 1980 yılında 500 sayfa iken 1991 yılında 7 kat artış ile 3500 sayfa olmuş; Amerika Birleşik Devletleri’nde Federal Düzenlemelere İlişkin Kanun 1970 yılında 55000 sayfa iken 1995 yılında 140000 sayfa olmuş; Finlandiya’nın kanun ve karar sayısı 1980 yılında 1107 iken 1995 yılında 1809 olmuş; Yunanistan’da 1975-1993 yılları arasında, kanun ve kararların oluşturduğı 35000 düzenleme yürürlüğe konulmuştur.¹⁷⁹

Bu düzenleme artışının ardında;

- a) Sosyal talepler,
- b) Modern hayatın bütünselliğı ve bağımlılığı,
- c) Kazanılmış hakların korunması talebi,
- ç) Siyasî talepler,
- d) Düzenleyici kurumların ayrıntılı düzenlemeleri,
- e) İdarî maliyetlerin hesaplanamaması ve kontrolünün zayıflığı,
- f) Düzenlemeleri otomatik olarak yeniden değerlendirilememesi,
- g) İdarelerin düzenleme gereğı gelenekleri,

¹⁷⁸ OECD (ç): OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, s.1.

¹⁷⁹ OECD (c) : a.g.e.,s.97.

ğ) Hukukta yaşanan gelişmeler,
gösterilebilir.¹⁸⁰

Düzenleme reformunun nedenlerinden bir diğeri de düzenlemelerin getirdiği maliyetlerin artışıdır. Düzenlemelerin de bir maliyeti olmaktadır.

a) İdareye olan maliyetler: Bu tür maliyetler idarenin düzenleme yaparken ve uygularken karşılaştığı maliyetlerdir. Pek çok ülke bu maliyetleri ölçecek sistem kurmamıştır. Ama Amerika Birleşik Devletlerinde bir özel sektör kurumu 1970'li yıllardan sonra bütçe üzerindeki düzenleme maliyetlerini arttığını gösteren bir analiz yapmıştır. Federal düzenleme faaliyetlerinin bütçe üzerindeki maliyetlerinin 1970 yılında 3.4 milyar ABD Doları iken 1995 yılında bu maliyet 15.6 milyar ABD Dolarının üzerinde ölçülmüştür.

b) Tüketicilerin ve iş çevrelerinin düzenlemeye uyum maliyeti: Bu tür maliyetler yeni çıkan bir düzenlemeye uyum için yapılan maliyetlerdir. Yeni araçların alımı, araçların yeniden dizaynı, sistemlerin yeni durumlara uyarlaması gibi maliyet kalemlerini içermektedir. Toplam uyum maliyetin Gayri Safi Milli Hasılanın %10'undan daha fazla olduğu tahmin edilmektedir.

c) Ekonomi üzerindeki dolaylı maliyetler: Düzenlemeler rekabeti azaltmakta, yenileşmeyi, yatırımları ve ürün miktarını yavaşlatmaktadır. Bundan dolayı ekonomide bir maliyet doğurmaktadır.¹⁸¹

Düzenlemelerden kaynaklanan sorunların aşılabilmesi için düzenlemeler konusunda iyileştirme faaliyetlerinin yapılması kararlaştırılmış ve reform çalışmaları başlatılmıştır.

Düzenleyici reform konusunda temel metin 1997 OECD Raporu'dur. Bu Rapor, ülkelerin uygulama için açık hedefler ve ortam oluşturmaları amacıyla siyasal düzeyde geniş programlar ve düzenleyici reformlar kabul etmelerini tavsiye etmiştir.

¹⁸⁰ OECD(c): a.g.e.,s.198.

¹⁸¹ OECD (c) :a.g.e.,s.199,200.

OECD ülkelerinin tecrübeleri, kalite standartları ile etkili bir düzenleme enstitüsünün bağımsız olması gereğini gösterir. Düzenleme için objektif kalite standartlarının tespiti, düzenleyicilerden ne beklendiğini ortaya çıkarmakta ve onları kalite standartlarını düzenleme hedefleriyle bağdaştırmaktadır. Fakat sadece düzenleme standartları ve prensipleri, düzenleme sistemlerini geliştirmek ve yüksek kaliteli düzenleme sunmak için kafi değildir.

Diğer yandan OECD'ye göre iyi bir düzenleme aşağıdaki şartları sağlamalıdır:

- a) Açıkça belirtilmiş politika hedeflerine hizmet etmek ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlamak.
- b) Sağlam bir yasal temel üzerine oturmak.
- c) Reformun etkilerinin bütün topluma yayılacağı göz önüne tutulursa, oluşturulacak faydaların yapılan masraflardan daha fazla olmasını sağlamak.
- ç) Maliyet ve piyasa çarpıtmalarını asgarî düzeyde tutmak.
- d) Piyasa teşvikleri ve hedefler bazındaki yaklaşımları geliştirmek.
- e) Kullanıcılar için açık, basit ve pratik olmasını sağlamak.
- f) Diğer düzenlemeler ve politikalarla uyumlu olmak.
- g) Yurt içi ve yurt dışı düzeyde rekabet, ticaret ve yatırımı kolaylaştıracak prensiplerle uyumlu olmak.¹⁸²

Düzenlemelerde yapılacak reform çalışmalar ile düzenlemelerde yeni anlayışlar gelişmiş ve düzenlemeler günün ekonomik ve sosyal iklimine uyumlaştırılmak istenmiştir. Bu durum Tablo 2'de görülmektedir.¹⁸³

Tablo 2- Geleneksel ve Yeni Düzenlemeler Arasındaki Farklılıklar

Geleneksel Düzenlemeler	Yeni Anlayış Düzenlemeler
Soruna çözüm odaklı	Şüpheli
Durağan	Dinamik

¹⁸² OECD(d): OECD Reviews of Regulatory Reform Turkey, Crucial Support for Economic Recovery, Paris, (2002),s.59.

¹⁸³ OECD(c): a.g.e., s.208.

Standart	Esnek
İhtiyatlı	Cevaplayıcı
Araç yönlü	Sonuç yönlü
Kapalı ve çıkar grup temelli	Açık ve analiz temelli
Tek amaçlı	Dengeli ve bütüncül
Milli	Koordineli ve uluslar arası uyumlu
Pazar ikameli	Stratejik pazar kullanımlı
Etkili	Maliyet etkili ve verimli
Otoriter ve üstlere odaklı	İşbirlikçi ve astlara odaklı

OECD çalışmalarında düzenlemelerin kalitesinin artırılmasına yönelik olarak 1995 yılında İdarenin Düzenlemelerinin Kalitesinin Artırılmasına Yönelik Olarak OECD Konseyinin Yayınladığı Tavsiyelerinin ekinde düzenleme karar alma sürecinde göz önünde bulundurulması gereken önemli noktalara ilişkin bir kontrol listesi yayınlamıştır. Bu liste Tablo 3'te gösterilmiştir.

Düzenleme yapım sürecinin iyileştirilmesi konusunda sistematik bir anlayış geliştiren Düzeleme Reformu Programı'nda bazı araçlar sunulmaktadır. Bunlar; alternatif düzenlemeler, danışma mekanizmalarının iyileştirilmesi, basitleştirme ve düzenleyici etki analizidir.

Tablo 3- Düzenleme Yaparken Dikkat Edileceklere İlişkin OECD Kontrol Listesi

Kontrol Listesi
1- Problem doğru olarak tanımlanmış mı?

- 2- İdarenin eylemi haklı gerekçelere sahip mi?
- 3- Yapılması düşünülen düzenleme idarenin en iyi çözümü müdür?
- 4- Düzenleme için yasal bir dayanak var mıdır?
- 5- İdarenin bu iş için en uygun birimi neresidir?
- 6- Düzenlemeden doğan faydalar, doğacak maliyetleri karşılayabilecek midir?
- 7- Düzenleme şeffaf bir şekilde yapılıyor mu ve şeffaf bir toplum için katkı sağlayacak mı?
- 8- Düzenleme kullanıcılar için tutarlı, kapsamlı ve yararlı mıdır?
- 9- Görüşlerini sunmak üzere ilgili taraflara fırsat tanınmış mıdır?
- 10- Düzenlemeye uyum nasıl sağlanacak?

Alternatif düzenleme çalışmalarında, bir konu hakkında sadece idarenin düzenleme yapmak suretiyle çözüm bulmasını yanında idarî düzenlemeler haricinde özel sektörün veya özel sektör ile kamunun ortaklaşa başka çözüm araçlarını üretebilmesi ve kullanması amaçlanmaktadır. İkincisi ise düzenleme yapılırken danışma mekanizmasının geliştirilerek karar alınırken gerek kamu sektöründeki ilgililerin gerekse de sivil toplum kuruluşlarının ve diğer ilgililerin karar alma sürecine dahil edilmesidir. Üçüncüsü basitleştirme. Basitleştirme, ülkelerin karşılaştığı en büyük sorunlardan mevzuatlarını basitleştirme ve güncel tutma sorununun çözülmesini hedefler. Mevzuat sistemleri, her zaman yüksek kaliteye sahip olmaları için, düzenli bir şekilde kontrol edilmelidir. Mevcut düzenlemeler düzenli ve sistemli olarak gözden geçirilmeli, mevzuat sistemlerinin çok karışık, ağır ve eskimiş yapıya bürünmesi engellenmelidir. Basitleştirmeden idarî prosedürlerin akışını hızlandıran, vatandaşların ve iş çevreleriyle kamu kesiminin düzenlemelere uyum yükünü azaltan, aynı zamanda düzenlemelerin asıl amaçlarını koruyan reform sürecini anlamamız gerekir.¹⁸⁴ Diğer araç ise düzenleme reformu programının en önemli aracı olan düzenleyici etki analizidir.

¹⁸⁴ OECD (b): a.g.e., s.44-59.

1.1.1. Düzenleyici Etki Analizi Uygulaması

Düzenleyici reform programının temel unsurlarından birisi de önemli yasal ve idarî düzenlemeler için geleceğe yönelik etki analizlerinin kullanılmasıdır. OECD'nin İdarî Düzenlemelerin Kalitesinin Geliştirilmesi İçin Tavsiyeler başlıklı 1995 tarihli raporunda, en etkin ve verimli politika alternatiflerinin sistemli bir şekilde seçilebilmesi için etki analizinin önemi vurgulanmıştır. OECD'nin 1997 tarihli Bakanlar İçin Düzenleyici Reform Raporu da, düzenleyici reformun gelişmesi ve gözden geçirilmesi için etki analizi ile entegre hale gelmesi gerektiği tavsiyesini yapmaktadır.¹⁸⁵

Düzenleyici etki analizi idarenin politik gündemine farklı şekillerde yansımıştır. Değişik ülkelerde değişik ad ve uygulama biçimleri almıştır.

Düzenleyici etki analizi, düzenleme yapılıp yapılmamasına, yapılacak bir düzenlemenin içeriğinin belirlenmesine veya mevcut bir düzenlemenin değiştirilmesine ya da kaldırılmasına kara vermede kullanılan analitik bir araçtır. Düzenleyici etki analizi, düzenlemelerin bazı seçilmiş alanlardaki müspet veya menfi etkilerini, bu etkilerin toplum kesimleri arasında dağılımını sistematik olarak incelenmesi ve bilgileri karar alıcılara aktarılmasını sağlayan bir yöntem olarak tanımlanır.¹⁸⁶

OECD iyi bir düzenleyici etki analizi sistemi kurulabilmesi için şu önerilerde bulunmuştur:¹⁸⁷

1) Düzenleyici etki analizinin siyasî düzeyde sahiplenilmesi: Reform ilkeleri ve düzenleyici etki analizinin kullanılması devletin en yüksek seviyesinde kabul edilmelidir. Ayrıca, düzenleyici etki analizi bakanlık seviyesinde sorumlulukların net olarak tanımlanması ile desteklenmelidir.

2) Düzenleyici etki analizi programı unsurları için sorumlulukların dikkatlice dağıtılması: Düzenleyici etki analizine ilişkin sorumlulukların düzenleyicilere dağıtılması sahiplenme duygusunu ve düzenleme süreciyle

¹⁸⁵ T.C. Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı: Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, (Ankara 2002), s.64.

¹⁸⁶ OECD(e): Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, (Paris, 1997), s.1.

¹⁸⁷ OECD (e): a.g.e., s.215.

bütünleşmeyi artırmaktadır. Düzenleyici etki analizi sürecini izleyecek ve kaliteyi, güvenilirliği ve tutarlılığı sağlayacak bir merkezî birime ihtiyaç vardır ve bu birim gerekli yetki ve kapasiteye sahip olmalıdır.

3) Düzenleyicilerin eğitilmesi: Yüksek kaliteli düzenleyici etki analizleri yapabilmeleri için düzenleyicilere gerekli becerileri kazandırabilmek için düzenli eğitim programları düzenlenmelidir.

4) Tutarlı ama esnek analitik yöntemler kullanılması: Tüm düzenlemeler için fayda- maliyet ilkesi uygulanmalıdır. Olumlu ve olumsuz etkilerin ölçülebilmesi için analitik yöntemler farklılaştırılabilir. Tutarlılığı artırabilmek için zorunlu rehberler çıkarılabilir.

5) Veri toplama stratejilerinin geliştirilmesi ve uygulanması: Kullanılabilir bir analiz için veri kalitesi gereklidir. Kabul edilebilir veriler için kalite standartlarını açığa kavuşturulmasını sağlayacak zaman darlığı içinde en az maliyetle yüksek kalitede veri toplanması için bir politika belirlenmelidir.

6) Düzenleyici etki analizi çabalarının hedefleri belirlenmelidir: Kaynaklar etkileri önemli ve konuya ilişkin önemli değişiklikler yapacak düzenlemelere aktarılmalıdır. Düzenleyici etki analizi ikincil düzenlemeler de dahil tüm düzenlemelere uygulanmalıdır.

7) Düzenleyici etki analizi mümkün olan en erken sürede düzenleme yapım sürecine dahil edilmelidir: Düzenleyiciler düzenleyici etki analizi sonuçlarını politika oluşturma süreciyle bütünleştirmelidir.

8) Sonuçların iletilmesi: Düzenleyici etki analizi sonuçları karar alıcılara iletilmeli ve etkili bir iletişim için ortak bir formatın kullanılması sağlanmalıdır.

9) Kamuoyunun geniş katılımının sağlanması: Etkilenen taraflara zamanında danışılmalıdır. Danışma süreçleri oluşturulmalıdır.

10) Düzenleyici etki analizi yeni düzenlemeler yanında eski düzenlemelere de uygulanmalıdır.

1.1.2. Düzenleyici Etki Analizinin Amaçları

Düzenleme sosyal değerlerin korunmasında önemli bir araçtır. İdareler düzenleyici etki analizini dört amaç için kullanmaktadır:

a) İdarî Düzenlemenin Maliyet ve Faydalarını İçerecek Şekilde Gerçek Etkilerini Anlamayı Sağlamak: Ampirik temelli düzenlemelere yönelik eğilim genellikle OECD ülkelerinde görülmektedir. Bu eğilim hem özel sektörün hem de kamu idaresinin etkinlik konusundaki ilgilerinden kaynaklanmaktadır. Düzenleyici etki analizi farklı düzenlemelerin fayda ve maliyetlerinin karşılaştırılmasında rol oynamaktadır. Bu da düzenlemelerde ve düzenleme alanında önceliklerin belirlenmesine yardım eder. Kaynakların daha fazla fayda üreten düzenlemelere dağıtılması idarî düzenlemenin maliyetini düşürür ve etkinliğini artırır.

Düzenleyici kararların, daha iyi objektif standartlarla ve ampirik olarak doğrulanmaları uluslararası ticaret kuralları tarafından da desteklenmektedir. Örneğin, Hizmetlerin Ticareti Üzerine Genel Anlaşma (GATS) hizmet arzı standartlarının “açık ve objektif kriterlere dayandırılmasını” ve “hizmetlerin kalitesini sağlayacak koşullardan daha ağır olmamasını” gerekli görmüştür.

b) Çoklu Politika Amaçlarının Entegrasyonunu Sağlamak:

Düzenleyiciler için önemli sorunlardan birisi, birbirini etkileyen çoklu politikaların entegrasyonudur. Dünyanın çok kompleks bir hal almasından dolayı düzenleyiciler dar tanımlanmış kendi amaçları ile sınırlı kalmamalı, ayrıca ekonomik etkililik, ticaret, eşitlik ve çevre gibi diğer faktörleri de gözönünde bulundurmalıdır. Denetimler göstermiştir ki etkileşimli düzenleyici politikaların dikkatli dizaynı ve politik bağlantı anlayışı ile ticarî politikalar daha iyi idare edilebilir.

Düzenleyici etki analizi, karar alıcılara yön verecek ve politikalar arasında bağlantı ve etkileri ortaya koyacak genel bir entegrasyon yapısı olarak da kullanılabilir. Bu anlayışta Düzenleyici etki analizi farklı çıkarları bir araya getirmek için sadece analitik bir araç değil, ayrıca bir koordinasyon aracıdır.

Düzenleyici etki analizi programı politika alanında düzenleyici etkilerin artan kapsamını analiz etmek için kullanılır ve fayda ve maliyetlerin açıkça karşılaştırılabildiği bir yapıyı ortaya koyar. Örneğin, OECD fayda ve maliyet analizinin “çevresel ve ekonomik politikaların entegrasyonu için temel bir araç” olabileceğini ifade etmiştir.

c) Danışma ve Açıklığı Artırmak : Geçen on yıl içerisinde bir çok OECD ülkesinde düzenlemelerin daha açık ve katılımcı bir şekilde yapılması yönünde kuvvetli bir eğilim ortaya çıkmıştır.

Hükümetler karar alma sürecine, düzenlemeden etkilenen grupların daha etkili ve geniş katılımını sağlamak için farklı yöntemler kullanmaktadır. Düzenleyici etki analizi süreci de açıklığı, şeffaflığı ve idarenin cevap verilebilirliğini artırmak için OECD çalışmalarında büyük bir önem taşımaktadır. Saydam olmayan diğer yöntemlerin aksine düzenleyici etki analizi düzenlemelerin etkilerini ve karar odaklarını açıklar. Bir çok ülkede düzenleyici etki analizi kamunun görüşlerini alma işlemleri ile yakın bağlantı içerisinde. Kamunun görüşlerini alma veya danışma ise gerçekte, öngörülen kuralın etkileri ve amacını içeren düzenleyici etki analizi dokümanları etrafında gerçekleşir. Düzenleyici etki analizinin, danışma kanallarını kullanması düzenleyici işlemin şeffaflığını ortaya çıkarır ve etki durumlarının kalitesinin ölçülmesine yardımcı olur.

