

## Mevzuatı Muhafazadan Mevzuat Yönetimine

*Birol Özdemir\**

### Özet

Mevzuat yapımızın gelişim süreci içerisinde 1981 yılı milat olarak kabul edilmiştir. Bu farklı dönemlerden günümüze kadar yaşanan mevzuat gelişmeleri de aktarılmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede ise, bilgi-işlem teknolojisinin mevzuat alanına dahil edilmesi ile ortaya çıkan durum ele alınmaktadır. Bu duruma ek olarak da günümüzde doğru ve güvenilir bir mevzuata, kolayca erişim ve ulaşım yönünden duyulan eksiklikler belirtilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Mevzuat, Mevzuat Bilgi Sistemi, Reform, Resmi Gazete.

### Abstract

The year of 1981 is accepted as milestone in the process of the improvement of our legislation structure. In this context, the improvement of legislation through different time periods is included in this paper. Moreover, the situation as a result of the usage of information systems technology in legislation field is mentioned. Additionally, the deficiencies about the access to an accurate and reliable legislation easily are stated.

---

\* Başbakanlık Uzmanı, Başbakanlık.

**Key Words:** Legislation, Legislation Information System, Reform, Official Gazette.

## 1) Giriş

Mevzuat, bir ülkede *yürürlükte bulunan* kanun, tüzük ve yönetmeliklerin tümü veya Anayasa ve kanunların yetkili kıldığı otoriteler tarafından çıkarılan objektif, bağlayıcı ve *yürürlükte bulunan* yazılı kurallar bütünü olarak tanımlanabilir. Yürürlükte olmayan yazılı hukuk kurallarının mevzuat olarak addedilmesine imkân bulunmamakla beraber gerek bir vatandaşın gerekse de herhangi bir idarenin işlemlerini mevzuata uygun ve etkin bir şekilde yapabilmesi için mevzuatın belirli, erişilebilir ve güvenilebilir olması gerekmektedir.

Bu noktada, hangi yazılı hukuk kurallarının yürürlükte, hangilerinin ise yürürlükten kaldırılmış olduğunu gösterecek açık ve anlaşılabilir bir mevzuat sisteminin varlığı; bir ülkedeki mevcut mevzuatın sınırlarının çizilebilmesi, birel veya düzenleyici işlemlerin hukuki âlemde sağlıklı olarak doğabilmesi, hukuki uyumsuzlukların mevzuata uygun olarak çözülebilmesi ve hukuk devleti olma vasfının sürdürülebilmesi için hayati bir değer taşır.

Mevzuat yapımızın tarihi sürecine bakıldığında, 1981 yılını milat olarak gelişimini iki ayrı dönem itibariyle inceleyebiliriz. Bu dönemleri birbirinden ayıran en belirleyici etmen olarak; muhafaza edilmesi gereken bir mevzuat anlayışından iyi yönetilmesi gereken bir mevzuat anlayışına doğru gelişen mevzuatçılık düşüncesine bakış açısındaki değişim ya da mevzuatın kullanımı veya yönetiminde zaman içerisinde oluşan anlayış farklılığının olduğu görülmektedir.

## 2) Mevzuatı Muhafaza

1980'lere kadar yayımlanan mevzuat metinlerinin ortak yönü bu metinler üzerinde ekleme yapan, metinleri değiştiren veya tümüyle kaldıran yeni metinlerin, ana metin üzerinde işlem görmemesi, farklı olarak muhafaza edilmesiydi. Resmi bir gazete haricinde on beşten fazla sayıda mevzuat yayım ve dağıtım vasıtalarının olması, mevzuatta yapılan herhangi bir değişikliğin diğer