Şeffaflık uluslararası ticaret sisteminin gelişmesinde yer alan bir anahtar değer olarak kabul edilmektedir.

d) İdarenin Hesap Verebilirliğini Sağlamak: Düzenleyici etki analizi, idarenin toplum yararına olan kararlarının daha açık bilgilendirilmesi ve gösterilmesine yönelik olarak idarî ve siyasî karar alıcılarının hesap verebilirliğini sağlar. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’nde güçlü bir inanca göre, düzenleyicilerin eylemlerinin fayda ve maliyetlerinin toplum tarafından bilinmediğinde, kendilerinin seçmenlerine karşı tam olarak hesap verebilirliklerinin olmayacağı varsayılmaktadır.

Bir çok düzenleyici etki analizi programı, bakanlara düzenleyici kararlarda sorumluluğu almayı ve anlamayı sağlamaktadır. Bazı ülkelerde de kendi yargılamaları sonucu üretilen düzenleyici analizleri direkt olarak onaylamaları istenir.¹⁸⁸

1.1.3. Düzenleyici Etki Analizinin Yöntemleri

Düzenleyici etki analizinin kullanıldığı ülkelerde kullanılan yöntemler farklılık göstermektedir. Hangi yöntemin uygulanacağı hususu o ülkenin düzenleme durumuna ve önceliğine göre değişmektedir. Kullanılan yöntemler başta fayda-maliyet analizi, maliyet etkinliği analizi, çok kıstaslı analiz, fayda değerlendirilmesi ve risk analizidir. Bu yöntemlerden en çok kullanılan dördü şunlardır:

a) Fayda-Maliyet Analizi: Bu metotta önerilen girişimlerin ekonomik, sosyal ve çevresel fayda ve maliyetleri belirlenir ve değerlendirilir. Bu değerlendirme sonucunda net fayda sağlanacağı umuluyorsa tedbir makul kabul edilir.

b) Maliyet Etkinliği Analizi: Bu metot istenilen sonuca ulaşmak için çeşitli seçeneklerin maliyetlerinin hesaplanmasını ve karşılaştırılmasını gerektirir. Faydaların parasal terimlerle ifade edilemediği durumlarda fayda-maliyet analizi yerine kullanılmaktadır. Bu metotta birim ünite etkinlik başına maliyet hesabı yapılarak seçenekler derecelendirilir.

c) Fayda Değerlendirmesi: Düzenleme analizlerinde maliyetten çok kazanılan faydaların değerlendirildiği durumlarda fayda değerlendirmesinden bahsedilir. Fayda-maliyet analizlerinde her birim faydanın parasal değer olarak karşılığını belirleme çabaları vardır. Fayda-maliyet analizlerinin yetersiz kaldığı durumlarda bile bazı fayda değerlendirmesine ihtiyaç duyulabilir. İdeal olarak tek bir fayda indeksini hesaplamak için bir yaklaşım kurmak yapıcı olacaktır.

ç) Risk Analizi: Bu analiz istenmeyen durumların gerçekleşmesi riskini ve eğer durum gerçekleşirse bu durumun bireylere ve topluma muhtemel

¹⁸⁸ OECD (e):a.g.e.,s.16-17.

etkilerini değerlendirir. Bu durumlarda risk ve sonucunda ortaya çıkacak kötü sonuçların azaltılması ya da kaldırılması için risk tahminleri kullanılmaktadır.

d) Maliyet Değerlendirmesi: Karar alma sürecinde uygulanan düzenleyici etki analizi yöntemlerinden biri de maliyet değerlendirmesidir. Burada faydalar göz ardı edilir ve maliyete odaklanır¹⁸⁹

Düzenleyici etki analizinde kullanılan yöntemleri aşağıdaki tabloda daha da net olarak görebiliriz.¹⁹⁰

Tablo 4- Düzenleyici Etki Analizi Yöntemleri

KAVRAM	AÇIKLAMA	AVANTAJLAR	DEZAVANTAJLAR
Fayda-Maliyet Analizi	Eğer tahmin edilen faydalar maliyetleri aşarsa düzenleme arzu edilebilir.	Bir düzenlemenin hem olumlu hem de olumsuz etkilerini ve politikaların toplumun çıkarlarını en iyi şekilde sağlaması gerekliliğini yansıtır.	Bazen önemli fayda bileşenleri nicel olarak ifade edilemeyebilir. Dolayısıyla bunlara daha az önem verme riski bulunmaktadır.
Maliyet Etkinliği Analizi	Fayda birimi başına maliyet hesaplanır.	Etkin olmadığı açık olan politikaları eler ve politikaların görece faydalarına ilişkin bir endeks sağlar.	Faydaların optimal seviyesinin seçimine karar veremez.
Maliyet Değerlendirilmesi	Düzenlemelerin maliyetlerini değerlendirir. Maliyetlerin çok yüksek olmadığını gösterme girişimlerini de kapsayabilir.	Toplumun düzenleme için ödeyeceği toplam fiyatı saptar ve düzenlemenin ekonomik fizibilitesine bakar.	Düzenleme faydalarını göz önünde bulundurmaz.
Risk Analizi	Politikadan etkilenen risklerin şiddetinin ve sağlıklı ilgili sonuçlarının nicel değerlendirilmesini sağlar.	Karar alıcılara politikanın risklerin azaltılmasında etkili olup olmadığını konusunda bir fikir verir.	Çok çeşitli risk etkileri bulunabilir. Risklerin azaltılması için maliyetler veya riskler dışındaki diğer etkileri değerlendirmez.

1.2. Düzenleme Reformu Programı Değerlendirmesi

Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD)'nin düzenleyici reformlar üzerine bugüne kadar yaptığı çalışmalar, bu reformların sektörel verimliliği ve

¹⁸⁹ Mehmet BIÇKICI, a.g.m.,s.291-294;

¹⁹⁰ Halime Sebahat KARAOSMANOĞLU: Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Uygulaması, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, DPT, s. 29.

yenilikleri artırma, ekonomilere iç ve dış krizlere karşı esneklik kazandırma ve büyümeyi sağlama, tüketici tercihlerini çeşitlendirme, çevre, sağlık, güvenlik ve tüketiciyi koruma gibi sosyal politikalarda yüksek standartlar ortaya koyma yönünde önemli kazançlar sağladığını göstermektedir.

OECD Bakanlar Konseyi, 1995 yılında “Hükümet Düzenlemelerinde Kalitenin Geliştirilmesi Konusunda Tavsiye Kararı” almış, 1997’de “Düzenleyici Reformlarda OECD Raporu”nu kabul ederek, üye ülkelerin yasal ve idarî düzenlemelerinde gerekli reform çalışmalarının yapılabilmesi için üye ülkelere gerekli yardımın ve desteğin verilmesini kararlaştırmıştır. Bu çerçevede 1998 yılında “Düzenleyici Reform Programı Gönüllü Ülke İncelemeleri” başlatılmıştır.

OECD tarafından bu amaçla yürütülen çalışmalarda, inceleme yapılan ülkede kamusal yaşamı düzenleyen mevzuatın hazırlanma süreci, ilgili ekonomik ve sosyal aktörlerin bu sürece dahil edilme mekanizmaları, düzenlemelerin kamuoyuna duyurulması ve ilgili tarafların düzenlemelere erişimleri, düzenlemelerin hangi aralıklarla gözden geçirildiği, ilgili tarafların düzenlemelere uyumlarının nasıl sağlandığı, düzenlemelerden zarar gören taraflar için idarî ve yargısal başvuru yolları gibi konular ele alınmakta; incelenen ülke hükümetine yardımcı olmak amacıyla bu alanlara yönelik olarak yapıcı tavsiyeler sunulmaktadır.

2001 yılına kadar ABD, Japonya, Hollanda, Meksika, İspanya, Danimarka, Macaristan, Kore, İtalya, Yunanistan, Çek Cumhuriyeti ve İrlanda olmak üzere on iki üye ülke incelemesi gerçekleştirilmiş, 2002 yılında bu incelemelere Türkiye ile devam edilmiştir. Daha sonra Kanada, Finlandiya, İsviçre, Macaristan, Norveç, Polonya, Fransa ve Almanya da Düzenleme Reformu programına katılmışlar ve ülke incelemelerinde bulunmuşlardır. OECD üyesi ülke olmayan Rusya da 2004 yılında bu incelemeleri yaptırmıştır. Diğer bir OECD dışı ülke Çin de düzenleyici reform incelemeleri için talepte bulunmuş olup bunların sonuçları birer rapor halinde yayımlanmıştır.¹⁹¹

¹⁹¹ OECD (f) : Regulatory Reform Background Reports, (www.oecd.org/countrylist/),10/5/2006.

2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN İYİ DÜZENLEME ÇABALARI

2.1. Lizbon Zirvesi ve Avrupa Komisyonu'nun Yönetişim Konusundaki Beyaz Kitabı

Düzenleme kalitesinin artırılması konusunda ilk büyük hamle Lizbon Avrupa Konseyi'nde yapılmıştır. Avrupa Konseyi Mart 2000'de Lizbon zirvesinde düzenleme çevresinin basitleştirilmesi ve kamu yönetiminin performansının artırılması konusunda daha iyi koordine edilmiş bir eylem planı, bir strateji geliştirilmesi konusunda karara varmıştır. Konseyde Avrupa Birliği'nin dünyanın en rekabetçi ve bilgiye dayalı ekonomisi olması ve yüksek bir sosyal uyum ve daha iyi iş imkanı sağlayan sürdürülebilir ekonomik kalkınmaya ulaşmasının hedeflendiği ifade edilmiştir. Bunun da yolunun mevzuatın yatırım, yenilik ve girişimciliğin yolunu açmasında olduğu ifade edilmiştir. "Avrupa Kurumları, ulusal hükümetler, bölgesel ve yerel yönetimler teklif edilen düzenlemelerin etkileri ve yürütme maliyetlerine özel bir önem vermeye devam etmeli ve bu amaçla iş çevresi ve vatandaşlarla diyalog içinde bulunmalıdır."¹⁹²

Avrupa Birliği'nde düzenleme kalitesinin yükseltilmesi konusundaki reformlara ivme kazandıran bir diğer unsur da Komisyonun Avrupa Yönetişimi üzerine Beyaz Kitabı'dır. Rapor 2001 yılı Temmuz ayında Komisyon tarafından kabul edilmiştir. AB kurumlarının meşruiyetinin kuvvetlendirilmesi ve desteklenmesi ile Avrupa'da demokrasinin güçlendirilmesi konusunda bir dizi tavsiye sıralanmıştır.¹⁹³ Kurumsal reformlar konusunda geniş bir tartışma zemini yaratan bu raporda; düzenlemelerin kalitesinin ve etkinliğinin artırılması ve basitleştirilmesi konusuna çok önem verilmesi gerektiğinin altı çizilmekte ve daha iyi düzenleme için gerekli unsurlar arasında düzenlemelerin etkili bir analizi temel alarak hazırlanması sayılmaktadır. Bu analizin muhtemel sosyal, ekonomik ve çevresel etkileri, fayda ve maliyetleri değerlendirmesi de zorunlu

¹⁹² Presidency Conclusions, Lizbon Avrupa Konseyi, 23-24 Mart 2000 (www.euroactiv.com)

¹⁹³ European Governance- A White Paper, COM(2001)428 final http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf

olduğu ifade edilmekte bir düzenlemenin hedeflerinin açık ve net olarak belirlenmesinin anahtar unsur olduğu belirtilmektedir.

2.2. Avrupa Birliği Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi

1999 yılında Helsinki zirvesinde Konsey, Komisyonu ekonomik, sosyal ve ekolojik bakımdan sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşmada uzun dönem strateji oluşturulması konusunda 2001 yılına kadar bir teklif hazırlamakla görevlendirmiştir. Komisyonun Gothebourg Avrupa Konseyi'ne sunduğu teklifte¹⁹⁴; sürdürülebilir kalkınmanın tüm sektör ve politikaların ana hedefi olması gerektiği, düzenleme tekliflerinin tüm etkilerinin özenli bir şekilde değerlendirilmesi, bu değerlendirmelerin Avrupa Birliği içinde ve dışındaki tüm ekonomik, sosyal ve çevresel etki tahminlerini içermesi gerektiği ifade edilmiş ve Komisyonun, düzenleme kalitesini artırmak için tüm teklifler için potansiyel ekonomik, sosyal ve çevresel fayda ve maliyetlerin değerlendirmesini de içerecek bir eylem planı hazırlayacağı strateji belgesinde yer almıştır.

2.3. Mandelkern Raporu

7 Kasım 2000'de Avrupa Birliği Kamu Yönetiminden sorumlu bakanlar düzenleme kalitesi, kamu yönetimi reformu ve hizmetler kalitesi, e-government gibi konuları ele almışlar ve Dieudonne Mandelkernin başkanlığını yaptığı üst düzey danışma grubu kurmuşlardır. Bu grup düzenleme kalitesi üzerine dört ay içinde ön rapor ve bir yıl içinde nihai raporu hazırlamakla görevliydi. Grup başkanın ismi dolayısıyla Mandelkern Grubu olarak biliniyordu ve Avrupa Birliği ülkelerinin düzenleme kalitesi konusundaki uzmanlarından oluşmaktaydı. AB Komisyonundan gözlemci üyeler de yer almaktaydı. Grup nihai raporunu hazırlamış ve Kasım 2001 Laekan Avrupa Konseyi toplantısında sunmuş ve Konseyce benimsenmiştir. Rapor aşağıda yer alan konularda üye devletlere ve AB kuruluşlarına (komisyon, parlamento konsey) şu önerilerde bulunmuştur.

¹⁹⁴ A sustainable Europe for Better World:A European Union Strategy for Sustainable Development-COM(2001)264(www.euroactiv.com)

- a) Düzenleyici etki analizi,
- b) Konsültasyon,
- c) Basitleştirme,
- ç) Kaliteli düzenleme için kurumsal yapılanma,
- d) Düzenleme alternatifleri,
- e) Mevzuata ulaşma,
- f) AB mevzuatının Ulusal düzeyde uygulanması.

Düzenleyici etki analizi konusunda da şu önerilerde bulunmuştur:

a) Düzenleyici etki analizi politika yapım sürecine yapısal bir çerçeve sağlayan, modern, etkili ve veriye dayanan bir araçtır. Düzenleyici etki analizi Avrupa Birliği düzeyinde ve ulusal düzeyde karar alma sürecinin dahili bir parçası olmalı , bürokratik bir engel, prosedürel bir yük olarak değerlendirilmemelidir.

b) Komisyon tarafından 2002 Haziran ayına kadar Komisyon düzenleme tekliflerinde uygulanacak ve temel olarak bu rapordaki tavsiyelere dayanacak kapsamlı bir düzenleyici etki analizi sistemi kurulmalıdır ve Konsey ve Parlamento 2003 Aralık ayından sonra düzenleyici etki analizsiz gelen teklifleri göz önünde bulundurmamalıdır.

c) Tüm aday ülkeler 2003 yılı Haziran ayına kadar ulusal düzenlemeler için etkili bir düzenleyici etki analizi sistemi kurmalıdır.

ç) Temel problemleri, muhtemel etkileri kapsayan bir ön değerlendirme raporu ve tüm unsurları kapsayan detaylı bir değerlendirme raporu hazırlanmalıdır.

d) Düzenleyici etki analizinin yürütülmesi için uygun kaynaklar tahsis edilmelidir ¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report 13 Kasım 2001
(http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/europe/better_eu_regulation/mandelkern_group_better_reg.asp)(12/5/2006)

Mandelkern Raporu daha iyi düzenleme konusunda ilk defa 15 AB ülkesinin üzerinde mutabakata varması bakımından bir kilometre taşıdır. Önemli tavsiyelerinin büyük çoğunluğu Komisyonun Daha iyi Düzenleme Eylem planına dahil edilmiştir.¹⁹⁶

2.4. Avrupa Komisyonu Düzenlemelerin İyileştirilmesi Eylem Planı

Avrupa Komisyonu Haziran 2002 de mevzuatın basitleştirilmesi ve geliştirilmesi için eylem planını kabul etmiştir. Bu eylem planı önceki yıl Mandelkern Raporu'nda dile getirilen tavsiyelerin bir takibidir. Eylem planı düzenleme kalitesinin yükseltilmesi için kapsamlı bir strateji getirmiştir ve Avrupa Komisyonu, Avrupa Konseyi, Parlamento ve üye ülkeler için eylemler içermektedir. Plana göre;

- a) Etki analizinin, Komisyonun hazırladığı tekliflerde sistematik olarak kullanılması,
 - b) Komisyon tarafından yürütülen dış danışma mekanizmasının minimum standartlarının oluşturulması,
 - c) Avrupa Birliği mevzuatının basitleştirilmesi ve güncellenmesi için uygulanacak bir program oluşturulması
- öngörülmektedir.¹⁹⁷

Bu Eylem Planı 21-22 Haziran 2002 tarihlerinde gerçekleşen Seville Avrupa Konseyi'ne sunulmuş ve hükümet başkanları tarafından kabul edilmiştir. Seville zirvesi sonuç bildirgesinde Avrupa Komisyonu, parlamento ve Konsey eylem planının işbirliği gerektirecek yönleri için ve Avrupa Birliği mevzuatının sadeleştirilmesi için 2002 sonuna kadar kurumlararası anlaşma hazırlamaya davet edilmiştir.

¹⁹⁶ [http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/europe/better_eu_regulation/mandelkern_group_better_reg.asp\(12/5/2006\)](http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/europe/better_eu_regulation/mandelkern_group_better_reg.asp(12/5/2006))

¹⁹⁷ Communication From The Commission, Action Plan "Simplifying and Improving the Regulatory Environment", COM(2002) 278 final http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0278en01.pdf

2.5. Daha İyi Düzenleme İçin Kurumlararası Anlaşma

Daha iyi düzenleme konusundaki bu kurumlararası anlaşma Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından Aralık 2003'te imzalanmıştır. Anlaşma daha iyi düzenleme eylem planının AB kurumları arasında işbirliği gerektirdiği alanlarda gerekli adımların atılması konusunda çerçeve oluşturmaktadır. Anlaşma;

a) Birlikte düzenleme (co-regulation) ve kendi kendine düzenleme (self regulation) metotlarının geleneksel yasamaya alternatif olarak kullanılması,

b) Düzenleyici etki değerlendirmesinin Avrupa yasama sürecinde önemli Parlamento ve Konsey mevzuat değişikliklerinde kullanılması

c) Avrupa Komisyonu'nun basitleştirme programının yürütülmesi,

ç) Komisyonun yasama araçları (choice of legislative instrument) seçiminde daha çok ihtimam göstermesi,

konularında çerçeve sağlamaktadır. Anlaşmadaki diğer unsurlar ise geliştirilmiş yasama süreci planlaması ve işbirliği ile Avrupa Birliği mevzuatının üye ülkelerce daha iyi uygulanmasıdır. Anlaşma tüm AB kuruluşlarının Avrupa Birliği seviyesinde karar alma süreçlerinin iyileştirilmesine katkıda bulunmasının, buna müdahil olmasının önemini vurgulamıştır.¹⁹⁸

2.6. Yeni Etki Değerlendirmesi Sistemi

Avrupa Komisyonu 2002 yılında yeni etki değerlendirme sistemini benimsemiştir.¹⁹⁹ Bu sistemin 2003 yılında aşamalı olarak başlaması öngörülmüştür. Komisyonun düzenleme teklifleri için uygulanacak bu sistem daha önce uygulanan iş dünyası etki değerlendirmesi tecrübelerine de kısmi olarak dayanmaktadır. Bu yeni araç daha önce komisyon

¹⁹⁸ Interinstitutional Agreement on Better Regulation (2003/C 321/01).

¹⁹⁹ Communication from The Commission on Impact Assessment, COM(2002) 276, (5/6/2002). http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/impact/docs/COM_2002_0276_F_EN.pdf

tarafından geleneksel olarak kullanılan ve finans, çevre ve ticaret için ayrı ayrı yapılan kısmi, sektörel etki değerlendirmelerini bütünleşik bir hale getirmiştir. Temel hedef, komisyonun tekliflerinin muhtemel pozitif ve negatif etkileri hakkında karar alıcılara tutarlı, iyi yapılandırılmış ve daha doğru bilgi sağlamaktır ve Komisyonun düzenleme tekliflerinin etkinlik ve tutarlılık açılarından kalitesini yükseltmektir.

Bu araç yukarıda da değinilen Lizbon Stratejisi ve Avrupa Birliği Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi'ni sağlamak için Komisyonun uyguladığı faaliyetlerden biri olan düzenlemelerin iyileştirilmesi eylem planının parçalarından biridir ve Mandelkern Raporu'nda etki değerlendirmesi hususunda yapılan tavsiyelerden yararlanılmıştır.

Yeni etki değerlendirmesi sistemi sürecin dahili bir parçası olan ilgili taraflarla konsültasyona²⁰⁰ ve uzmanlardan yararlanma²⁰¹ hususuna büyük önem vermektedir.

Yeni sistem iki aşamalı bir sistem öngörmüştür. Birincisi ön değerlendirmedir. Bu aşamada problemin tespiti, problem için alternatif çözüm yolları, düzenlemeden etkilenen taraflar, konu hakkında yapılmış araştırmalar, ve yapılması gereken işleri kapsayan bir ilk değerlendirme yapılmaktadır. İkinci aşama ise kapsamlı etki değerlendirmesidir. Komisyon, belirli bir sektör ya da sektörler ya da taraflar üzerinde önemli ekonomik, çevresel, ve sosyal etkileri olacak teklifler ile bir ya da birkaç sektör için önemli reformlar getirecek teklifler için, ön etki değerlendirmesini de göz önünde bulundurarak yıllık strateji belgesinde ya da gelecek yıl çalışma programında hangi tekliflerin kapsamlı etki değerlendirmesine tâbi tutulacağına karar verir.

²⁰⁰ Communication from the Commission on Consultation, COM(2002)704, (11.12.2002) http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/impact/docs/com2002_0704en01.pdf

²⁰¹ Communication from the Commission on the Collection and Use of Expertise by the Commission: Principle and Guidelines, COM(2002) 713(01) http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/impact/docs/com2002_0713en01.pdf

Komisyon aynı yıl etki değerlendirmesi süreci ile ilgili olarak ayrıntılı bir rehber hazırlamıştır.²⁰² Bu rehber etki değerlendirmesinin yöntemsel çerçevesini çizmekte ve gerekli analizin pratik olarak yürütülmesini açıklamaktaydı. Komisyon 15 Haziran 2005'te yeni tecrübeler ve ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda bu rehberi güncellemiş ve yeni rehberi yürürlüğe koymuştur.²⁰³ Bu rehber öncekilere kıyasla ekonomik performans ve rekabetçiliğin göreceli üstünlüğü üzerine daha çok vurgu yapmaktadır.²⁰⁴

2.7. Yeniden Başlatılmış Lizbon Stratejisi

Komisyonun genel olarak düzenleme kalitesini yükseltme çalışmaları ve etki değerlendirmesi sisteminde yenileme ve güncellemeler yapmasında Lizbon Stratejisi'nin yenilenerek tekrar sunumunun etkisi büyüktür.

Daha önce de ifade edildiği gibi 2000 yılında Avrupa Birliği kendisine dünyanın en rekabetçi ve bilgiye dayalı ekonomisi olma ve yüksek bir sosyal uyum ve daha iyi iş imkanı sağlayan sürdürülebilir ekonomik kalkınmaya ulaşmayı hedef olarak almıştır. 2004'te Avrupa Konseyi ve Komisyonu 2005 baharında yapılacak Avrupa Konseyine sunulmak üzere Lizbon sürecinin bir değerlendirilmesine karar vermiştir. Eski Hollanda Başbakanı Wim Kok başkanlığında bir grup Lizbon Stratejisi'ni gözden geçirmekle görevlendirilmiştir. 2004 Kasım ayında sonuçlanan Kok Raporu'nda göre geçen beş yılda çok az bir ilerleme kaydedildiği ifade edilmiş ve büyüme ve istihdam üzerine tekrar odaklanmak gerektiği tavsiye edilmiştir. Ayrıca ihtiyaç duyulan reformların gerçekleştirilmesinin üye devletlerinin işi gerçekten sahiplenmesiyle mümkün bulunduğunun altı çizilmiştir. Komisyon 2 Şubat 2005'te daha

²⁰² Impact Assessment in the Commission- How to do an Impact Assessment
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm

²⁰³ Impact Assessment Guidelines, SEC(2005) 791
http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf

²⁰⁴ <http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-117503-16&type=LinksDossier>

güçlü ve sürekli büyüme ve daha fazla ve daha iyi istihdam üzerine odaklı yeni Lizbon Stratejisi'ni başlatmayı önermiştir. 2005 Mart Avrupa Konseyinde ekonomik, sosyal ve çevresel yenilenme için Lizbon Stratejisi'nin değerlendirilmesi ele alınmış ve büyüme, istihdam, basitleştirme ve ulusal düzeyde sahiplenme Lizbon reform gündeminin yeniden başlatılmasında ana unsurlar olduğu değerlendirilmiş ve Komisyonun teklifine tüm çevrelerce tam destek verilmiştir.²⁰⁵

Avrupa Komisyonu 2005 yılında Avrupa Birliği seviyesinde ihtiyaç duyulan adımlar için Topluluk Lizbon Programı'nı da sunmuştur. Program belgesinde Avrupa Birliği'nin önemli ekonomik sorunlarına değinilmiştir (Nüfus bileşiminin değişmesi: nüfusun yaşlanması sonucu çalışan sayısı azalıyor, emekli sayısı artmaktadır. Bu sorun işgücü verimliliğinin artırılmasıyla telafi edilmezse büyüme hızı şu anki seviyelerin yarısı olan % 1 seviyelerine düşeceğidir. Diğer taraftan küreselleşmeyle birlikte Avrupa Birliği ekonomisi sürekli artan bir dış rekabetle yüz yüzedir. Dış rekabete maruz kalan ekonomik aktivitelerin sayısı ileri teknoloji ürünleri ve emek yoğun mallar ve hizmetler de dahil artmaktadır. Araştırma ve geliştirme yatırımlarının milli gelire oranı giderek düşmektedir. Eğer mevcut trend devam ederse 2010 yılında bu oran % 2 seviyelerine gerileyecek ve hedeflenen % 3 oranının ciddi şekilde gerisinde kalacaktır.). Programa göre, düzenleme çevresinin iyileştirilmesi ve basitleştirilmesi, üzerinde yoğunlaşılacak anahtar unsurlar arasında sayılmıştır.²⁰⁶ Büyüme ve istihdamın sağlanması için temel en önemli unsurlardan sayılan düzenleme çevresinin iyileştirilmesi stratejisinin temel hedefleri Mart 2005'te benimsenen bir Komisyon tebliği ile düzenlenmiştir.²⁰⁷ Buna göre Komisyon, yeniden başlatılmış ve büyüme ve istihdam üzerine odaklanmış Lizbon Stratejisi çerçevesinde, Avrupa düzenleme çevresinin, düzenleme sisteminin 21 inci yüzyılın gereklerini karşılayacak düzeye getirmek

²⁰⁵ <http://www.euractiv.com/Article?tcmmuri=tcm:29-131891-16&type=LinksDossier>

²⁰⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme COM(2005) 330 (www.euractiv.com)

²⁰⁷ Communication from The Commission to The Council and The European Parliament, Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, COM(2005) 97(www.euractiv.com)

için kapsamlı bir girişim başlatmıştır. Bunun için üç anahtar eylem öngörülmektedir:

a) Özellikle etki değerlendirmesi ve basitleştirme gibi daha iyi düzenleme araçlarının dizaynının ve uygulamasının geliştirilmesi,

b) Tüm Avrupa Birliği çevresinde daha iyi düzenleme ilkelerinin daha iyi uygulanmasının temini için üye ülkelerle daha yakından çalışılması,

c) Avrupa Birliği seviyesinde ve ulusal düzeyde düzenleyiciler arasında ve düzenleyicilerle ilgili taraflar arasında yapıcı bir diyalogun güçlendirilmesi.

Etki değerlendirmesi konusunda da, Lizbon Stratejisi hedeflerine ulaşmada ekonomik etkilerin değerlendirilmesinin derinleştirilmesinin ve güçlendirilmesinin önemli olduğu ve bunun rekabetçiliğin güçlendirilmesine büyük katkıda bulunacağı ifade edilmektedir. Ayrıca Komisyon idarî maliyetlerin ölçümünün bütünleştirilmiş etki değerlendirmesine nasıl daha iyi entegre edileceği ve Komisyonun uyguladığı etki değerlendirmesi sisteminin kapsamlı bir şekilde gözden geçirilmesine (bağımsız değerlendirme-dışarıdan uzmanlardan yararlanılacak) yönelik çalışmalar başlatılacağı ifade edilmiştir.

2.8. Düzenleyici Etki Analizi Uygulaması

Düzenlemeler vatandaşlar ve toplum için, ekonomi için birçok faydalar sağlar. Kamu sağlığının korunmasına, kamu güvenliğinin sağlanmasına yardımcı olur, vatandaşlar için sosyal ve çevresel yararlar sağlar. Ayrıca ekonomi alanında ticaret hayatının ve piyasaların işlemesi için çerçeve oluştururlar. Ancak düzenlemelerin, toplum ve bireyler üzerinde negatif etkileri de olduğu kuşkusuzdur. Her düzenlemenin topluma maliyetleri vardır. Bu maliyetlerin azaltılması ve faydanın artırılması için bir çok devlet düzenleme kalitesinin ve verimliliğinin artırılması için kapsamlı programlar yürütmektedir. Yeni düzenlemelerin daha kaliteli çıkmasını sağlamak ve eskileri gözden geçirip yenilemek için birçok yapı ve araçlar geliştirilmektedir. Düzenleyici etki analizi bu araçlardan en yaygın olarak kullanılanıdır. Sistematiik olarak düzenlemelerin analiz edilmesinde düzenleyicilere yardım eder ve net sosyal

faıdanın artırılmasına olanak sağlar. Basitleştirme, alternatiflerden yararlanma gibi araçlarla birlikte kullanıldığında düzenleyici etki analizi²⁰⁸, düzenleme çevresinin iyileştirilmesine çok büyük ölçüde katkıda bulunur.

Son yıllarda Avrupa Birliği liderleri ve Komisyon AB düzenleme çevresini iyileştirmek ve düzenlemelerin etkinliğini ve verimliliğini artırma konusuna büyük önem vermektedirler. Avrupa Komisyonu, Konsey ve Parlamento mevcut düzenlemeleri kodifiye etmek, basitleştirmek ve güçlendirmek ve aynı zamanda yeni çıkacak düzenlemelerin sosyal, ekonomik ve çevresel etkilerini daha iyi değerlendirebilmek için bir dizi girişim başlatmışlardır. Bu girişimler sonucu düzenlemelerin iyileştirilmesi için geniş bir strateji oluşturulmuştur. Bu stratejinin amacı etkin, verimli ve şeffaf bir düzenleyici sistem kurup vatandaşların faydalarını artırmak ve rekabeti, büyüme, istihdam ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaktır.

Bahsi geçen düzenlemelerin iyileştirilmesi stratejisi çerçevesinde 2002 yılında yeni düzenleyici etki analizi sistemi benimsenmiştir. Bu yeni düzenleyici etki değerlendirmesi sisteminin amacı, Birliğin politika hedefleri ile tutarlı çözümlerin bulunmasında, düzenleme tekliflerinin kalitesinin yükseltilmesinde ve şeffaflığının artırılmasında Avrupa Komisyonu'na yardımcı olmaktır.

Avrupa Birliği 1980'lerden 2003'e kadar, Birliğin farklı daireleri tarafından yapılan sektör etki değerlendirmesi sistemine sahiptir. Bu sistem, küçük işletmeler, tüketiciler hakları, iş hayatı, evre ve kadın-erkek eşitliği, ticaret gibi farklı etki değerlendirmelerinin bir biri ile örtüşmesi veya çelişmesi nedeniyle Bütünleştirilmiş Etki Değerlendirmesinden daha fazla yük yüklediği için verimsizdi.²⁰⁹

Bu sektör etki analizlerinden biri de 1986 yılında uygulanmaya başlanan iş dünyası etki analizi (Business Impact Assessment) idi. İş etki analizi raporu Komisyonun tüm tekliflerine ekleniyordu ve bu tekliflerin iş

²⁰⁸ Bazı kaynaklarda Düzenleyici Etki Analizi (Regulatory Impact Analysis) olarak geçmekle birlikte, bazı kaynaklarda Düzenleyici Etki Değerlendirmesi (Regulatory Impact Assessment) ve Etki Değerlendirmesi (Impact Assessment) olarak geçmektedir.

²⁰⁹ OECD(g) :RIA Inventory, GOV/PGC/RD(2004)1, (www.ois.oecd.org).

dünyası üzerinde ve KOBİ' ler üzerindeki önemli etkilerini sıralıyordu. Bu analiz çoğu kez faydalı sonuçlar vermesine karşın, 2000 ve 2002 yılları arasında yürütülen İş Dünyası Etki Analizi Pilot projesi sonucu saptanan kimi eksiklikleri vardı. Pilot proje sonrası hazırlanan Raporun²¹⁰ ortaya koyduğu kimi sorunlar şunlardı: İş etki analizi belgeleri zaman içinde yerine getirilmesi gereken bürokratik bir prosedür olarak görülmüş, düzenleme teklifinin ilk safhalarında başlanması gerekirken çoğu kez son aşamada hazırlanmışlardı, analizin hazırlanmasına yönelik rehberler zorunlu değildi, raporlarda genelde faydalar abartılmış, maliyetler ise gerçek maliyetlerin altında değerlendirilmişti, raporların sonuçları objektif verilerle desteklenememiş, mevzuat değişikliklerinde analiz raporlarını güncelleme zorunlu tutulmamıştır. Tüm bunların ötesinde, karar verici organların kararlarına temel teşkil edecek olası etkilerin tam ve güvenilir ve tarafsız bir resmîni sunmaktan da ötedeydi.²¹¹

Etki değerlendirmesi süreci Avrupa Komisyonunun düzenleme tekliflerini hazırlamakla görevli personeli için hazırlanılan ve yukarıda da bahsi geçen Etki Değerlendirmesi Rehberi ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.²¹² (Öncelikle göz önünde bulundurulması gereken etki değerlendirmesinin çeşitli çözüm önerilerinin belirlenmesi için gerekli bilgilerin toplanması ve bu seçeneklerin kapsamlı fayda ve maliyetlerinin belirlenmesi için bir araç olduğudur. Etki değerlendirmesi siyasî karar alma mekanizmasına yardımcı bir araçtır, onun yerine geçemez. Karar tekliflerinin benimsenmesi Komisyonerler Heyetine (College of Commissioner) ait siyasî bir karardır, uzmanlara ve bürokratlara ait değildir.

²¹⁰ http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/bia/ppb/ia_finalreport_en.pdf.

²¹¹ http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/bia/ppb/ia_en.htm; APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform, Third Workshop-October 2002.

²¹² Impact Assessment Guidelines, SEC(2005) 791) (www.euractiv.com).

2.8.1. Etki Değerlendirmesinin Kapsamı

Komisyonun Çalışma Programında bulunan bütün unsurlar için etki değerlendirmesi yapılması zorunludur. Tüm düzenleme teklifleri, Beyaz Kitaplar²¹³, harcama programları, ekonomik, sosyal ya da çevresel etkileri olan uluslararası anlaşmalar için müzakere kuralları buna dahildir. Komisyon ayrıca durumun gerektirdiği hallerde Çalışma Programı'nda olmayan bir düzenleme teklifi için de etki değerlendirmesi düzenlenmesini isteyebilir.

Yeşil Kitaplar²¹⁴ ve Sosyal Ortaklarla²¹⁵ İstişare için düzenleme teklifleri muaftır. Bu durumlarda Komisyon ilgili tarafların çeşitli seçenekler üzerindeki görüşünü almakta veya Sosyal Ortaklar seçtikleri alternatif üzerinde fikir beyan etmektedirler. Ayrıca periyodik Komisyon Karar ve Raporları, uluslararası yükümlülükleri takip eden teklifler ve AB Hukuku'nun doğru uygulanmasını teminen Komisyonun aldığı tedbirler de etki değerlendirmesinden muaftırlar.