metinleri güncellikten uzaklaştırmasına<sup>1</sup> ve tek bir kanun metninin çok sayıda farklı nüshalarının ortaya çıkmasına neden olabilmekteydi.<sup>2</sup> Ayrıca yeni çıkarılan kanunların sonuna eklenen “... kanun ve kanunlarla bu kanuna mugayir bütün kanunlar... veya hükümler mülğadır.” gibi hükümler okuyucuların, elinde bulunan hukuk metninin en güncel metin olup olmadığı noktasında tereddütler yaşamasına ve kanunların adı veya sayısından öte, tarihinin takip edilmesine neden olmaktadır. Bu durum ise hangi hükmün yürürlükte bulunduğunu, hangisinin ilga veya iptal edildiğini veyahut değişikliğe uğramış olduğunu ve hangi kanunun uygulanma imkânını kaybederek hükümsüz hale gelmiş bulunduğunu tespit edebilmek için uzun ve ciddi bir inceleme ve araştırma yapmayı gerektirmekteydi. Örnek vermek gerekirse 1831 tarihinde çıkarılan ilk Resmi Gazete olan Takvim-i Vekayi'nin Devlet haberleşmesini sağlamak amacıyla görev yapan tatarlar vasıtasıyla ilgili yerlere dağıtımının sağlanmasına rağmen düzensiz olarak yayımlanması, güncel mevzuatın ülke genelinde yeknesak olarak uygulanmasını engelleyerek hukuki sorunlara yol açabiliyordu. Bu durumlara bir çözüm olarak 1943 yılında Göktürk'ün beyan ettiği görüş günümüzdeki sistemi tarif eder bir mahiyettedir.<sup>3</sup>

“Aslında bir devlette, bu devletin her türlü müspet hukuk kaidelerini, yani kanunlarını, nizamnamelerini, talimatnamelerini ve resmî makam ve mercilerin emsal teşkil edecek mahiyetteki kararlarını, yani içtihatları *derli toplu, muntazam, kullanılması kolay bir şekilde ve bir yerde günü gününe neşretmek hem ihtiyaca ve hem gayeye uygundur.*”

Ülkemizde yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda 1949 yılında Fritz Neumark tarafından hazırlanarak aynı yıl Başbakanlığa sunulan ve kısaca Neumark Raporu olarak anılan raporda yönetimin ussal çalışmasını engelleyen bir etmen olarak kanunların kodifikasyonu sorununu ele alan Neumark, devin-

---

<sup>1</sup> Zabıt cerideleri, Büyük Millet Meclisi Kavanin Mecmuası, Resmi Gazete gibi resmi olan kanun mecmuaları dışında Kanunlarımız, Sicilli Kavanin ve Tek Metin Kanunlarımız gibi resmi olmayan daha münferit birçok kanun metinleri bulunmaktaydı.

<sup>2</sup> Bu sorun günümüzde hala devam etmektedir.

<sup>3</sup> Hüseyin Avni Göktürk, “Kanunlarımızın Yayım Vasıtalarında Ahenksizlik”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Ankara, C.1, S.3, 1943, s.437.

gen bir toplumda kanunlarda sık sık yapılan değişikliklerin kanunları karmaşık, içinden çıkılmaz bir duruma getirdiğini, kanunların anlaşılmasında bir dille yazılmasının mevzuatın pek çok karışık ve ahenksiz bir hale gelmesine yol açtığını; bütün kanunların ciddi bir tetkike tabi tutulması, metinlerin kodifiye edilmesi ve bu münasebetle açık, mümkün merteye anlaşılabilir ve yeknesak bir dille formüle edilmesinin, gerek hukuki emniyet ve gerek rasyonel çalışma bakımından kati bir zaruret teşkil edeceğini belirtmiştir.<sup>4</sup> Aynı yıl içerisinde mevzuatın ayıklanması, yürürlükte olanların tek metin hâlinde derlenmesi ve yeniden düzenlenmesi hususunda devlet eli ile kodifikasyon çalışmaları yapılmış olsa da hazırlanan raporlar uygulamaya geçirilememiş ve sonuç alınamamıştır.

1971 yılında İdari Reform Danışma Kurulu tarafından daha önce hazırlanmış araştırma raporlarına dayanılarak oluşturulan “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler” başlıklı rapor, tespit edilen sorunlar ve bu sorunlara ilişkin yapılan öneriler noktasında günümüzde hâlâ gündem dâhilinde bulunan bazı konuları içermesi nedeniyle ele alınmaya değerdir. Raporda yer alan hukuki metinlere yönelik sorunları şu şekilde belirtebiliriz:

- 1) Kanunlar ile yönetsel düzenleyici metinlerin sayısındaki fazlalığın yol açtığı karışıklıklar,
- 2) Yürürlükteki mevzuatın tam ve doğru olarak bir arada görülememesi, değişikliklerin izlenememesi ve düsturların hatalı, yetersiz oluşu yüzünden yanlış ve eksik kararların verilmesi,
- 3) Ülkemizde kanun yapma tekniğinin yetersizliğinden ya da gelişmemiş olmasından kaynaklanan, yeni kanunun eski kanunların hangi hükümlerini değiştirdiği ya da ortadan kaldırdığı konusundaki belirsizlikler, uygulanma olanağı göz önünde bulundurulmadan çıkarılan kanunlarla yönetsel düzenleyici metinlerin varlığını sürdürmesi ve çok ayrıntılı kanunların çıkarılması,
- 4) Kanunlarımızda dil ve kavram yönünden bir birlik sağlanamamış olmasından kaynaklanan sorunlar,

---

<sup>4</sup> Fritz Neumark, Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor, Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1949, s.60.