2.8.2. Etki Değerlendirmesinin Yapılması

Bazı önemli etki değerlendirmeleri zaman ve kaynakların erken planlanmasını gerektirdiğinden bunlar Komisyonun yıllık Strateji ve Planlama Programı dönemine entegre edilirler. Etki değerlendirmesi çalışmasının planlamasına yardımcı olması için birimlerden yıllık programlara ve yıllık politika stratejisine dahil edecekleri girişimler için Yol haritaları hazırlamaları talep edilir. Yol haritaları etki değerlendirmesinin yaklaşık ne kadar süre içinde hazırlanacağı, her bir seçeneğin muhtemel etkileri konusunda özet açıklamalar ve muhtemel etkilenenlerin kimler olacağı, istişare planı gibi konuları içerir ve

²¹³ Beyaz Kitaplar:Komisyonun Beyaz Kitapları belirgin bir alanda Avrupa Birliği'nin harekete geçmesi için somut teklifleri içeren dökümanlardır. Bazı durumlarda beyaz kitaplar yeşil kitapların devamında basılırlar. Beyaz kitaplar Avrupa Konseyi tarafından benimsendiklerinde ilgili konuda Avrupa Birliği için eylem planı olurlar.

²¹⁴ Yeşil Kitaplar:Komisyon Yeşil Kitapları sosyal politika, tek para birimi, telekom ve benzeri gibi spesifik bir konuda Avrupa seviyesinde tartışmaları canlandırmak ve istişare başlatmak maksatlı dökümanlardır. Bu istişareler ve tartışmalardan sonra oluşan daha somut teklifler Beyaz Kitaplar olarak basılırlar.

²¹⁵ The European Trade Union Confederation (ETUC); the Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE); the European Centre of Enterprises with Public Participation (CEEP).

diğer genel müdürlüklere yıllık strateji planı ve çalışma planından evvel intikal ettirilmelidir. Yol haritaları çalışma planlarına paralel olarak yayınlanır.

Etki değerlendirmesinde aşağıda yer alan altı temel analitik aşama takip edilmektedir. Bu altı aşama mantıksal bir düzen takip etmekle birlikte aşamalar arasında gidişler gelişler olabilmektedir.

1. Problemin Tespiti:

Problemin tarifi muğlak kavramlarla ve genel ifadelerle yapılırsa uygun hedeflerin seçilmesi ve en uygun çözümün bulunması oldukça zor olacaktır. Bu yüzden sorunun mümkün olduğunca somut bir şekilde teşhis edilmesi ve betimlenmesi çok önemlidir. Problemin ön değerlendirilmesinin yapılması, kavramsal belirsizliklerin azaltılması, ve problemin boyutunun tespit edilmesi bu aşamada çok gereklidir. Sorun kaç kişiyi etkilemektedir? Hangi ölçüde etkilemektedir? Temel aktörlerin ve etkilenen nüfusun tespiti gereklidir. Problem tespitinde eylemsizlik durumunda sorunun daha kötüye mi daha iyiye mi gideceğinin tespiti de önemlidir.

Bir diğer husus da sorunun Avrupa Birliğinin yetki alanına girip girmediğidir. Bunun için de aşağıdaki koşulların varlığı gereklidir:

a) Avrupa Birliği Kurucu anlaşmalarından en az bir hükümle problem arasında bağlantı kurulmalıdır.

b) Eğer üye ülkelerin ve Birliğin her ikisi de yetkiliyse Komisyon sorunun Üye devletler tarafından yeterli şekilde çözemeyeceğini göstermelidir.

c) Ayrıca temel hak ve özgürlükler de Birliğin problemi çözmede yetki alanının yasal sınırlarını belirlemede rol alır.

2. Hedeflerin Belirlenmesi:

Hedefler problemle ve onun nedenleriyle doğrudan bağlantılı olmalıdır ve hiyerarşik bir düzende oluşturulup ve detaylandırılmalıdır. Hedeflerde aşağıdaki özellikler aranmaktadır.²¹⁶

a) Spesifik: Objektifler yoruma açık olmayacak şekilde kesin ve somut olmalıdır.

b) Ölçülebilir: Objektifler gelecekte olması istenenleri ölçülebilir terimlerle ifade edebilmelidir. Bu sayede hedeflere ulaşıldığının ya da ulaşılamadığının tespiti mümkün olur.

c) Onaylanmış: Eğer hedefler davranışları etkileyecekse, onaylanmış, anlaşılabilir ve bunlara ulaşılması için sorumluluk alması beklenen tüm kişiler tarafından benzer şekilde yorumlanabilmelidir.

ç) Gerçekçi: Hedefler, bunları gerçekleştirmekle sorumlu olanlar için anlamlı ve gerçekçi olmalıdır.

d) Zamana bağlı: hedefler belirli bir tarihe ve zaman periyoduna bağlı olmalıdır. Tutarlı ve hiyerarşik hedefler bütünü oluşturmanın kullanışlı bir yolu bunları genel, spesifik ve eylemsel olarak üç seviyeye ayırmaktır. (örneğin genel hedef, kırsal bölgelerin ekonomik kalkınmasını desteklemek; spesifik hedef, kırsal bölgelerdeki ekonomik faaliyetleri teşvik etmek; eylemsel hedef, kırsal kesimlerdeki yeni girişimleri destekleyen projeler için finansal destek sağlamak.)

Belirlenen hedeflerin Avrupa Birliğinin diğer politikalarıyla tutarlılığının kontrol edilmesi de bu aşamada önemli bir unsurdur. Belirlenen hedeflerin diğer politika alanlarına etkisinin belirlenip onların hedeflerinin zarar görmesi engellenmelidir.

²¹⁶ Bu özellik SMART olarak adlandırılmaktadır. SMART Objectives: Sesific, Measurable, Accepted, Realistic, Time-Dependent

3. Politika seçenekleri:

Hedefler düzgün bir şekilde belirlendikten sonra bir sonraki aşama bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak politika seçeneklerinin belirlenmesidir. Politika alternatiflerinin değerlendirilmesi şeffaflığı artırır ve karar alıcılara ve ilgili taraflara neden bazı seçeneklerin elendiği hakkında bilgi verir. Ayrıca önerilen seçeneklerin kolayca gerekçelendirilmesini sağlar ve lüzumsuz seçenekler çevresinde oylanmayı engeller.

Anlaşmalar tarafından verilen bir eylem yapma yükümlülüğü yoksa hiçbir şey yapmama seçeneği de değerlendirilir. Ayrıca Komisyon tarafından ayrıca kararlaştırılmamışsa geleneksel düzenleme araçlarının dışındaki alternatif yaklaşımların değerlendirilmesi de tavsiye edilmektedir. Mevzuatın modernize edilmesi ve basitleştirilmesini sağlayacak seçenekler de göz önünde bulundurulmalıdır.

Seçenekler, eylemde bulunmama seçeneği hariç, daha sonra derin ve kapsamlı analiz edilmek üzere en makul üç ya da dört kaleme indirilmesi için gözden geçirilir ve elemeye tâbi tutulur. Seçeneklerin incelenmesinde aşağıdaki kriterler önemlidir.

a) Etkililik: Hedeflere ulaşmada hangi seçeneklerin ne derecede başarılı olabileceği,

b) Verimlilik: Eldeki kaynaklarla ve en az maliyetle hedeflere ulaşılması

c) Tutarlılık: Seçeneklerin ekonomik, sosyal ve çevresel alanlarda tutarsızlığa neden olmaması.

4. Etkilerin değerlendirilmesi:

Her bir seçeneğin etkilerinin kapsamlı analizi, etki değerlendirmesi süreci içinde hayati önemi haizdir. Bu evrede hiçbir şey yapmama da dahil uygun politika seçenekleri değerlendirilir. Etkilerin analizi, her bir seçeneğin çeşitli alanlardaki muhtemel sonuçları üzerinde kestirimler yapmayı içerir. Etki

değerlendirmesi raporunun güvenilirliği kuşkusuz güvenilir veriler ve güçlü bir analize bağlıdır. Ayrıca bunların şeffaf ve uzman olmayanlar tarafından dahi anlaşılır olması gereklidir. Etkilerin değerlendirilmesinin nihai amacı seçeneklerin etkileri hakkında yeterli ve net bilgiler sağlamaktır. Bu eylemsizlik seçeneği de dahil seçeneklerin birbirleriyle karşılaştırılmasını sağlamanın ön koşuludur.

Etkilerin analizi yapılırken üç adım takip edilmektedir:

a) Politika seçeneklerinin çevresel, ekonomik ve sosyal etkilerinin belirlenmesi: Etkilerin belirlenmesinde bu etkilerin niçin ortaya çıktığı ve kimleri etkilediği bilinmelidir. Etkiler tanımlanırken bu etkilerle nedenleri arasındaki bağ net bir şekilde ifade edilir. Ayrıca etkilenenler ve etkilerin meydana geldiği zaman dilimleri de belirlenir. Etkilenenler belirlenirken hangi sosyal ve ekonomik grupları etkilediği, kimlerin kazançlı çıktığı kimlerin kaybettiği de hesaplanır. Ayrıca önerilen politika seçeneğinin varolan bazı eşitsizlikler (cinsel, bölgesel, etnik vb.) üzerindeki etkileri de değerlendirilir.

Etkiler belirlenirken Etki Değerlendirmesi rehberinde bulunan ve sosyal, ekonomik ve çevresel etkiler ile ilgili ayrıntılı ve kapsamlı bir soru tablosu da kullanılmaktadır.

b) En önemli etkilerin belirlenmesi: Bu adımda basit araçlardan yararlanılarak ve hızlı bir şekilde, düşük maliyetle en önemli etkiler belirlenmektedir. Nedensel model ya da nitel değerlendirme gibi araçlardan yararlanmak mümkündür. Etkilerin gerçekleşme ihtimali, büyüklüğü göz önüne alınarak derecelendirme yapılır.

Burada göz önünde bulundurulan önemli nokta da etkiler değerlendirilirken mutlak surette sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması , Lizbon Stratejisi hedeflerine ulaşma ve temel hak ve hürriyetlere saygı çerçevesinde de değerlendirmeye tâbi tutulmasıdır.

c) Etkilerin gelişmiş analizi: Uygun bulunduğu takdirde ikinci adım üzerine bina edilecek bir üçüncü adımda etkilerin derin analizi yapılabilmektedir. Bunda kullanılan metotlar şunlardır:

-Kapsamlı nitel analiz: Nitel ve nicel veriler elde edilmiş seçilmiş etki ya da etkiler zincirlerinin senaryo yaklaşımıyla değerlendirilmesidir. Genellikle nicel analizle birlikte kullanılır.

-Nicel analiz: Bu analiz sınırlı ya da daha geniş çapta seçilmiş etkiler zinciri üzerine odaklanır. Seçilmiş etkiler hakkında çeşitli nicel teknikler kullanılarak öngörülerde bulunulur. Esas olarak maksat politika seçeneklerinin etkilerinin kapsamını anlayabilmek ve mümkün olduğunca fayda ve maliyetleri parasal değerlerle tahmin etmektir.

5. Seçeneklerin karşılaştırılması:

Çeşitli politika seçeneklerinin etkilerinin analizinden sonraki adım bunların güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesi için karşılaştırılmasıdır. Burada ilk başta çeşitli politika seçeneklerinin pozitif ve negatif etkileri özetlenir. Daha sonra ekonomik, sosyal ve çevresel etkiler başlıkları ve bunların alt başlıkları altında sıralanır. Net etkilerin belirlenmesi için pozitif ve negatif etkiler yan yana sıralanır.

Değerlendirme kriterleri ilgili politika alanına önerilen hedeflerin yapısına göre değişmekle birlikte kullanılan bazı genel ilkeler sayılabilir. Etkililik, verimlilik ve tutarlılık ilkeleri Komisyonun tüm tekliflerinde uygulanmaktadır. Yetki devri ilkesi ve orantılılık gibi Anlaşmalardan kaynaklanan ilkeler de kullanılmaktadır.

Etki değerlendirmesi süreci nihai politika seçiminde kesin sonuçlar veya tavsiyeler oluşturmaz. Kesin karar her zaman Komisyonerlere bırakılır. Etki değerlendirmesi raporunda bir seçeneğin diğerlerinden daha iyi olduğu sonucuna varmak her zaman mümkün olmayabilir. Bu durumlarda seçeneklerin derecelendirilmesi mümkündür ve daha iyi bir yoldur.

6. İzleme ve değerlendirme:

Karar alıcılar uygulanan politikaların yolunda gidip gitmediğini ve ne ölçüde hedeflere ulaşmada başarılı olduğunu ölçecek sistemlere ihtiyaç duyarlar. Eğer seçilen politika hedefine ulaşamazsa bunun nedeninin ne olduğunu bilmek isterler. Acaba politikanın dizaynında mı hata vardır, uygulama mı kötüdür, hedefler ulaşılabilir değil mi idi, yönetim kapasitesinde mi bir sorun vardır? Bu gibi soruların cevapları için izleme ve değerlendirme düzenlemeleri önemlidir.

Etki değerlendirmesi aşamasında politika hedefleri için bazı temel göstergeler belirlenmesi ve öngörülen izleme ve değerlendirme ayarlamalarının ana hatlarının çizilmesi gerekir. Bu göstergelerin ve ayarlamaların tüm politika seçenekleri için belirlenmesi anlamsızdır. Bu politika seçimi yapıldıktan sonraki aşamada gerçekleştirilir.

3. TÜRKİYE'DE MEVZUATIN İYİLEŞTİRİLMESİ ÇABALARI

Türk toplumu da diğer toplumlar gibi gelişmekte ve değişim yaşamaktadır. Gelişim ve değişim toplum düzeni için yeni normlar gerektirmektedir. Diğer taraftan, kamu yönetiminin de modern kamu yönetimi anlayışına uygun olarak vatandaş odaklı, etkin, verimli ve şeffaf bir hale getirilmesi ve idarî kapasitenin artırılması amacıyla çalışmalar yapılmaktadır.

Kalkınma Planlarında ve hükümet programlarında kamu yönetiminin iyileştirilmesi gereği vurgulanmıştır. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda²¹⁷ kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması öngörülmüş ve 9. Hükümet Programında²¹⁸ da kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve mevzuat değişiklikleri gündeme gelmiştir.

59. Cumhuriyet Hükümeti de kamu yönetiminin örgütlenme ve hizmet esaslarına dair temel ilkeleri ortaya koyan tasarıyı T.B.M.M.'ye sevk etmiştir. T.B.M.M., anılan tasarıyı Kamu Yönetimin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun²¹⁹ olarak yasalaştırmasına rağmen,

²¹⁷ DPT: ekutup.dpt.gov.tr/program/2005/destek05.pdf

²¹⁸ T.C. Başbakanlık: www.basbakanlik.gov.tr/docs/hukumetprgrtr.doc

²¹⁹ TBMM: www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html

Cumhurbaşkanı bazı maddelerinin Anayasaya uygun olmadığı gerekçesi ile Yasayı veto etmiş ve bir daha görüşülmek üzere T.B.M.M.'ye iade etmiştir. Söz konusu Kanun tekrar görüşülmeyi beklemektedir.

Türkiye’de mevzuat iyileştirme çabaları; mevzuat yapım sürecinin yeniden düzenlenmesi ve mevcut mevzuatın gözden geçirilmesi şeklinde yürütülmektedir.²²⁰

3.1. Mevzuat Yapım Sürecinin Yeniden Düzenlenmesi

Kamu yönetiminin çağdaş anlayışa uygun bir yapıya kavuşturulması, Devletin vatandaşla her alanda daha çok, daha iyi ve daha süratli hizmet vermesinin sağlanması, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesinin temin edilmesi; idarî yapının dinamikleştirilmesi, kırtasiyecilik, şekilcilik ve verimsizliğin azaltılması bakımından, vatandaşla doğrudan hizmet sağlanan alanlarda şeffaf ve ulaşılabilir bir mevzuat sisteminin önemi açıktır.

Mevzuat yapım sürecinde danışma mekanizmalarının çalıştırılması ve idari işlemlerin şeffaflık içerisinde yürütülmesi gerekir. İdarenin bir karar almadan önce tarafları veya çıkarları çatışan ilgilileri, birlikte dinlemesi gerektiği hususundan hareketle, idarî makamın hangi kararları almadan önce tarafları dinlemekle yükümlü olacağına veya olmayacağına tespiti gerekmektedir.²²¹

Bu çerçevede mevzuatı yapım sürecinin yeniden düzenlenmesi aşamasında bu noktalara da dikkat edilmesi gerekecektir.

3.1.1. Daha İyi Düzenleme Çalışması

Mevzuat yapım sürecinin iyileştirilmesi konusunda Türkiye önemli adımlar atmıştır. Daha sonraki bölümde anlatılacağı basitleştirme çalışmalarını 1980’li yıllarda başlatmış ve kanunlar, KHK’lar, tüzükler ve Bakanlar Kurulu

²²⁰ Recep KIZILCIK: “Düzenleyici Etki Analizi” Türk İdare Dergisi, S.446. www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/446_079_100.doc

²²¹ Zehra ODYAKMAZ: “İdarî Usulden Beklentilerimiz”, T.C. Başbakanlık İdarî Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu Bildirileri, (17-18 Ocak 1998 Ankara), s.5.

kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelikler kodifiye edilerek “Külliyyat” şeklinde kullanıcılara sunulmuştur.²²²

Bu çalışma ile bir çok Avrupa ülkesinde olmayan çalışma yapılarak mevzuat derlenmiş ve kullanımı ve takibi kolaylaşmıştır.

Bir düzenleme yaparken meri mevzuatın durumunun bilinmesi ve takibinin yapılması yeni çıkacak mevzuatın daha iyi ve kullanılabilir olmasını sağlamakta ve mükerrer düzenlemelerin yapılmasını engellemektedir.

Avrupa Birliğine aday bir ülke olarak mevzuat iyileştirmelerin gündemde olduğu bir zamanda Türkiye’de de bu çalışmalara uzak kalınmamıştır. OECD tarafından yapılan Düzenleme Reformu programına katılım sağlanmış ve bir genelge ile bu çalışmaların yürütülmesi için Düzenlemelerde Reform Kurumlararası Koordinasyon Komitesi kurulmuştur.²²³ OECD tarafından bir incelemeye tabi tutulan Türkiye hakkında Türkiye’de Düzenleyici Reformlar Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek adı altında 2002 yılında bir Rapor yayınlanmıştır. Bu raporda, idari kapasite, rekabet, piyasalarda açıklık, enerji, telekomünikasyon ve karayolu taşımacılığı sektörleri incelenmiştir. Özellikle idari kapasite alanında mevzuat yapım süreci ve mevzuat kalitesi konusunda Türkiye’ye öneriler de bulunulmuştur.