- 5) Kanunların numaralandırılmasındaki düzensizlikler ile bunların yol açtığı karışıklıklar,
- 6) Kanunlarla ilgili birimlerdeki örgütlenme bozuklukları ile görevli yeter-sizliği.

Bu sorunlara ilişkin getirilen çözüm önerileri şu şekilde özetlenebilir<sup>5</sup>;

- 1) Türk mevzuatının yönlendirilmesi, hazırlanması, derlenmesi, ayıklanması ve yeniden düzenlenmesine ilişkin sorunların çözümlenmesi amacıyla bir proje oluşturulması,
- 2) Başbakanlıkta, Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi (Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü) ile Neşriyat ve Müdevvenat Genel Müdürlüğünü (Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü) de içine alan bir merkezi mevzuat biriminin kurulması ve mevzuat yönetimi ile ilgili planlama, uygulama, koordinasyon ve denetim hizmetlerinden sorumlu olması gereken bu birimin mevzuatın hazırlanması, yayımı, sınıflandırılması, dağıtımı, revizyon ve yürürlükten kaldırılması gibi işlerin tümünü üzerine alması,
- 3) Bu araştırma sonunda yürürlükte olduğu saptanan kanunların tek metin halinde birleştirilmesi ve parlamentodan geçirilerek yürürlüğe konulması,
- 4) Yeniden çıkarılacak kanunların, yürürlükteki mevzuat hükümlerinden hangilerini kaldırdığı, hangileriyle ilişkili olduğunun açık ve seçik olarak belirlenmesi,
- 5) Bilimsel kuruluşların yardımıyla mevzuatın dili ve kavram sözlüklerinin merkezi mevzuat birimi tarafından hazırlanması,
- 6) Yürürlükteki kanunların belirlenecek olan bir sisteme göre yeniden numaralandırılması,
- 7) Kanun, tüzük ve yönetmelikler için konu ve kavram endeksi hazırlanarak olanaklar dâhilinde bu endekslerin diğer mevzuat türleri için de düşünülmesi,
- 8) Uygulama olanağı bulunmayan kanunların çıkarılmasını önlemek için

---

<sup>5</sup> Cahit Emre, Yönetim Bilimi Yazıları, Ankara, İmaj Yayınevi, 2003, s.326.

kanunlara konacak esasların yapılacak araştırmalarla saptanmasının kural hâline getirilmesi,

- 9) Hizmetlerin genel esaslarının kanunlarla tespit edilmesi ve ayrıntıların ilgili kuruluşlar tarafından idari metinlerle düzenlenmesi,
- 10) Mevzuatın hazırlanması ve denetim esasları ile yayım ve dağıtım işlerini düzenleyen bir kanun çıkarılmasıdır.

İdari Reform Danışma Kurulunun hazırladığı raporu hayata geçirmeye yönelik çalışmaların başlatılması bir tarafa “üzerinden kısa bir süre geçtikten sonra -belki de toplum yaşamında başka sorunların ön sıraya çıkmasının bir sonucu olarak- varlığı bile unutulmuştur.”<sup>6</sup> Ancak daha sonra göreceğimiz 1981 yılında hazırlanacak olan “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi” raporu, bu raporun tekrarı niteliğinde olacaktır.

İlerleyen yıllarda Enver Paşa'nın “yok kanun, yap kanun...” sözünü tasdik edecek şekilde ve pek çoğu mükerrer olarak çıkarılan kanunlar, aşırı mevzuatçılığa ve birçok ülkede sorun yaratmaya başlayan kanun enflasyonuna neden olmuştur.<sup>7</sup> TBMM, İngiliz parlamentosu için söylenen “Parlamento erkeği kadın yapmak dışında her şeyi yapabilir” sözünü ispat etmeye çalışır bir şekilde mevzuat çıkarma yönünden adeta seri üretim fabrikasını andırmış ve 1984 yılında sadece kanunlar on bir binden fazla bir sayıya<sup>8</sup> ulaşmıştır.