Gerek OECD gerekse de AB bünyesinde yürütülen çalışmalar takip etmek ve iyi mevzuat çalışmalarını koordine etmek amacıyla Başbakanlık bünyesinde geçici bir iyi düzenleme kurulu kurulmuştur.²²⁴

Mevzuatın iyileştirilmesi konusunda yapılan en önemli çalışma mevzuat yapımında temel alınan 1992 tarihli Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esasların, iyi düzenleme ilkeleri çerçevesinde güncellenerek Bakanlar Kurulu Kararı ile Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik şeklinde yürürlüğe konulmasıdır.

²²² T.C. Başbakanlık Kanunlar Külliyyatı Fihristi.

²²³ 12/3/2001 tarihli ve 2001/12 sayılı Başbakanlık Genelgesi.

²²⁴ 15/2/2005 tarihli ve B.02.0.DİB.482-04/84 sayılı Olur.

Ayrıca, iyi düzenleme ve düzenleyici etki analizi konularında eğitim programları ve seminerler düzenlenmiştir.²²⁵

3.1.2. Düzenleyici Etki Analizinin Mevzuat Yapım Sürecine uyarlanması

Özellikle 2002 OECD Düzenleme Reformu Raporu'ndan sonra mevzuat yapım sürecinde düzenleyici etki analizinin kullanılması gündeme gelmiştir ve literatürde tartışılmaya başlamıştır. TBMM tarafından kabul edilen ancak yayımlanmayan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması hakkında Kanununun 5 inci maddesinin (c) bendinde düzenleyici etki analizi yapılması öngörülmüştür.

Anılan Kanun yürürlüğe girmediği için bu analizin mevzuat yapım sürecine dahil edilmesi gecikmiş ve 17/2/2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 24 üncü maddesiyle mevzuat yapım sürecine dahil edilmiştir.

Anılan Yönetmeliğin 24 üncü maddesine göre “Yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL'yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarıları için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktar gerekli görülen hâllerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir.

Başbakanlık, etkisi on milyon YTL'nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir.

Millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu tasarıları için düzenleyici etki analizi hazırlanmaz.

Düzenleyici etki analizi teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanır.”

²²⁵ 27 Şubat 2006 tarihinde İyi Düzenleme Ortamının Oluşturulması İçin Düzenleyici Etki Analizi ve Mevzuatın Basitleştirilmesi Semineri düzenlenmiştir.
<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/kkgm/duyuru/ria%20seminer.doc>

Düzenleyici etki analizinde hangi hususların yer alacağı ayrıca belirlenmiştir.

Bu maddenin 17/2/2007 tarihinden sonra yürürlüğe konulması öngörülmüştür. Bu süre içerisinde kamu kurumlarının idarî kapasitelerinin artırılması ve düzenleyici etki analizinin uygulanmasına ilişkin rehberlerin hazırlanması amaçlanmaktadır.

3.2. Mevcut Mevzuatın Gözden Geçirilmesi

Avrupa Birliği adaylık sürecinde OECD tarafından da gündemde tutulan mevzuat kalitesinin iyileştirilmesi çalışmaları kapsamında düzenleyici işlemlerin yayımlanması, ulaşılabilir (accessible) ve şeffaf (transparent) olması büyük önem taşımaktadır. Mevzuatın bu şekilde derlenip toparlanması OECD nin belirlediği kalite ilkelerinin yerine getirilmesinde etkin bir veri tabanı oluşturacaktır.

Yürürlükte bulunan kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve Bakanlar Kurulunca çıkarılmış yönetmeliklerin, Başbakanlıkça kodifikasyonu yapılarak Mevzuat Külliyyatı adı ile yayımlanmış, internet ortamında kullanıma sunulmuş ve sürekli güncel tutulmaları sağlanmıştır.

Kamuda yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında; mevzuatın önemli bir kısmını teşkil eden diğer yönetmelikler için de böyle bir çalışma başlatılmış, bakanlıklar, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu kurum ve kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan yönetmeliklerin envanterinin çıkarılması, ayıklanması, sadeleştirilmesi ve derlenmesi planlanmıştır.

2004/19 sayılı Başbakanlık Genelgesi²²⁶ ile bakanlıklar ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşlarından, düzenleyici ve denetleyici kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yürürlükte olan yönetmeliklerinin; ayıklanması, sadeleştirilmesi, derlenmesi ve envanter çalışması çerçevesinde değerlendirilmek üzere Başbakanlığa göndermeleri istenmiştir

²²⁶ 9/6/2004 tarihli ve 25487 sayılı Resmi Gazete.

Bu çerçevede mezkur kurumlardan toplam 3322 adet yönetmelik gelmiştir.

Gelen yönetmelikler üzerinde ilkin Resmi Gazete’de yayımlanıp yayımlanmadığı hususunda inceleme yapılmıştır. Bu Yönetmeliklerin 2229 adedinin Resmi Gazete’de yayımlanmak suretiyle 1093 adedinin kurumların yetkili organlarının olurlarıyla, 104 adedinin ise Bakanlar Kurulu’nca yürürlüğe konulduğu tespit edilmiştir. İkinci olarak metinler üzerinde inceleme yapılmıştır. Bu incelemede yönetmelik metinlerinin kodifiye edilmediği, bazı yönetmeliklerin gönderilmediği, bazılarının mükerrer gönderildiği bazılarının ise film ortamında gönderildiği tespit edilmiştir.

Bu yönetmelikler üzerinde aşağıdaki kıstaslar esas alınarak üçüncü inceleme başlatılmıştır. Bu kıstaslar şunlardır.

I) 3011 sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanuna göre yayımlanması gereken yönetmeliklerden;

a) İşbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen,

b) Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan,

c) Kamuyu ilgilendiren,

yayımlanmamış yönetmeliklerin yayımlattırılması,

II) Bu Kanuna göre yönetmelik olarak yürürlüğe konulamayacak idari işlemlerin adlarının “yönerge” olarak değiştirilmesi,

III) Resmi Gazetede yayımlandığı halde iç düzenle ilgili yönetmeliklerin yürürlükten kaldırılması,

IV) Birleşen kurumların uyguladıkları yönetmeliklerin revize edilerek yayımlanması, uygulaması kalmayan yönetmeliklerin yürürlükten kaldırılması,

V) Gönderilen listede eksik yönetmeliklerin tespit edilmesi, Resmi Gazete tarihleri ve sayılarının kontrol edilmesi, Resmi Gazete’de yayımlanan orijinal metinlerle karşılaştırılarak aralarındaki fark giderilerek doğru bir listenin çıkarılması.,

İnceleme sonucunda yönetmelikler 7 kategoride sınıflandırılmıştır.

Bu Yönetmeliklerden;

i) 376 adet Yönetmeliğin Resmi Gazete’de yayımlanmamış, ancak yayımlanması gerektiği,

ii) 43 adet Yönetmeliğin Resmi Gazete’de yayımlandığı ancak Yönerge olması gerektiği,

iii) 470 adet Yönetmeliğin Resmi Gazete’de yayımlanmadığı ancak yönerge olması gerektiği,

iv) 248 adet Yönetmeliğin Resmi Gazete’de yayımlandığı ancak tip yönetmelik çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği,

v) 178 adet Yönetmeliğin Resmi Gazete’de yayımlanmadığı ancak tip yönetmelik çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği,

vi) 75 adet Yönetmeliğin İhale Yönetmeliği olduğu,

vii) 1755 adet Yönetmeliğin ise sorunsuz olduğu,

tespit edilmiştir.²²⁷

Yönetmelikler için öngörülen çalışmalar tüzükler²²⁸ ve Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe giren yönetmelikler²²⁹ için de öngörülmüştür.

²²⁷ T.C.Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü.

²²⁸ 3/1/2006 tarihli ve B.02.0.MGY.0.13/206/14 sayılı Olur.

²²⁹ 12/4/2006 tarihli ve B.02.0.MGY.0.13/206/422 sayılı Olur.

SONUÇ

Mevzuat konusu Türkiye’de sürekli gündemde kalmayı başaraabilmiş bir konudur. Başta anayasalar olmak üzere kanunlar ve diğer idari düzenlemelerin kalitesi ve çokluğu eleştirilmiş ve bu konuda farklı yorumlarda bulunulmuştur.

Ülkemizde gerek idari alanda gerekse de ekonomi alanında sorunlarla karşılaşıldığında, çözümün yeni bir mevzuat yapılması olarak görülmesi sonucu mevzuat sayımızda son yıllarda hızlı bir artış olmuştur. Mevzuatımız başta anayasalar, kanunlar, kanun hükmünde kararnameler, uluslararası andlaşmalar, tüzükler, Bakanlar Kurulu yönetmelikleri, kurum yönetmelikleri, Bakanlar Kurulu kararları olmak üzere tebliğ, genelge, esaslar, sirküler, statüler gibi diğer adsız işlemlerden oluşmak suretiyle binlerce sayfayı bulan bir hal almıştır. Kanunlarımız sayısı 13 bini geçerken idari düzenleyici işlemlerimizden yönetmeliklerimizin sayısı onbinleri aşmıştır. On günde on kanun gibi düşüncelerle kanun yapılmıştır.

Ülkemizde mevzuat konusunda yeterli çalışmalar yapılmamış, yapılan çalışmalar da kanunların yapım süreci özellikle de TBMM İçtüzüğü çerçevesinde sınırlı kalmıştır.

Hızlı ve parçacı çözüm olarak öne sürülen mevzuat yapımının sorunları çözmediği ve mevzuat yapım süreci içerisinde idareye ve ilgililere idari yükler de bırakabildiğinin anlaşılması üzerine yeni mevzuat fikri karşısında kaliteli mevzuat fikri gelişmeye başlamıştır. Özellikle OECD ülkelerinde başlatılan Düzenleme Reformu programı ile kaliteli mevzuatın nasıl olması gerektiğine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Üye ülkelerin bu esaslara göre mevzuatlarını yapmaları ve böylece mevzuattan kaynaklanan sorunları aşabilmeleri önerilmiştir. OECD bir mevzuat yapılmadan önce ;

- a) Problem doğru olarak tanımlanması,
- b) İdarenin eyleminin gerekçelerinin haklılığının tespiti,
- c) Yapılması düşünülen düzenleme idarenin en iyi çözümü mü olduğunun tespiti,
- d) Düzenleme için yasal bir dayanağın varlığı,

- e) İdarenin bu iş için en uygun birimin tespiti,
- f) Düzenlemeden doğan faydaların ve maliyetleri karşılayıp karşılayamaması,
- g) Düzenlemenin şeffaf bir şekilde yapılması,
- h) Düzenlemenin kullanıcılar için tutarlı, kapsamlı ve yararlı olduğunun tespiti,
- i) Danışma mekanizmalarının çalıştırılması,
- j) Düzenlemeye uyumun sağlanmasına ilişkin hususların belirlenmesi, konularının açıklığa kavuşturulmasını önermiştir.

OECD tarafından yapılan bu çalışmalar Avrupa Birliği tarafından da takip edilmiş ve Avrupa Birliği de “Better Regulation” adı altında iyi düzenleme ilkeleri belirlemiştir. Bu ilkeler; açıklık, hesapverebilirlik, uyumluluk, etkililik, orantılılık ve gereklilik olarak belirlenmiştir.

OECD ve AB ülkeleri belirlenen bu ilkeler çerçevesinde mevzuatlarını gözden geçirmekte ve mevzuat yapım süreçlerini bu ilkelere uygun hale getirmektedirler. Bu ülkeler iyileştirme çabaları içerisinde düzenleyici etki analizi denen bir yöntemi de mevzuat yapım süreçlerine dahil etmişlerdir. Düzenleyici etki analizi uygulanan ülkelerde karar alıcılara, düzenleme konusunda daha akılcı karar vermelerini sağlamaktadır. Düzenleyici etki analizi esas olarak bir düzenlemenin yapılmasından önce doğurabileceği fayda ve maliyetlerinin tahmin edilerek karar alıcılara bu durumun bildirilmesi ve düzenlemenin yapılıp yapılmaması konusunda karar alıcılara açıklayıcı bilgiler verilmesini sağlamaktadır.

Uluslararası alanda mevzuat kalitesinin artırılması konusunda bu çabalar sarfedilirken Ülkemizde mevzuat yapımı ve süreci konusunda yeni yeni çalışmalar başlatılmıştır. Hukuk literatürüne bakıldığında mevzuat hazırlanması konusunda çok az materyal bulunabilmektedir. Hukuk fakültelerinde bile mevzuat yapımı konusunda ders programlar düzenlenmemektedir. Oysa Ülkemiz uzun yıllardan beri süren bir idare kültürü ve mevzuatı vardır. Bu mevzuatın hazırlanma ve yapımı konusunun hukuk literatüründe işlenmemesi bir eksiklik olarak görülmektedir.

Mevzuat kalitesinin artırılması için öncelikle mevzuatın nasıl hazırlandığı ve yapıldığının bilinmesi gerekecektir. Bu tez çalışmasında öncelikle mevzuatın hazırlanma süreci üzerinde durulmuş ve mevzuatımızın temel unsurlarının yapılış usulü ortaya konulmuştur. Hazırlama aşamasından yürürlüğe konuluş safhasına kadar geçen süreyi düzenleyen kurallar ve usuller anlatılmak suretiyle kaliteli mevzuatın yapılması için gerekli durum tespiti yapılmıştır.

OECD ülkeleri ve üyelik için başvurduğumuz AB ülkelerinde uygulanan sistemler ortaya konulmak suretiyle ülkemizdeki mevzuat yapım sürecinin iyileştirilmesi için yapılması gerekenlerin tespiti sağlanmaya çalışılmıştır.

Bu çerçevede, bu konuda yapılan son çalışmalara rağmen, mevzuat yapım kültürünün değişmediği, her bir sorun için yeni mevzuat çıkarılması fikrinin geçerliliğini koruduğu görülmektedir. Düzenlemelerin neden yapılması gerektiği araştırılmayıp birkaç etkili saikle yapılmakta ve muhtemel fayda ve maliyetler hesaplanmadan kısa vadeli mevzuat yapımı devam etmektedir.

Sonuç olarak, daha iyi bir yönetimin sağlanabilmesi için kaliteli mevzuatın hazırlanması, bunun için de mevzuat yapım sürecinin yeniden gözden geçirilerek katılımcı, şeffaf ve etkili mevzuatın üretilebileceği bir sisteme kavuşturulması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- AKAD Mehmet-DİNÇKÖK Abdullah: 1982 Anayasası, Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Alkım Yayınevi (İstanbul, 1998).
- AKDENİZ Yaman : Beyaz Kitap, Türk Bilişim Vakfı (TBV) Dizisi:1, Papatya Yayıncılık, (Eylül,2003).
- ARASLI Oya : Anayasa Hukuku Ders Özetleri (Genel Esaslar), AÜHF Döner Sermaye İşletmesi Müdürlüğü, 1987 - 1988 Ders Yılı, Gözden Geçirilmiş, Dördüncü Baskı.
- Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi : AB'nin Düzenleyici yapısının İyileştirilmesi, (Brüksel,2005).
- BALTA Tahsin : İdare Hukuku I Genel Konular, AÜSBF Yayını No: 326(Ankara,1970/72).
- ÇELİK Edip : F Milletlerarası Hukuk, Birinci Kitap Filiz Kitabevi, II. Bası, (İstanbul 1987).
- DEMİR Fevzi- KARATEPE Şükrü : Anayasa Hukukuna Giriş, 2.Basım, Evrim, (1989).
- DPT (a) : Türk Mevzuatını Yeniden Yapılandırılması, DPT Yayınları (Ankara, 1983).
- DPT (b) : Türk Mevzuatının Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili İlkeler ve Öneriler, DPT(Ankara, Ağustos 1983).
- DURAN Lutfi : İdare Hukuku Ders Notları, İÜHF Yayını,(İstanbul, 1982).
- EM Ali : Kanunların ve İdarî Düzenleyici Tasarrufların Yapım Tekniği, (Ankara,1998).

- GÖZLER Kemal (a) : Türk Anayasa Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları,(Bursa, 2000).
- GÖZLER Kemal (b) : Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi, Ekin Kitabevi Yayınları, (Bursa,2000).
- GÖZÜBÜYÜK A.Şeref-TAN Turgut : İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt 1, Turhan Kitabevi,(Ankara, 1998).
- GÖZÜBÜYÜK A.Şeref : Anayasa Hukuku- Anayasa Metni Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi.
- GÜRİZ Adnan (1997) : Hukuk Başlangıcı, Gözden Geçirilmiş, Değiştirilmiş ve Genişletilmiş Altıncı Baskı, Siyasal Kitabevi, (Ankara, Eylül 1997).
- GÜRİZ Adnan (1996) : Hukuk Başlangıcı, Beşinci Baskı, Siyasal Kitabevi, (Ankara, 1996).
- GÜNDAY Metin (1998) : İdare Hukuku, Üçüncü Baskı, İmaj Yayıncılık, (Ankara, 1998).
- GÜNDAY Metin (1999) : İçtihadı Birleştirme ve Genel Kurul Kararları ve En Son Değişiklikleriyle İdarî Yargı Temel Kanunları ve İlgili Mevzuat (Notlu), İmaj Yayıncılık, 5. Baskı, (Ankara, 1999).
- GÜNEŞ Turan : Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, AÜSBF Yayını, (Ankara,1965).
- İktisadi Kalkınma Vakfı : Düzenleyici Etki Analizi Rehberi, İKV Yayını No.192, (İstanbul,2006).
- KARAOSMANOĞLU Halime : Düzenleyici Etki Analizi ve Türkiye Sebahat : Uygulaması, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, DPT (ANKARA,2005).

- KILIÇÇI Sedat : Milletlerarası Anlaşmaların Onaylanması, AÜHF. Yayınları, (Ankara, 1968).
- KİLİ Suna- GÖZÜBÜYÜK A.Şeref : Türk Anayasa Metinleri “Senedi ittifaktan Günümüze”, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, (Ankara,1985).
- KUZU Burhan : Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi, Filiz Kitabevi, (İstanbul, 1987).
- OECD (a) : OECD Reviews of Regulatory Reform- Regulatory Reform in Ireland, (OECD, 2001).
- OECD (b): Regulatory Policies in OECD Countries From Interventionism to Regulatory Governance, (OECD, 2002).
- OECD(c) : The OECD Report on Regulatory Reform- Volume II Thematic Studies, (OECD,1998).
- OECD (ç) : OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, (OECD,2005).
- OECD (d) : OECD Reviews of Regulatory Reform Turkey, Crucial Support for Economic Recovery, (Paris, 2002).
- OECD (e) : Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, (Paris, 1997).
- OECD (f) : Regulatory Reform Background Reports, (www.oecd.org/countrylist/),10/5/2006.
- OECD (g) : RIA Inventory, GOV/PGC/RD(2004)1,

- OECD (ğ) : OECD (www.oilisnet.oecd.org)
- OECD (h) : APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform,(OECD).
- ÖZAY İl Han : Regulatory Impact Analysis in OECD Countries (Workshop in İstanbul Turkey) Room Document, (OECD,2004).
- ÖZBUDUN Ergun (1993) : Günışığında Yönetim, Alfa, (İstanbul,1996).
- ÖZBUDUN Ergun(1995) : Türk Anayasa Hukuku, 3. Bası, Yetkin Yayınları, (Ankara, 1993).
- ÖZBUDUN Ergun(1998) : Türk Anayasa Hukuku, 4. Baskı Yetkin Yayınevi, (Ankara, 1995).
- ÖZBUDUN Ergun (1998) : Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Yetkin Yayınları (Ankara ,1998).
- PAZARCI Hüseyin : Uluslar arası Hukuk Dersleri, I. Kitap, IV. Bası, Turhan Kitabevi, (Ankara, 1993).
- SOYSAL Mümtaz : Dış Politika ve Parlamento-DışPolitika Alanında Yasama-Yürütme İlişkileri Üzerinde Karşılaştırmalı Bir İnceleme, A.Ü.SBF. Yayınları, Yayın No: 183-165, (Ankara, 1964).
- ÜRKER Ali : Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında 1982 Anayasasına Göre Kanun Hükmünde Kararnameler, Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi, Başbakanlık,(Ankara, 2000).
- TAN Turgut : Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi, Anayasa Mahkemesi'nin 24.Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, Anayasa Mahkemesi

- Yayınları N:7 (Ankara, 1987).
- TEZİÇ Erdoğan : Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), Beşinci Bası, Beta,(İstanbul, 1998).
- TEZİÇ Erdoğan : Türk Parlamento Hukukunun Kaynaklarıve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, Fakülteler Matbaası, (İstanbul,1980).
- TESEV : Mevzuat Reformu,www.tesev.org.tr.
- TÜSİAD (2000) : Düzenleyici Reform Değerlendirmeleri, (İstanbul,2000).
- TÜSİAD (2003) : Türkiye’de Düzenleyici Reformlar, (İstanbul, Eylül 2003).
- YAYLA Yıldızhan : İdare Hukuku, İdare İşlevi – İdarenin Yetkileri ve Hukuka Bağlılığı – İdarenin Sorumluluğu, Filiz Kitabevi, (İstanbul - 1985).
- YÜZBAŞIOĞLU Nemci : 1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Karamameler Rejimi, Beta, (İstanbul,1996).
- T.C. Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü : Başbakanlık Dış Genelgeleri (1975-1990), (Ankara-1991).
- T.C. Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı : Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, (Ankara, 2002).
- ÜÇÖK Coşkun-Mumcu Ahmet : Türk Hukuk Tarihi, 7.Baskı, Savaş Yayınları, (Ankara,1993).

Makaleler

- AKYÜREK Akman : “ABD’de Hukuk, Yazım Tekniği ve Kanun Tasarılarının Hazırlanması”, Amme İdaresi Dergisi, C.25, S.2, (Haziran 1992), s.135-168.
- ARAÇ İbrahim-İBA Şeref : “Türkiye’de Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği ve Yasama Mesleğinin Nitelikleri”, AÜHFD,,C.58,S.3, (2003),s.35-57.
- BIÇKICI Mehmet : “Düzenleyici Etki Analizinin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Türk İdare Dergisi, S.441, (Aralık, 2003), s.285-307.
- BİLGE A. Suat : “Türk Hukukuna Göre Milletlerarası Andlaşmaların Akdi”, AÜSBFD, C. XXII, S.1-4, (1967), s. 115-128. .
- ÇELİK Edip F. : “Yürütme Organına Andlaşma Yapma Yetkisi Tanıyan Kanunlar” İÜHFM. C. XXXII, S. 1-4, (1966), s. 3-15.
- DAVER Bülent : “Kanunla İlgili Meseleler”, , Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C..XVI, S.4, (Ankara, 1961), s. 216-245.
- DONAT Yavuz : Sabah Gazetesi, 2/1/2006. Yusuf GÜNAY’dan naklen.
- DİNÇER Güven : “Tüzüklerin Danıştayca İncelenmesinin Hukukî Niteliği”, İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler I, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 21, (Ankara, 1976),s. 7-31.
- DİNÇER Güven : “Kanunlarımız ve Kanunlarımızın Derlenmesi ve Yeniden Düzenlenmesi”,

- Danıştay Dergisi, Yıl.3, S.9-10, (1973), s.29-43.
- DURAN Lütfi : " Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD),S.1-3,Yıl:4, (1983),s. 33-42.
- KARDEŞ Selahattin : "Kanunlarda Dil, Şekil ve Yapı", Maliye Dergisi,S.132, (1999),s.47-65.
- KAPLAN İbrahim : "Kanun Yapma Sanatı ve Tekniği", AÜSBFD, C.47,S.1-2, (1992), s.99-101.
- KIZILCIK Recep : " Düzenleyici Etki Analizi", Türk İdare Dergisi.S.446(www.tid.icisleri.gov.tr/446.)
- MERDANOĞLU Hüsnü : "Yasalarımızın (Mevzuatımızın) Sorunları ve Bunların Çözümü İçin Öneriler", Türk İdare Dergisi, S.398,(1993),s.241-262.
- MERAY Seha L. : "Türk Anayasa Sisteminde Andlaşmaların Görüşülmesi", AÜSBFD.C. XIX, S. 1-4. (1964), s.79-92.
- ODYAKMAZ Zehra : "İdarî Usulden Beklentilerimiz", T.C. Başbakanlık İdarî Usul Kanunu Hazırlığı Uluslar arası Sempozyumu Bildirileri, (17-18 Ocak 1998 Ankara) , s.2-5.
- SAVCI Bahri : "Kanun Tekniği ile İlgili Meseleler Üzerinde Bir Seminer", Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C..XVI, S.4, (Ankara, 1961), s. 205-215.
- SERİM Bülent : "Uluslararası Andlaşmaların Onaylanması ve Denetlenmesi", Amme İdaresi Dergisi, C. 26, S. 2, TODAİE, (Ankara, Haziran 1993),s. 9-13.

Diğer Kaynaklar

Dışişleri Bakanlığının 23/5/1969 tarihli Genelge Notası, 2. Nokta.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Resmî Gazete.

T.C. Anayasa Mahkemesi Kararları. www.anayasa.gov.tr,11/3/2006

T.C. Başbakanlık Kanunlar Külliyyatı Fihristi

T.C. Başbakanlık Kanun Hükmünde Kararnameler Külliyyatı.

T.C. Başbakanlık Tüzükler Külliyyatı

T.C. Başbakanlık Yönetmelikler Külliyyatı

T. C.Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü'nün 4/7/2003 tarihli ve 3094 sayılı yazısı.

T.C. 1982 Anayasası

24/6/1969 tarihli Başbakanlık Genelgesi, k/2 bölümü ile

www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanun_tasarisi_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=22399

www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank.asp. 25/4/2006.

Presidency Conclusions, Lizbon Avrupa Konseyi, 23-24 Mart 2000

European Governance- A White Paper, COM(2001)428 final
http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf

A Sustainable Europe for Better World:A European Union Strategy for Sustainable Development-COM(2001)264

Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report 13 Kasım 2001
 (http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/europe/better_eu_regulation/mandelkern_group_better_reg.asp)(12/5/2006)

http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/europe/better_eu_regulation/mandelkern_group_better_reg.asp(12/5/2006)

Communication From The Commission, Action Plan “Simplifying and Improving the Regulatory Environment”, COM(2002) 278 final
http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0278en01.pdf

Interinstitutional Agreement on Better Regulation 2003/C 321/01
 (www.euractiv.com)

Communication from The Commission on Impact Assessment, COM(2002) 276,
 5/6/2002
http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/impact/docs/COM_2002_0276_F_EN.pdf

Communication from the Commission on Consultation, COM(2002)704,
 11.12.2002
http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/impact/docs/com2002_0704en01.pdf

Communication from the Commission on the Collection and Use of Expertise by the Commission: Principle and Guidelines, COM(2002 713(01)
http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/impact/docs/com2002_0713en01.pdf

Impact Assessment in the Commission- How to do an Impact Assessment
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm

Impact Assessment Guidelines, SEC(2005) 791
http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme COM(2005) 330(www.euractiv.com)

Communication from The Commission to The Council and The European Parliament, Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, COM(2005) 97 (www.euractiv.com)

http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/bia/ppbia_finalreport_en.pdf

http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/bia/ppbia_en.htm;

APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform, Third Workshop-October (2002)

Impact Assessment Guidelines, SEC(2005) 791) (www.euractiv.com)

EK

**MEVZUAT HAZIRLAMA USUL VE ESASLARI HAKKINDA
YÖNETMELİK**

Bakanlar Kurulu Kararının Tarihi : 19/12/2005 **No** : 2005/9986
Dayandığı Kanunun Tarihi : 10/10/1984 **No** : 3056
Yayımlandığı R.Gazetenin Tarihi : 17/2/2006 **No** : 26083
Yayımlandığı Düsturun Tertibi : 5 **Cilt** : 44

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam, Dayanak, Tanımlar ve İlkeler

Amaç ve kapsam

MADDE 1 - (1) Bu Yönetmeliğin amacı; Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

Dayanak

MADDE 2 - (1) Bu Yönetmelik, 10/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 2 nci, 8 inci ve 33 üncü maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

MADDE 3 - (1) Bu Yönetmeliğin uygulanmasında;

- a) Çerçeve madde: Çerçeve taslakların maddelerini,
- b) Çerçeve taslak: Mevzuata madde veya hüküm eklenmesini, mevzuatın bazı madde veya hükümlerinin değiştirilmesini veya yürürlükten kaldırılmasını öngören metinleri,
- c) Düzenleyici etki analizi: Taslağın bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirmeyi,
- ç) Ek madde: Çerçeve taslaklarla mevzuata eklenecek hükümlerin mevcut maddelerden birine eklenememesi durumunda, eklenecek hükmün düzenlendiği maddeyi,
- d) Geçici madde: Taslakların geçiş hükümlerini düzenleyen maddelerini,
- e) Mevzuat: Kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemleri,
- f) Müstakil taslak: Başlı başına belirli bir alanı düzenleyen ve ilk defa yürürlüğe konulacak mevzuata ilişkin metinleri,
- g) Taslak: Çerçeve ve müstakil taslakları, ifade eder.

Taslak hazırlamada uyulacak ilkeler

MADDE 4 - (1) Taslaklar hazırlanırken aşağıdaki ilkelere uyulur:

- a) Taslaklar üst hukuk normlarına aykırı olamaz.
- b) Taslaklar düzenleme amacına uygun olarak hazırlanır.
- c) Taslaklar hazırlanırken yargı kararları gözönünde bulundurulur.
- ç) Taslaklar hazırlanırken düzenlenen alanlara ilişkin mevzuatın tamamı gözden geçirilerek, gerekiyorsa mevcut hükümlerde gerekli değişiklikler yapılır veya anılan hükümlerden ihtiyaç duyulanlar taslağa alınarak ihtiyaç duyulmayan hükümler yürürlükten kaldırılır.
- d) Çerçeve taslaklarda, ilgili mevzuata işlenemeyecek ve onun dışında kalarak tek metin olma özelliğini bozacak hükümlere yer verilmez.
- e) Taslakların kapsam maddesi, herhangi bir tereddüde yol açmayacak açıklıkta düzenlenir; taslağın kapsamı konusunda herhangi bir tereddüt bulunmuyorsa, taslakta ayrıca kapsam hükmüne yer verilmez.
- f) Taslağın madde metinleri kısa ve anlaşılır biçimde düzenlenir, ayrıca içinde açıklayıcı hükümlere yer verilmez.

İKİNCİ BÖLÜM

Taslakların Hazırlanması ve Başbakanlığa Gönderilmesi

Taslakları hazırlayacak birimler

MADDE 5 - (1) Taslaklar, konuyla ilgili kurum ve kuruluşların görevli birimleri tarafından hazırlanır. Hukuk müşavirlikleri dışındaki birimlerce hazırlanan taslaklar hakkında hukuk müşavirliklerinin görüşü alınır.

Görüş alma

MADDE 6 - (1) Başbakanlığa sunulmadan önce, taslaklar hakkında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınır. Bu çerçevede ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra;

a) Bakanlıklarca hazırlanan ekonomik, sosyal politikalar ve tedbirlerle ilgili kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları ile yeni bir teşkilatlanmayı öngören taslaklar hakkında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının,

b) Kamu personeli ve teşkilatlanmayla ilgili olarak hazırlanan taslaklar hakkında Devlet Personel Başkanlığının,

c) Tüzük taslakları hakkında devlet bakanları dâhil bütün bakanlıkların,

ç) Kamu gelir ve giderlerini etkileyen kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının; malî konuları düzenleyen kanunlar ile düzenleyici işlemlere ilişkin taslaklar hakkında Maliye Bakanlığının,

d) Kanun ve kanun hükmünde kararname taslakları hakkında Adalet Bakanlığının,

e) Bakanlıklar ile Sayıştayın denetimine tâbi diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca malî konularda düzenlenecek yönetmelik taslakları hakkında Sayıştay Başkanlığının,

f) Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde hazırlanan taslaklar hakkında Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin,

görüşlerinin alınması zorunludur.

(2) Taslaklar hakkında konuyla ilgili mahallî idareler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinden de faydalanılır.

(3) Kamuoyunu ilgilendiren taslaklar Başbakanlığa iletilmeden önce, teklif sahibi bakanlık tarafından internet, basın veya yayın aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulabilir. Bu suretle taslak hakkında toplanan görüşler değerlendirildikten sonra teklifte bulunulur.

(4) Başbakanlık, mutabakat sağlanamayan taslaklara ilişkin olarak ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından doğrudan görüş alabilir.

Görüşlerin bildirilmesi

MADDE 7 - (1) İlgili kanunlardaki özel hükümler saklı kalmak kaydıyla bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları, taslaklara ilişkin görüşlerini en geç otuz gün içinde bildirir. Bu süre, ivedi durumlarda Başbakanlık tarafından kısaltılabilir. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları görüş vermek için ek süre isteyebilir. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları görüş bildirmekten kaçınmaz. Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır.

(2) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları da taslaklara ilişkin görüşünü otuz gün içinde bildirir. Süresinde görüş verilmezse olumlu görüş verilmiş sayılır.

(3) Bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları taslakları öncelikle kendi görevleri açısından inceler ve düzenleyici etki analizinde belirtilen hususların yerinde olup olmadığını değerlendirir.

(4) Görüşler, ek-2'de yer alan form doldurulmak suretiyle bildirilir.

Teklif yazıları

MADDE 8 - (1) Bakanlıklarca hazırlanan taslaklara ilişkin teklif yazıları, münhasıran bakan tarafından imzalanır.

(2) Bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarca Başbakanlığa gönderilecek taslaklara ilişkin teklif yazıları bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakan tarafından imzalanır. Ancak, ilgili kanunun öngördüğü hâllerle sınırlı olmak üzere, Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe

konulmayan yönetmelikler ile genelge ve tebliğ teklifleri, ilişkili bulundukları bakanlığa da bilgi verilmesi kaydıyla düzenleyici ve denetleyici kurum başkanı tarafından imzalanır.

(3) Doğrudan Başbakan'a bağlı kuruluşlardan Başbakanlığa gönderilecek teklif yazıları, bu kuruluşların üst yöneticileri tarafından imzalanır.

Taslakların Başbakanlığa gönderilmesi

MADDE 9 - (1) İlgili kurum ve kuruluşlardan alınması gereken görüşler tamamlandıktan sonra;

- a) Görüşe gönderilen taslak,
- b) Taslağa ilişkin görüşler,
- c) Görüşler dikkate alınarak düzenlenen nihaî taslak ve genel gerekçe,
- ç) Görüşlerin değerlendirildiği ek-3'te yer alan form,
- d) Taslağın mevcut düzenlemeyle karşılaştırılmasına ilişkin karşılaştırma cetveli,
- e) Kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarında madde gerekçeleri ve düzenleyici etki analizi,

mühürlü ve parafli olarak yazılı ortamda veya elektronik imza mevzuatı çerçevesinde elektronik ortamda Başbakanlığa gönderilir. Taslağı paraflayanın adı ve soyadı ile unvanı yazılır. Yazılı ortamda gönderilen belgelerin bir örneği Başbakanlığa elektronik ortamda ayrıca iletilir.

(2) Mevzuatta belirli bir süre içinde yürürlüğe konulması veya Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilmesi öngörülen düzenlemelere ilişkin taslaklar, bu sürelerden en az onbeş gün önce Başbakanlığa sevk edilir.

(3) Birinci ve ikinci fıkralarda belirtilen hususlara ve 8 inci madde hükmüne uyulmadan Başbakanlığa gönderilen taslaklar işleme konulmayarak bakanlığına veya kurumuna iade edilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Taslaklara Dair Usul ve Esaslar

Taslakların şekli

MADDE 10 - (1) Taslaklarda;

- a) Taslağın adı,
- b) Maddeler,
- c) Genel gerekçe,

bulunması zorunludur. Yürütme maddesinden sonra varsa taslağın eklerine yer verilir.

(2) Tebliğ ve genelge taslaklarının maddeler hâlinde yazılması, genelge taslaklarında ad ve genel gerekçe bulunması zorunlu değildir. Ancak, tebliğ ve genelge taslaklarının maddeler hâlinde yazılmaması durumunda, bu taslaklara atıf yapılırken tereddütlere yer verilmemesi için gerekli bölümlendirmeler yapılır.

(3) Kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarında birinci fıkra da belirtilenlere ilave olarak madde gerekçeleri ve düzenleyici etki analizi de bulunur.

(4) Kanun ve kanun hükmünde kararnamelere ilişkin olanlar dışındaki çerçeve taslaklarda,

a) Değiştirilen düzenleme yayımlanmışsa, düzenlemenin ve düzenlemede yapılan tüm değişikliklerin yayımlandığı Resmî Gazetelerin tarih ve sayılarını,

b) Değiştirilen düzenleme yayımlanmamışsa, düzenleme ve düzenlemede yapılan tüm değişikliklere ilişkin Bakanlar Kurulu kararları veya olurların tarih ve sayılarını,

gösteren bir liste hazırlanır ve bu liste, yayımlanan düzenlemelerde aynı Resmî Gazetede yayımlanır, yayımlanmayan düzenlemelerde düzenlemenin sonuna eklenir.