Bu döneme genel olarak bakıldığında; mevzuatın karışık, dağınık ve birleştirilmesi güç bir hal aldığı ve sistematik bir yapıdan yoksun olarak sadece mevzuatın muhafaza edilmeye çalışıldığı görülmektedir. Tek bir metin üzerinde kodifikasyonun yapılmaması mevzuatta nicelik olarak büyük bir artışa neden olmuş ve mevzuatçılık terimi bir nevi “en güvenli bir şekilde mevzuatın muhafaza edilmesi” anlamında kullanılacak bir şekilde ele alınmıştır. Gök-türk'ün dönemi hakkında verdiği bilgiler bu noktada dikkate değerdir.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Cahit Emre, a.g.e., s.327.

<sup>7</sup> “(K)anunlarımız lüzumsuz denilecek kadar mükerrer neşrolunmaktadır. Bu ise hem zaman, hem para israfını mucip olmaktadır.” Bülent DAVER, “Kanunla İlgili Meseleler”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Ankara, C.16, S.4, 1961, s.235.

<sup>8</sup> Yürürlükteki Kanunlar Külliyatı, Başbakanlık yayını, Ankara, 1988, s.VII.

<sup>9</sup> Hüseyin Avni Göktürk, a.g.m., s.449.

“Bu izahattan anlaşıldığı üzere Türkiye Devletinin müspet hukuk kaideleri ve ezcümle kanunları resmî ve hususi vasıtalarla muhtelif isimler altında defalarca bastırılmakta ve memleket içinde yayılmaktadır. ... Zira yukardan beri izah edilen neşir vasıtalarının sayısını çoğaltmak akla uymadığı gibi bunları mümkün merteye azaltmak hem işlerin selâmetinin ve hem de millî menfaatlerin icabıdır sanırız. ...Yani kanunlarımızın bastırılış ve yayılışında her halde ahenkli, gayeli, ve sistemli çalışma ve görüş mevcut değildir. Böylelikle de gerek devletin ve gerek hususi teşebbüslerin birçok servetleri boşuna sarfedilmiş oluyor. Bunların çoğundan vazgeçmek mümkündür.”

### 3) Proje Dönemine Geçiş

1960'lı yıllarda planlı kalkınma dönemine geçilmesiyle birlikte başlayan ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeler ve bu gelişmelerin yarattığı hukuki sorunlar karşısında güven verici, denge sağlayıcı ve çağın hızına ayak uydurabilen bir mevzuat sistemine kavuşulabilmesi için mevcut hukuki metinlerin tekrar gözden geçirilmesi, derlenmesi ve düzenlenmesi hususu büyük bir ihtiyaç haline gelmiştir.

Ülkemizde yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda hazırlanan raporlarda yer verilen ancak üzerinde çok fazla durulmayan mevzuat sorunu, “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi” raporunda yer alan önerilere uygun olarak 14/8/1981 tarihli ve 8/3463 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan “Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesi” ile yeniden gündeme getirilmiştir. Proje Yönetim Kurulu, daha önce ülkemizde bu konuda yapılan bütün çalışmaları toplayıp yayımlayarak, önceleri kamuoyunda bilinmeyen pek çok çalışmayı gün ışığına çıkarmıştır.<sup>10</sup>

Mevzuatın geliştirilmesi alanında yıllardır dile getirilen, çözümü için raporlar hazırlanan sorunlardan bir bölümü bu dönemde nihai çözüme ulaşmıştır. 19/10/1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile raporlarda önerilen tek bir Merkezi Mevzuat Birimi kurulmamasına rağmen Eski Kanun-

---

<sup>10</sup> Bilgi için; DPT, Kanunların Ayıklanması Derlenmesi ve Yürürlükte Olanların Tespiti Hakkında Ülkemizde Yapılan Çalışmalar, Ankara, DPT Yayını, 1983.

lar ve Kararlar Tetkik Dairesi, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğüne; yalnızca kanunların yayımlanmasıyla ilgili görevleri yerine getiren Neşriyat ve Müdevvenat Genel Müdürlüğü ise Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğüne dönüştürülmüş ve görev alanları günümüzdeki şeklini aynen almıştır. Ancak mevzuat hazırlamaya ilişkin usul ve esasları belirleme görevi önceleri Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğünde iken “sözü edilen usul ve esasların tesbiti konusunda iki Genel Müdürlük arasında süregelen yetki tedahülüne son vermek”<sup>11</sup> amacıyla 27/12/1991 tarihli ve 475 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğüne devredilmiştir.

Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, 1981 yılında başlatılan “Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesi” sonunda ortaya konulan öneriler doğrultusunda, 1985 yılında kanunların ayıklanması, yürürlükte olanların belirlenmesi ve tek metin halinde yayımlanması amacıyla çalışmaları başlatmış, üç yıl süren bu çalışmalar sonunda Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana yürürlükte olduğu varsayılan kanunlardan;

- 3227 adet bütçe ile ilgili kanun,
- 1306 adet anlaşmaların onaylanması hakkında kanun,
- 540 adet özel kanun,
- 33 adet genel af kanunu,
- 48 adet bir defa daha görüşülmek üzere TBMM’ne geri gönderilmiş olan kanun,
- 2720 adet ilga veya iptal edilmiş kanun,
- 1654 adet uygulanma imkânı kalmamış (hükümsüz) olan kanun,
- 1730 adet yürürlükte bulunan kanun

olduğu tespit edilmiştir.<sup>12</sup>

Yürürlükten kalkmış olan kanunların belirlenmesi yanında 27/10/1988 tarihli ve 3488 sayılı Uygulanma İmkânı Kalmamış Olan Kanunların Yürürlük-

---

<sup>11</sup> 27/12/1991 tarihli ve 475 sayılı KHK’nın 11 inci madde gerekçesi: <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0192.pdf> (10/10/2010).

<sup>12</sup> Yürürlükteki Kanunlar Külliyatı, a.g.e., s.VIII.



ten Kaldırılması Hakkında Kanun ile uygulama olanağı kalmamış 1654 adet kanunun hukuk alanındaki varlıklarına son verilmiş ve yürürlükte bulunan mevzuat derlenerek tek metin olarak yayımlanmıştır.

Ayrıca her bir kanun ile ilgili tüzük ve Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan yönetmelik bulunup bulunmadığı araştırılarak kanunun başlığı altına şerh verilmiş, kanunlardaki atıflar ile Bakanlar Kurulu kararları değerlendirilip asıl maddelerle ek maddelerin irtibatı kurularak dipnot hâlinde gerekli açıklamalar yapılmıştır. Kullanıcılara güven ve kolaylık sağlamak bakımından ek ve değişiklik getiren kanunların yürürlüğe giriş tarihleri ile bunların yürürlükten kaldırdıkları mevzuatı gösteren çizelgeler her ana kanunun sonuna ilave edilmiştir. Aranılan kanunun kapsam ve içeriğinin ne olduğu, halen yürürlükte bulunup bulunmadığı, yürürlükte ise hangi Resmî Gazete’de ve külliyyatın hangi cilt ve sayfasında yayımlandığı, mülga ise hangi kanunun hangi maddesiyle yürürlükten kaldırılmış olduğu tüm kanunları kapsayan nümerik ve alfabetik bir fihrist oluşturulmuştur.<sup>13</sup> Bunun yanı sıra bazı kanunlara farklı zamanlarda eklenen ek ve geçici maddelerin numaralarındaki düzensizliğin giderilmesi amacıyla 11/9/1987 tarihli ve 291 sayılı Bazı Kanunların Madde Numaralarının Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile hukuki durumda herhangi bir değişiklik yapılmadan mükerrer ve düzensiz olan ek ve geçici madde numaralarında teselsül sağlanmıştır.

Cahit Emre’nin 1991 yılında yayımlanan makalesinde belirtmiş olduğu düşünce yapılan bu kıymetli ve zor çalışmalarda yer alan bazı eksiklikleri göstermektedir.<sup>14</sup>

“Yürürlükteki mevzuatın tek metin hâlinde derlenmesi mevzuat alanındaki sorunların çözülmesinde önemli bir adım olarak kabul edilmelidir. Ancak, özellikle yasa yapma konusundaki düzensizlik sürdükçe bu konuda yapılan çalışmalar yine yetersiz kalacaktır. Bunun dışında, aynı sayıyı taşıyan değişik yasalar, yasaların anlaşılabilirliği,<sup>15</sup> aynı konudaki değişik yasalar ile aynı ya-

<sup>13</sup> Yürürlükteki Kanunlar Külliyyatı, a.g.e., s.X.

<sup>14</sup> Cahit Emre, “Türkiye’de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ya da Yazçizciliğin Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Ankara, C.3, S.46, 1991, s.210.

<sup>15</sup> Dönemin Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürü Doç. Dr. Muammer Oytan ile Cahit Emre’nin yaptığı bir görüşmede Oytan; “Mevzuattaki değişikliklerin bilgi işle-

sanın değişik kuralları arasındaki çelişikler, Osmanlı döneminden kalma yasalarla tüzükler konusundaki sorunlar varlığını sürdürmektedir. Sınırlı sayıda görevliyle, yetersiz olanaklarla Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğünün bu sorunları çözüp çözemeyeceği tartışılabilir. Gerçekten bu güç sorunun altından kalkabilmek için yasal açıdan gerekli yetkiler tanınan bu birimin gerekli nitelikleri taşıyan görevlilerle desteklenmesi, gerekli bütün olanakların sağlanması zorunlu görünmektedir.”

Mevzuat alanında yaşanan bir başka gelişme ise söz konusu hukuki düzenlemelerin taslak aşamasında iken belirli bir usul ve esas dâhilinde hazırlanarak daha nitelikli bir mevzuat yapısının oluşturulması amacıyla 1991 yılında Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmeliğin yayımlanmış olmasıdır.<sup>16</sup> Ancak söz konusu yönetmelik her nasılsa 1992 yılında yayımlanan Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Taslaklarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar ile yürürlükten kaldırılmış ve yetki ve şekilde paralellik ilkesi gereğince bir yönetmeliğin bir “Esas” ile kaldırılamayacağı yönünde tartışma konusu olmuştur.<sup>17</sup>

---

me sistemi içinde izlenmesi konusundaki çalışmaların başlatıldığını, ancak yasaların dil ve anlatım yönünden anlaşılabilir duruma getirilmesi sorununa henüz el atılmadığını, bu sorunun çözümünün yasaların tek metin halinde derlenmesinden çok daha güç bir çalışmayı gerektirdiğini” belirtmiştir. Cahit Emre, a.g.m, s.265.

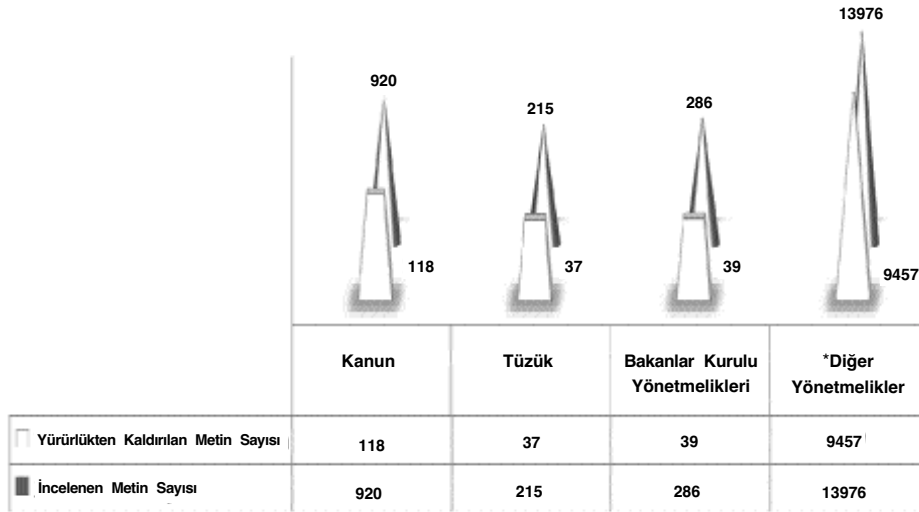
<sup>16</sup> Günün gelişen şartlarına ayak uydurabilmek ve mevzuat alanında yaşanan gelişmeleri iç hukuk sistemine adapte edebilmek amacıyla Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Taslaklarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar 17/2/2006 tarihli ve 26083 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile kaldırılmıştır. Bu yönetmelik ile getirilen yeni bir uygulama, yürürlüğe konulması halinde etkisinin on milyon YTL’yi geçeceği tahmin edilen kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile Başbakanlığın gerekli gördüğü ve etkisi on milyon YTL’nin altında olabilecek diğer düzenlemelerin bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticari hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere Düzenleyici Etki Analizinin hazırlanmasını gerekli kılmıştır.

<sup>17</sup> Hüsnü Merdanoğlu, “Hukuk Metinlerimizin Sorunları ve Çözüm Yolları”, Amme İdaresi Dergisi, Ankara, C.27, S.1, 1994, s.116.