Taslağın adı

MADDE 11 - (1) Her taslağa bir ad konulur. Taslağın adı koyu, büyük harflerle yazılır ve altı çizilmez.

(2) Çerçeve taslaklarda mevzuatın adına, taslağın adında yer verilir. Çerçeve taslağın birden fazla kanun ve kanun hükmünde kararnamede değişiklik öngörmesi durumunda taslağa; "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" veya "Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" gibi adlar yerine, yapılan değişikliklerle ulaşılmak istenen amacı belirleyebilecek nitelikte bir ad verilir.

(3) Çerçeve taslakların adında, mevzuat maddelerinin değiştirilmesi veya mevzuata madde eklenmesine ilişkin ifadeler yerine, mevzuatın değiştirilmesine ilişkin ifadeler kullanılır.

(4) Uygulamada birliği sağlamak amacıyla; kanun ve kanun hükmünde kararnamelede yer alan özel hükümler saklı kalmak üzere, Resmî Gazetede yayımlanacak tüzük ve yönetmelik dışındaki düzenleyici işlemler sadece karar, tebliğ ve genelge olarak isimlendirilir.

Kısım ve bölümler

MADDE 12 - (1) Müstakil taslaklar kısımlara, kısımlar da bölümlere ayrılabilir. Kapsamı geniş olan taslaklar kitaplara da ayrılabilir.

(2) Her kitap, kısım ve bölüm için ayrı ayrı başlık konulur. Kitap, kısım ve bölüm ifadeleri koyu ve büyük harflerle, başlıkların ise sadece baş harfleri büyük harflerle ve koyu yazılır. Başlıkların altı çizilmez.

Maddeler

MADDE 13 - (1) Taslaklar, sırasıyla maddeler, fıkralar, bentler ve alt bentlerden oluşur.

(2) Fıkralar numarayla, bentler harfle, alt bentler numarayla belirlenir. Bentlerin sıralanmasında Türk alfabesinde yer alan bütün harfler kullanılır. Çerçeve maddelerde fıkralar numaralandırılmaz. Fıkraların numarası ayraçla, bentler ve alt bentlerin harf ve numaraları yarım ayraçla kapatılır; “z” harfinden sonra alfabetik sıralama “aa, bb, cc, çç, ... zz” şeklinde yapılır.

(3) Maddeler ve çerçeve maddeler koyu, tüm harfleri büyük yazılır, numaralandırılır ve numaradan sonra kısa çizgi işareti konulur; ayrıca nokta konulmaz. Maddelerin ve çerçeve maddelerin altı çizilmez.

(4) Tanımlar maddesinde, tanımlar alfabetik sıralamaya göre bent veya alt bentlerle gösterilir.

Madde başlıkları

MADDE 14- (1) Madde, ek madde ve geçici maddelere içeriğine uygun başlıklar konulur. Çerçeve maddelere başlık konulmaz.

(2) Madde hükmünün değiştirilmesi sonucunda, maddenin başlığı ile muhtevası arasındaki uyumun bozulması hâlinde, madde başlığı da muhtevaya uygun şekilde değiştirilir.

(3) Madde başlıkları koyu yazılır ve altı çizilmez. Madde başlığının sadece birinci kelimesinin ilk harfi büyük yazılır. Madde başlıklarının sonunda noktalama işaretlerine yer verilmez.

Maddelerin sıralanması

MADDE 15- (1) Taslaklarda düzenlemenin niteliğine ve ihtiyaca göre sırasıyla amaç, kapsam, dayanak, tanımlar, teşkilat, organlar, nitelikler, görev, yetki ve sorumluluklar, cezaî hükümler, düzenleyici işlemlere ilişkin hüküm, değiştirilen ve yürürlükten kaldırılan hükümler, geçici hükümler ile yürürlük ve yürütme maddeleri ve varsa düzenlemelerin ekleri yer alır.

(2) Yürürlük maddesinde, taslağın yürürlüğe gireceği tarih tereddüde yer vermeyecek şekilde belirtilir.

Ek ve geçici maddeler

MADDE 16 - (1) Mevzuatta yapılacak yeni düzenlemenin mevcut maddelerden birine eklenememesi ve mevcut maddelerin sıralamasına uygun düşmemesi durumunda ek madde uygulamasına gidilir. Ek madde, yürürlük maddesinden ve varsa geçici maddelerden önce yer alır.

(2) Taslaklarda mükerrer maddelere yer verilmez, yürürlükteki metinlere ek madde eklenmesi yoluna gidilir. Eklenecek yeni maddenin düzenlemenin belirli bir bölümünde yer alması gerekiyorsa, madde ilgili bölümde “MADDE .../A-” şeklinde numaralandırılır.

(3) Yeni mevzuat metni ile getirilen düzenleme uygulanmaya başlayınca veya yürürlüğe girinceye kadar geçecek süre içinde yapılacak işlem ve düzenlemeler ya da uyulacak ilke ve kurallar ile daha önceki düzenlemelerden doğan hakların korunmasına ilişkin hususlar ve benzeri geçiş hükümleri geçici maddelerle düzenlenir. Geçici maddeler de ayrıca numaralandırılır. Kadro ihdas veya iptaline ilişkin düzenlemeler geçici maddelerle yapılmaz.

(4) İlave edilecek ek maddeler veya geçici maddeler, düzenlemenin esas yapısındaki sisteme uygun biçimde düzenlenir ve ek madde ve geçici maddelere mevcut ek ve geçici madde numaralarını devam ettirecek şekilde numara verilir.

Birde fazla düzenleme ve maddede değişiklik

MADDE 17 - (1) Konu itibarıyla aralarında bağlantı bulunması sebebiyle birden fazla mevzuatta düzenleme yapılmasını gerektiren hâller dışında, bir çerçeve taslak ile birden fazla

düzenlemenin hükümlerinde değişiklik yapılamaz. Yapılacak değişiklikler her düzenleme için ayrı ayrı çerçeve taslaklar ile yapılır.

(2) Değiştirilmesi öngörülen maddelerin birden fazla olması durumunda bunlar tek bir çerçeve madde içinde değil, her biri ayrı çerçeve maddeler ile düzenlenir.

(3) Maddelerin değiştirilmesi durumunda, değiştirilen madde metni, madde numarası ile birlikte yazılır. Fıkra, bent ya da alt bentler değiştirilirken, satırbaşından başlanır; fıkra, bent ve alt bendin harfi veya numarası yazılır. Değiştirilen madde, fıkra, bent, alt bent, paragraf ve cümleler turnak içinde yazılır.

(4) Bağlantılı birden fazla mevzuatta değişiklik yapan çerçeve taslaklarda çerçeve maddeler, değişiklik yapılan mevzuatın kabul veya yayım tarihlerine göre sıralanır.

İfadelerde değişiklik

MADDE 18 - (1) Çerçeve taslaklarda bazı kelimelerin veya ibarelerin kaldırılması, ilave edilmesi veya yerlerine başkalarının ikame edilmesi şeklinde değişiklik yapılması yerine, değiştirilen kelime veya ibarenin içinde yer aldığı madde, fıkra, bent, alt bent, paragraf veya cümlenin değiştirilmesi tercih edilir.

Atıfların yapılması

MADDE 19 - (1) Bir madde içinde başka bir mevzuata atıf yapılıyorsa, tereddütlere yer verilmemesi için, atıf yapılan mevzuatın tarihi, sayısı ve adı ile maddesi, fıkrası, bendi, alt bendi, paragrafı veya cümlesi açıkça belirtilir.

(2) Yapılan ilk atıfta;

a) Kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tarihi, sayısı ve adı, adının uzun olması durumunda sadece tarihi ve sayısı,

b) Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan düzenleyici işlemlerde Bakanlar Kurulu kararının tarihi ve sayısı ile düzenleyici işlemin adı,

c) Diğer düzenlemelerde, düzenlemenin yayımlandığı Resmî Gazetenin tarihi ve sayısı ile düzenleyici işlemin adı, belirtilir.

(3) Tarihler gün, ay ve yıl olarak rakamla yazılır, aralarına eğik çizgi konulur.

(4) İlk atıftan sonra kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde sadece kanun veya kanun hükmünde kararnamenin sayısı veya adı belirtilerek atıf yapılır. Diğer düzenlemelerde ise “aynı Yönetmeliğe”, “aynı Yönetmeliğin” gibi atıflar yapılır.

(5) Atıf yapılan kanun, kanun hükmünde kararname ve düzenleyici işlemler veya bunların madde, fıkra, bent, alt bent, paragraf ya da cümleleri belirtilirken, daha önce yapılan değişiklikler vurgulanmaz.

(6) Kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarında sadece kanun ve kanun hükmünde kararnamelere atıf yapılır, düzenleyici işlemlere atıf yapılmaz. Tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlere ilişkin taslaklarda alt düzeydeki mevzuata atıf yapılmaz.

(7) Atıf yapılan madde numarasından sonra Türkçe ses uyumuna göre gerekli ek konulur, nokta kullanılmaz. Fıkra, paragraf ve cümlelere atıf yapılırken rakam yerine yazı kullanılır. Bent veya alt bentlere atıf yapılırken bent ve alt bentlerin harf ya da numarası ayrıç içinde yazılır.

(8) Yürürlükten kaldırılan;

a) Kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tarihi, sayısı ve adı; adının uzun olması durumunda sadece tarihi ve sayısı ile madde, fıkra, bent, alt bent, paragraf ya da cümlesi,

b) Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan düzenleyici işlemlerde, Bakanlar Kurulu kararının tarihi, sayısı ve düzenleyici işlemin adı ile madde, fıkra, bent, alt bent, paragraf ya da cümlesi,

c) Diğer düzenlemelerde düzenlemenin yayımlandığı Resmî Gazetenin tarihi, sayısı ve düzenlemenin adı ile madde, fıkra, bent, alt bent, paragraf ya da cümlesi,

açıkça belirtilir. “Diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır/uygulanmaz.” gibi ifadeler yer verilmez.

Alt düzenlemelerin yürürlüğe girmesi

MADDE 20 - (1) Kanun ve kanun hükmünde kararname taslaklarının ilgili maddelerinde, düzenleyici işlemlerin, kanunun veya kanun hükmünde kararnamenin yürürlük tarihinden itibaren ne kadar sürede yürürlüğe konulacağı ve yeni düzenlemeler yürürlüğe girinceye kadar varsa yürürlükteki hükümlerin uygulanmasına devam edilip edilmeyeceği belirtilir.

Gerekçeler

MADDE 21 - (1) Genel gerekçede, taslağın hazırlanmasını gerektiren nedenler açıkça belirtilir.

(2) Madde gerekçelerinde, her maddenin düzenleniş nedenleri açıklanır. Kaldırılması, değiştirilmesi veya eklenmesi istenen hükümlerin neler olduğu ve kaldırma, değiştirme veya ekleme sebepleri açıkça belirtilir. Madde gerekçeleri, her madde için ayrı ayrı düzenlenir. Madde gerekçeleri, madde metninin tekrarı biçiminde hazırlanamaz.

Yükümlülük ve sorumluluk getiren düzenlemeler

MADDE 22 - (1) Kanun, kanun hükmünde kararname ve Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan düzenleyici işlemler dışındaki tasarlarda;

a) Bu düzenlemelerin dayanaklarında belirtilenler dışında yükümlülük getiren hükümler, malî konularda gelir ve gider öngören hükümler ile teşkilat kuran veya kaldıran, kadro iptal veya ihdas eden hükümlere yer verilmez.

b) Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına görev ve sorumluluk yükleyen hükümlere yer verilmesi hâlinde, bu bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşlarının uygun görüşleri alınır veya taslak bunlarla birlikte hazırlanır.

Tasarlarda kullanılacak dil

MADDE 23 - (1) Tasarlarda, yaşayan Türkçe kullanılır. Türkçede karşılığı bulunan yabancı kelimelere yer verilmez. Türkçede karşılığı bulunmayan teknik terimlere yer verilmesinin zorunlu olması durumunda, bu terimler aslına uygun olarak yazılır.

(2) Terim birliğinin sağlanması amacıyla tasarlara başlığında ve madde metninde “yasa” kelimesi yerine “kanun” kelimesi kullanılır.

(3) Tasarlarda, varsa tanım maddesinde belirtilenler dışında kısaltmalara yer verilmez. Kısaltmalar yerine kısaltmanın temsil ettiği kelimeler açıkça yazılır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Çeşitli ve Son Hükümler

Düzenleyici etki analizi

MADDE 24 - (1) Yürürlüğe konulması hâlinde etkisinin on milyon YTL’yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararname tasarlara için düzenleyici etki analizi yapılması zorunludur. Bu miktar gerekli görülen hâllerde Başbakanlıkça yeniden belirlenebilir.

(2) Başbakanlık, etkisi on milyon YTL’nin altında kalan kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile etki miktarına bakılmaksızın diğer düzenleyici işlemler için de düzenleyici etki analizi hazırlanmasını isteyebilir.

(3) Millî güvenliği ilgilendiren konular ile bütçe ve kesin hesap kanunu tasarlara için düzenleyici etki analizi hazırlanmaz.

(4) Düzenleyici etki analizi teklif sahibi bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşu tarafından hazırlanır.

(5) Düzenleyici etki analizinde ek-1’de belirtilen hususlara yer verilir. Düzenleyici etki analizi hazırlanırken mevcut istatistiki verilerden de yararlanılır.

Re’sen düzeltme ve iade

MADDE 25 - (1) Başbakanlık, tasarlarda şekil yönünden re’sen düzeltme yapabilir.

(2) Anayasaya, kanunlara ve diğer ilgili mevzuata aykırılığı tespit edilen veya bu Yönetmeliğe uygun olarak hazırlanmayan tasarlara, noksanlıkların giderilmesi veya uygunluğun sağlanması amacıyla yeniden değerlendirilmek üzere Başbakanlık tarafından teklif sahibi bakanlık, kurum veya kuruluşa iade edilir.

Örnekler

MADDE 26 - (1) Bu Yönetmelikte düzenlenen hususlar ek-4’te örneklendirilmiştir.

Yönetmelikten önceki mevzuatta düzenleme

GEÇİCİ MADDE 1 - (1) Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik öngören tasarlarda, mevcut düzenlemenin şekli sistemine uyum sağlanması esastır.

Liste hazırlama istisnası

GEÇİCİ MADDE 2 - (1) Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan düzenlemelerde yapılacak değişiklikler hakkında 10 uncu maddenin dördüncü fıkrasında belirtilen

listenin hazırlanmasında, bu Yönetmeliğin yayımı tarihinden önce yapılan değişikliklerin belirtilmesi zorunlu değildir.

Yürürlük

MADDE 27 - (1) Bu Yönetmeliğin;

- a) Düzenleyici etki analizine ilişkin hükümleri yayımı tarihinden itibaren bir yıl sonra,
 - b) Diğer hükümleri yayımı tarihinde,
- yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 28 - (1) Bu Yönetmelik hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

Ek- 1

Düzenleyici Etki Analizinde Yer Alacak Hususlar

- 1- Düzenlemenin hazırlanmasını gerekli kılan sebeplerin neler olduğu, düzenlemenin türünün doğru seçilip seçilmediği.
- 2- Düzenlemenin muhtemel fayda ve maliyetlerinin neler olduğu, faydaların maliyetleri haklı çıkarıp çıkarmadığı.
- 3- Düzenlemenin bütçeye ek malî yük getirip getirmediği, getiriyorsa yaklaşık maliyetin ne olduğu.
- 4- Düzenlemenin yeni bir teşkilat kurulmasını veya kadro ihdasını öngörüp öngörmediği ve bunların gerekli olup olmadığı.
- 5- Düzenlemenin sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin neler olacağı.
- 6- Düzenlemenin kırtasiyeciliği ve bürokratik formaliteleri artıran yönlerinin bulunup bulunmadığı.
- 7- Düzenleme yapılırken ilgili tarafların görüşlerini beyan etme fırsatı bulup bulmadığı.
- 8- Düzenlemenin uygulanabilir olup olmadığı, düzenlemeye uyumun nasıl sağlanacağı, uygulamanın nasıl takip edileceği.
- 9- Düzenleme ile yetki ve sorumluluk verilen idarenin doğru seçilip seçilmediği.
- 10- Düzenlemenin etkilerinin nasıl ölçüldüğü.

Ek-2

TASLAKLAR HAKKINDA GÖRÜŞ BİLDİRİLMESİNDE KULLANILACAK FORM

Taslağın Geneli Üzerindeki Görüş ve Değerlendirme		Teklif
Taslak Maddesi	Görüş ve Değerlendirme	Teklif
1-		

Ek-3

TASLAKLARA İLİŞKİN GÖRÜŞLERİN BAŞBAKANLIĞA GÖNDERİLMESİNDE KULLANILACAK FORM

Görüş Veren Kurum	Taslak Maddesi	Teklif	Değerlendirme
1-			
2-			

Ek- 4
ÖRNEKLER

ÖRNEK 1- ÇERÇEVE MADDE

MADDE 1- .../.../... tarihli ve ... sayılı ... Kanunun 14 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 14- (1) Madde, ek madde ve geçici maddelere içeriğine uygun başlıklar konulur. Çerçeve maddelere başlık konulmaz.

(2) Madde hükmünün değiştirilmesi sonucunda, maddenin başlığı ile muhtevası arasındaki uyumun bozulması hâlinde, madde başlığı da muhtevaya uygun şekilde değiştirilir.

(3) Madde başlıkları koyu yazılır ve altı çizilmez. Madde başlığının sadece birinci kelimesinin ilk harfi büyük yazılır. Madde başlıklarının sonunda noktalama işaretlerine yer verilmez.”

MADDE 2- ... sayılı Kanunun 20 nci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinin (2) numaralı alt bendinin dördüncü cümlesi yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 3- ... sayılı Kanunun mülga/Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 37 nci maddesinin dördüncü fıkrasının (e) bendi aşağıdaki şekilde yeniden düzenlenmiştir.

“e) Bakan tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek.”

ÖRNEK 2- ÇERÇEVE TASLAK

... KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN TASARISI

MADDE 1- .../.../... tarihli ve ... sayılı ... Kanununun 16 ncı maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Danışma birimleri

MADDE 16- Başkanlığın danışma birimleri şunlardır:

a) Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı.

b) Hukuk Müşavirliği.

c) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği.”