#### 4) Mevzuatın Yönetimine Geçiş

İlki 1985 yılında yapılan mevzuatın düzenlenmesi, tek metin halinde derlenmesi ve geliştirilmesine yönelik zahmetli çalışmanın bir diğer adımı 2005 yılında Başbakanlık tarafından başlatılan “Kanun, Tüzük ve Yönetmeliklerin Azaltılması Projesi” olmuştur. Bu proje ile mevzuatın niceliğinin iyileştirilmesi yanında nitelik bazında da bir iyileştirme yapılarak daha sağlıklı bir mevzuat yapısına sahip olma amacı güdülmüştür. 1985 yılında yapılan çalışmaya benzer bir şekilde, bakanlıkların ilgili birimleri ile birlikte gerçekleştirilen çalışmalar sonucunda yürürlükte olmadığı tespit edilen hukuki metinler mevcut sistemden ayıklanarak, yürürlükte bulunan metinler belirlenmiş ve kullanıcılarının hizmetine sunulmuştur.

Aşağıda verilen grafik bu çalışma kapsamında incelenen ve yürürlükten kaldırılan düzenlemelerin sayılarını göstermektedir.



\*13976 sayısı 1970 ve 2005 yılları arasında yürürlüğe giren yönetmeliklerin sayısını göstermektedir.

Söz konusu çalışma sonrası halen yürürlükte bulunduğu tespit edilen hukuki metinler, kullanıcıların internet aracılığı ile kolayca erişebileceği, günü güne değişiklikleri takip edebileceği bir şekilde kurulan ve Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanarak Bilgi İş-

lem Başkanlığının teknik desteğiyle 2000 yılında yayımlanmaya başlayan “Mevzuat Bilgi Sistemi (MBS)”ne aktarılmıştır. Mevzuatın “kullanılması kolay bir şekilde ve bir yerde günü gününe neşretmenin hem ihtiyaca ve hem gayeye uygun”<sup>18</sup> olduğuna yönelik düşünce hemen hemen yarım asırdan fazla bir süre sonrasında tam olarak hayata geçmiş olsa da gelinen noktanın dünya standartlarının hayli üzerinde olması ülkemiz adına sevindirici bir gelişmedir.

MBS ile kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve tebliğlerin kodifikasyonu yapılmış güncel metinleri ve kanunların mülga hükümlerine ücretsiz olarak ulaşıp mevzuat içerisinde kelime taraması yapılabilmesine imkân sağlanarak, tüm kullanıcıların mevzuata kolayca erişebilmesi ve en güncel hukuki metinleri güvenle kullanabilmesine olanak sağlanmıştır.

“Daha iyi mevzuat” kapsamında MBS’ye erişimin iyileştirilmesi, kullanımının kolaylaştırılması ve kullanıcılar ile karşılıklı iletişimin sağlanması kapsamında SİGMA ile ortak yürütülen MBS’ ye Erişimin Kolaylaştırılması Çalışması halen devam etmektedir.<sup>19</sup>

Bir ayağı mevzuata erişimin iyileştirilmesine yönelik olan bu çalışma; güncel hukuk metinlerinin RSS (Really Simple Syndication)<sup>20</sup> kanalı ile bilgisayar ortamında çevrim içi iken takibinin sağlanması, mobil telefonlar için haber servisinin sağlanması ve MBS kullanımını görme özürülleri için kolaylaştırılması şeklinde MBS’ye erişim kanallarının daha da geliştirilerek erişimin kolaylaştırılmasını kapsamaktadır.

Kullanımının kolaylaştırılması noktasında da aşağıda yer alan çalışmaların gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

- Hukuki metinlere veya içerdiği kelimelere yönelik daha kapsamlı ve hızlı aramanın yapılabilmesi için arama motorunun iyileştirilmesi,
- Aynı alanı düzenleyen birincil ve ikincil düzenlemelerin bir arada bulunması suretiyle mevzuatın hukuki alanları itibariyle (sektörel temelde) kullanıma sunulması
- Aralarında bağlantı bulunan hukuki metinleri bir diğerine yönlendirecek

---

<sup>18</sup> Hüseyin Avni Göktürk, a.g.e., s.437.

<sup>19</sup> Projeye ilişkin yayımlanmamış taslak rapor.

<sup>20</sup> RSS, genellikle haber sağlayıcıları, bloglar ve podcastler tarafından kullanılan, yeni eklenen içeriğin kolaylıkla takip edilmesini sağlayan özel bir XML dosya formatıdır.

ve herhangi bir hukuki metne erişildiği takdirde alt veya üst derece niteliğinde olan diğer metinlere yönlendirmeyi sağlayacak linklerin eklenmesi,

- Düzenlemelerin temel ve destekleyici belgelerine (gerekçeler, mahkeme kararları ve meclis tutanakları gibi) erişimin sağlanması,
- Bir düzenlemenin herhangi bir tarih kesitinde ne şekilde var olduğunun görülebilmesi.