MADDE 2- ... sayılı Kanunun 20 nci maddesinin ikinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 3- Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 4- Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

ÖRNEK 3- MÜSTAKİL TASLAK

... KANUNU TASARISI

Amaç

MADDE 1- (1) Bu Kanunun amacı; ... esasları belirlemektir.

Kapsam

MADDE 2- (1) Bu Kanun, ... kapsar.

Tanımlar

MADDE 3- (1) Bu Kanunun uygulanmasında;

- a) Acente: Seyahat acentelerini,
 - b) Bakan: Kültür ve Turizm Bakanını,
 - c) Kurum: ... Kurumunu,
 - ç) Zatî eşya: ... eşyayı,
- ifade eder.

...

Yönetmelik

MADDE 26- (1) Bu Kanunda belirtilen yönetmelikler, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren üç ay içinde Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulur.

Yürürlükten kaldırılan mevzuat

MADDE 27- (1) .../.../... tarihli ve ... sayılı ... Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

Mevcut yönetmeliğin uygulanması

GEÇİCİ MADDE 1- (1) Bu Kanunda öngörülen yönetmelikler yürürlüğe girinceye kadar mevcut yönetmeliklerin bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam edilir.

Yürürlük

MADDE 28- (1) Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 29- (1) Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

Sigorta primi iŧveren hiŧesiz teŧvik MADDE 4- 31/12/2008 tarihinde kadar uygulanmak ŧzere, 2 nci maddenin (a) bendi kapsamındaki iliŧerde, 14/10/2003 tarihinden itibaren yeni iŧe baŧlayan gelir ve kurumlar vergisi mŧkelleflerinin, bu iŧ yerlerinde alıŧtırdıkları iŧçiler ile 4/10/2003 tarihinden itibaren yeni iŧe baŧlayan olan gelir ve kurumlar vergisi mŧkelleflerinin bu tarihten itibaren ıŧce ilgili idariye vermiŧ oldukları ve son idari eŧiklik sigorta primi bordrolarında bildirildikleri iŧç-iŧçerisi sayısına ilave olarak yeni iŧe baŧlayan ve bu iŧ yerlerinde alıŧan eŧalıŧtırıcıları iŧçiler için 17.7.1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 72 ve 73 ŧncü maddeleri uyarınca prime esas kazançları ŧzerinden hesaplanan sigorta primleri ile iŧveren hiŧesinin organize sanayi veya endüstri bölgelerinde kamulu iŧ yerleri için 21/10/1989'da diğeri yerlerdeki iŧ yerleri için % 80'i Hazinece karŧılanır. Hiŧesince karŧılanacak tutar, 1981 sayılı 506 sayılı Kanunun 78 nci maddenin uyarınca belirlenen kazanc alt sınırına göre hesaplanan iŧveren hiŧesi prim içerinin arŧımı 500'den fazla olacak diğeri ierilerden yukarıda belirtilen oranlara göre uygulanır tutarı aşmaz. Sa kadar ki, 31/12/2005 tarihinden itibaren kanunla dbil olmayan iliŧerde erekleŧtirilmiŧ olan bölgelerinin, aygına dbil olan iliŧere karŧılaması bölgede bu ierilerden yararlanmaz. İŧveren hiŧesinin ait primleri ile Hazinece karŧılanabilmek için, iŧverenlerin alıŧtırdıkları sigortalılarla ilgili olarak 506 sayılı Kanun uyarınca drenlenmesi grken azlık aram ve hizmet belgelerinin saad olmasından itibaren aygına dbilmiŧ ve sigortalıların toplamına ait sigorta primlerinin 100 hiŧesine oranlı eŧik ierileri ile Hazinece karŧılanmasını iŧveren hiŧesine ait tutarın ercentisi tutar. Bu maddede dre iŧveren tarafından belirlenen, grken primlerin 100' denmiŧi eŧiklik, Hazinece Kanununda yazılacak bölgenin grkenlerinden karŧılanan aygına zammı brtenen tabii eŧiler. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı, alıŧma ve Sosyal Grnlük Bakanlığı ile Hazine Mŧsteŧarlıđının bağlı olduğu Bakanlıkça mŧliŧerken belirlenir.	MADDE 3- 5084 sayılı Kanunun 4 ŧncü maddesi bağlığıyla birlikte aŧađdaki kilde dğirilmisdir. "Sigorta primi iŧveren hiŧesiz teŧvik MADDE 4- 31/12/2008 tarihinde kadar uygulanmak ŧzere, 2 nci maddenin brinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen iliŧerde alıŧtırıcı belirlenmiŧ gelir ve kurumlar vergisi mŧkelleflerinin bu iliŧerdeki iŧ yerlerinde alıŧan alıŧtırdıkları iŧçiler ile 17/7/1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 72 nci ve 73 ŧncü maddeleri uyarınca prime esas kazançları ŧzerinden hesaplanan sigorta primleri iŧveren hiŧesinin, organize sanayi veya endüstri bölgelerinde kamulu iŧ yerleri için 21/10/1989'da diğeri yerlerdeki iŧ yerleri için % 80'i Hazinece karŧılanır. Hiŧesince karŧılanacak tutar, 1981 sayılı 506 sayılı Kanunun 78 nci maddenin uyarınca belirlenen kazanc alt sınırına göre hesaplanan iŧveren hiŧesi prim içerinin arŧımı 500'den fazla olacak diğeri ierilerden yukarıda belirtilen oranlara göre uygulanır tutarı aşmaz. Sa kadar ki, 31/12/2005 tarihinden itibaren kanunla dbil olmayan iliŧerde erekleŧtirilmiŧ olan bölgelerinin, aygına dbil olan iliŧere karŧılaması bölgede bu ierilerden yararlanmaz. İŧveren hiŧesinin ait primleri ile Hazinece karŧılanabilmek için, iŧverenlerin alıŧtırdıkları sigortalılarla ilgili olarak 506 sayılı Kanun uyarınca drenlenmesi grken azlık aram ve hizmet belgelerinin saad olmasından itibaren aygına dbilmiŧ ve sigortalıların toplamına ait sigorta primlerinin 100 hiŧesine oranlı eŧik ierileri ile Hazinece karŧılanmasını iŧveren hiŧesine ait tutarın ercentisi tutar. Bu maddede dre iŧveren tarafından belirlenen, grken primlerin 100' denmiŧi eŧiklik, Hazinece Kanununda yazılacak bölgenin grkenlerinden karŧılanan aygına zammı brtenen tabii eŧiler. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığı, alıŧma ve Sosyal Grnlük Bakanlığı ile Hazine Mŧsteŧarlıđının bağlı olduğu Bakanlıkça mŧliŧerken belirlenir."
--	---

ÖRNEK 5- DÜZENLEMEDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERE İLİŞKİN LİSTE
5-A) Resmî Gazetede Yayımlananlar

Yönetmeliğin/Tüzüğün/Bakanlar Kurulu Kararının Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi			Sayısı
1/3/2002			24682
Yönetmelikte/Tüzükte/Bakanlar Kurulu Kararında Değişiklik Yapan Düzenlemelerin Yayımlandığı Resmî Gazetenin Tarihi			Sayısı
1-	1/4/2003		25066
2-	20/4/2004		25439
3-	20/9/2004		25589
4-	20/6/2005		25851

5-B) Resmî Gazetede Yayımlanmayanlar

Yönetmeliğin/Bakanlar Kurulu Kararının Tarihi			Kararname Sayısı
16/5/2002			2002/4852
Yönetmelik/Bakanlar Kurulu Kararında Değişiklik Yapan Düzenlemelerin Tarihi			Sayısı
1-	1/4/2003		2003/1452
2-	20/4/2004		2004/3526
3-	20/9/2004		2004/8654
4-	20/6/2005		2005/8505

Yönetmeliğin/Tebliğin Tarihi			Olur Sayısı
16/5/2002			B.02.0.KKG/105-26-2687
Yönetmelikte/Tebliğde Değişiklik Yapan Yönetmelik/Tebliğlerin Tarihi			Olur Sayısı
1-	1/4/2003		B.02.0.KKG/105-26-6387
2-	20/4/2004		B.02.0.KKG/105-26-5244
3-	20/9/2004		B.02.0.KKG/105-26-9875
4-	20/6/2005		B.02.0.KKG/105-26-8965

ÖRNEK 6- TASLAKLARDA AD

BAŞBAKANLIK TEŞKİLATI HAKKINDA KANUN TASARISI

ÇOCUK KORUMA KANUNU TASARISI

SAYIŞTAY KANUNUNDA DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUN TASARISI

VERGİ BARIŞI KANUNU TASARISI

TIPTA UZMANLIK TÜZÜĞÜ TASARISI

TAPU SİCİLİ TÜZÜĞÜNDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR TÜZÜK TASARISI

**MEVZUAT HAZIRLAMA USUL VE ESASLARI HAKKINDA YÖNETMELİK
TASLAĞI**

**KAMU KURUM VE KURULUŞLARINDA GÖREVDE YÜKSELME VE UNVAN
DEĞİŞİKLİĞİ ESASLARINA DAİR GENEL YÖNETMELİKTE DEĞİŞİKLİK
YAPILMASINA DAİR YÖNETMELİK TASLAĞI**

**BAŞBAKANLIK UZMAN YARDIMCILIĞI GİRİŞ VE BAŞBAKANLIK
UZMANLIĞI YETERLİK SINAVLARI İLE ATAMA, YETİŞTİRME, GÖREV,
YETKİ VE
ÇALIŞMA USUL VE ESASLARI HAKKINDA YÖNETMELİK TASLAĞI**

**YETİŞTİRİLMEK AMACIYLA YURT DIŞINA GÖNDERİLECEK BAŞBAKANLIK
PERSONELİ HAKKINDA YÖNETMELİKTE DEĞİŞİKLİK
YAPILMASINA DAİR YÖNETMELİK TASLAĞI**

KURUM TABİPLİKLERİNİN STANDARDINA DAİR TEBLİĞ TASLAĞI

**YÜKSEK ENFLASYON DÖNEMLERİNDE MALÎ TABLOLARIN
DÜZELTİLMESİNE
İLİŞKİN USUL VE ESASLAR HAKKINDA TEBLİĞDE DEĞİŞİKLİK
YAPILMASINA DAİR TEBLİĞ TASLAĞI**

ÖRNEK 7- TASLAKLARDA BÖLÜMLER

TÜRK CEZA KANUNU

**BİRİNCİ KİTAP
Genel Hükümler**

**BİRİNCİ KISIM
Temel İlkeler, Tanımlar ve Uygulama Alanı**

**BİRİNCİ BÖLÜM
Temel İlkeler ve Tanımlar**

ÖRNEK 8- TASLAKLARDA FIKRA, BENT, ALT BENT

fıkra	Suçta ve cezada kanunilik ilkesi MADDE 2- (1) Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. Kanunda yazılı cezalardan ve güvenlik tedbirlerinden başka bir ceza ve güvenlik tedbirine hükmolunamaz.
fıkra	(2) İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamaz.
fıkra	(3) Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz. Suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaz.
bent bent bent bent bent bent	Genel Müdürlüğün görev ve yetkileri MADDE 3- (1) Genel Müdürlüğün görev ve yetkileri şunlardır; a) ..., b) ..., c) ..., ç) ..., d) ..., e) ...,
alt bent alt bent alt bent alt bent alt bent	1) ..., 2) ..., 3) ..., 4) ..., 5) ...,
bent bent bent bent	f) ..., g) ..., ğ) ..., h) ...,

ÖRNEK 9- MÜSTAKİL MADDE, ÇERÇEVE MADDE

**müstakil
madde**

Amaç

MADDE 1- (1) Bu Kanunun amacı; ... düzenlemektir.

**müstakil
madde**

Suçta ve cezada kanunilik ilkesi

MADDE 2- (1) Kanunun açıkça suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez ve güvenlik tedbiri uygulanamaz. Kanunda yazılı cezalardan ve güvenlik tedbirlerinden başka bir ceza ve güvenlik tedbirine hükmolunamaz.

(2) İdarenin düzenleyici işlemleriyle suç ve ceza konulamaz.

(3) Kanunların suç ve ceza içeren hükümlerinin uygulanmasında kıyas yapılamaz. Suç ve ceza içeren hükümler, kıyasa yol açacak biçimde geniş yorumlanamaz.

**çerçeve mad-
de**

MADDE 1- 22/11/2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun 313 üncü maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Evlât edinenin altsoyunun açık muvafakatiyle ergin veya kısıtlı aşağıdaki hâllerde evlât edinilebilir.”

ÖRNEK 10- MADDE BAŞLIKLARI

Madde başlıkları
MADDE 14-

Yurt dışı eğitim
EK MADDE 38 –

Tekliflerin bildirilmesi
GEÇİCİ MADDE 1–

ÖRNEK 11- DÜZENLEMENİN BELİRLİ BİR BÖLÜMÜNE EKLENECEK MADDE

MADDE 3- ... sayılı Kanuna 10 uncu maddeden sonra gelmek üzere aşağıdaki madde eklenmiştir.

“Hukuk Müşavirliği

MADDE 10/A– (1) Hukuk Müşavirliği aşağıdaki görevleri yapar:

a) Bakan, bakanlık birimleri ve diğer bakanlıklar tarafından gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile diğer hukukî konular hakkında görüş bildirmek.

b) Bakanlığın menfaatlerini koruyucu, anlaşmazlıkları önleyici hukukî tedbirleri zamanında almak, anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak.

c) 8/1/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanun hükümlerine göre adlî ve idarî davalarda gerekli bilgileri hazırlamak, taraf olduğu idarî davalarda bakanlığı temsil etmek veya bakanlıkça hizmet satın alma yoluyla temsil ettirilen davaları takip ve koordine etmek.

ç) Bakan ve Müsteşar tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.”

MADDE 25- ... sayılı Kanuna 20/A maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki madde eklenmiştir.

“Strateji Geliştirme Başkanlığı

MADDE 20/B- (1) Strateji Geliştirme Başkanlığı aşağıdaki görevleri yapar:

a) ...

b) ...

c) ...

ç) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

ğ) ...”

ÖRNEK 12- ATIFLARIN YAPILMASI

12-A) 19 uncu maddenin birinci fıkrası

Saklı tutulan hükümler

MADDE 56- (1) .../.../... tarihli ve ... sayılı ... Kanununun 51 inci maddesinin dördüncü fıkrasının (c) bendi hükmü saklıdır.

Aranacak nitelikler

MADDE 29- (1) Genel Müdürlükte uzman kadrolarına atanacakların 9/12/1994 tarihli ve 4059 sayılı Kanunun 7 nci maddesinin (c) bendinde belirtilen şartları haiz olmaları zorunludur.

12-B) 19 uncu maddenin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları**Uygulanmayacak hükümler**

MADDE 56- (1) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 51 inci maddesinin dördüncü fıkrasının (c) bendi hükmü saklıdır.

ÖZET

Mevzuat yarışan çıkarların dengelenmesi, karmaşık ve değişen toplumlar ile ekonomilerin yönetiminde hükümetlerin kullandığı önemli araçlardan biridir. Devletler ekonomik, sosyal ve idarî mevzuat yoluyla yönetimi sağlamaya çalışmışlardır. Ülkemizde de anayasa, kanun, kanun hükmünde kararname, uluslararası andlaşma, tüzük, yönetmelik ve diğer idarî düzenlemeler uygulamaya konulmuştur. Ancak, zamanla mevzuatın bizzat kendisi kamu yöneticileri için bir reform konusu haline gelmiştir. Ekonomik büyümedeki yavaşlama ve mali yapılardaki zayıflama, fayda-maliyet anlayışı içerisinde geleneksel mevzuatı yeniden ele alma ve yeni mevzuat teknikleri aramaya yol açmıştır. Bunun içinde öncelikle mevzuat yapım sürecinin tanınması gerekir. Bu çalışmada mevzuatımızın nasıl yapıldığı konusunda temel bilgiler verilmiştir. Mevzuat yapım süreci işlenirken, bu sürecin gerek OECD ülkeleri gerekse de AB ülkelerinde başlatılan düzenleme reformu programı ilkeleri ve iyi düzenleme (better regulation) ilkeleri dikkate alınarak yeniden dizayn edilmesi gereği ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Ülkemizde mevzuat hazırlama sürecinin düzenlenmesinde ilişkin kanuni bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, önceleri esaslar şeklinde olan ve 17/2/2006 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle mevzuat hazırlama süreci düzenlenmektedir. Mezkur yönetmelik yürürlüğe konulmadan önceki uygulamalarda OECD ve AB tarafından belirlenen iyi düzenleme ilkelerinin özellikle danışma ve şeffaflık bölümleriyle uygunluk göstermediği görülmektedir. Yürürlüğe konulan son Yönetmelikle, mevzuatın daha şeffaf bir ortamda ve danışma mekanizmaları içerisinde hazırlanmasına yönelik düzenlemeler içerdiği görülmektedir. Ayrıca, mevzuatın yapılmasında fayda ve maliyetinin de hesaplanmasına yönelik düzenleyici etki analizinin Türk mevzuat yapım sürecine entegre edilmesi önemli bir adımdır. Mevzuatın daha iyi bir şekilde hazırlanması ve yürürlüğe konulması idarenin işleyişini de etkileyecek ve vatandaş memnuniyetini artıracaktır.

ABSTRACT

The regulation is a means that the governments use for governing complex and developing communities and economy and also for balancing the competitive interests. The governments issue economical, social and administrative regulations. At our country, some regulations, which are constitutions, laws, a decree having force of law, agreements, regulations, by-laws and other administrative regulations have been taken in to effect. But, some times later, the regulations have become a subject of reform for public administrator. The deceleration of economy and the weakness of financial structure cause re-structuring of the traditional regulations system in the sense of benefit and cost. First of all, the system of drafting law should be identified for re-structuring the system. Some basic information is given about making regulation system at this study. While the process of making regulation is explaining, necessities of designing of this process in accordance with principles of Regulatory Reform Program and Better Regulation Program which are implemented by OECD and European Union.

There is no any law about making regulation system in Turkey. But, there was the Principles which was executed by Prime ministry about this subject up to 17 February, 2006. At this date a new regulation which is called By-Law on The Procedures and Principles of Regulation Drafting came into force. This By-Law regulates the drafting regulating procedures. Before this regulation there is an inconsistency with principles of better regulation which are stated by OECD and EU. But a new regulation consists of provisions that provide transparent and consultative system for preparing regulation. In addition to that, integration of regulatory impact analysis that stipulates the clarification of cost and benefits into the Turkish making regulation system is a very important development. We should know that good regulation cause a good administration and citizen satisfaction.