Bu çalışma ile ulaşılmaması düşünülen bir diğer hedef de hukuki metinlere yönelik kullanıcıların görüş, öneri ve yorumlarını iletebileceği kanalların oluşturulması ve daha iyi bir mevzuat yapısının oluşturulmasında büyük bir etki sahibi olan Bakanlıkların hukuk birimleri veya ilgili diğer birimleri için eğitimlerin düzenlenmesidir. Mevzuat hazırlayan veya yayımlanması öncesinde bu mevzuatı inceleyen kişilerin kendi kurumlarınca dönemsel olarak eğitime tabi tutulması, mevzuatın kalitesinde bariz bir artış sağlayacaktır.

Yapılan bu çalışmalara rağmen ülkemizde, 2011 tarihi itibarıyla Cumhurbaşkanlığı tarafından geri gönderilen veya uluslararası anlaşmaların onaylanmasına yönelik çıkarılan kanunlar da dâhil olmak üzere sadece kanunlar bazında çıkarılan mevzuatın yıllara ve dönemlere göre sayısal gelişimini aşağıdaki grafikler yardımı ile görebiliriz.

16/5/1960 tarihinde 7480'e varan kanun numarasının sıfırlanması ardından günümüzde bu numara 6100'lere kadar ulaşmış bulunmaktadır. 1960 tarihi öncesi ve sonrası dönemlerindeki kanun ile düzenlenmesi gereken alanların niceliksel farklılığına rağmen son elli yıllık dönemde bu sayıya ulaşılması mevzuatın yönetimi ile ortaya çıkan olumlu bir neticeyi göstermektedir. Gelecek yıllarda bu sayı, elbette ki Devletin müdahale edeceği alanın daraltılması veya genişletilmesi ile paralellik arz edecektir. Ancak üzerinde durulması gereken nokta, çıkarılacak bu tür mevzuatın sistem içerisinde analizi yapılarak mükerrerliğe yol açmaması veya mevcut bir kanun veya yönetmeliğin düzenleme alanı ile paralellik gösteriyor olmaması gibi durumların dikkate alınarak, mevzuatın gereksiz bir şekilde şişmesine ve niteliksel olarak da yönetmelikle düzenlenebilecek hususların gereksiz yere kanunlara taşınarak destansı bir görünüm edinmesine mani olunmasıdır.

### 5) Sonuç ve Değerlendirme

Mevzuatın hazırlanması, yayımlanması ve erişimine yönelik iyileştirici çalışmaların ve deneyimlerin paylaşılması ve karşılıklı tavsiye ve görüş sunulması amacıyla uluslararası platformlarda düzenlenen çalıştaylarda ülkemizin, diğer ülkeler ile yarışabilecek ve bazı noktalarda örnek teşkil edebilecek bir mevzuat bilgi sistemine sahip olduğu görülmektedir. Ancak, MBS'nin gelişen teknoloji ile birlikte sınırsız bir gelişime açık olması elbette ki her dönem bazı eksiklikleri bünyesinde barındırmasına neden olacaktır. Günümüzde aşağıda yer alan sorunların ayrı bir proje kapsamında giderilmesinin gerek ülkemizin mevzuat yapısında gerekse MBS' de farklı bir açıdan gözle görülebilir bir iyileşme sağlayacağı düşünülmektedir.

- Kamu sektöründe Adalet Bakanlığı ve TBMM gibi kurumlarda oluşturulan farklı mevzuat bilgi bankaları veya sistemlerin tek çatı altında birleştirilerek eksikliği yıllardır bir sorun olarak dile getirilen mevzuat birliği sistemine geçilmesi,
- Mevzuat sisteminde bulunan aynı alanda birbiriyle çelişen hükümlerin tespit edilerek mevcut çelişkilerin giderilmesi,
- Bazı hukuki düzenlemelerin ivedilikle yayımlanmaya çalışılmasını engelleyecek hukuki düzenlemelerin yapılması,
- Kurumların internet sitelerinde yer alan mevzuatın, daimi olarak güncel kalabilmesi için hukuki metinlerin başlıklarına MBS'ye yönlendirme yapılmasını sağlayacak linklerin eklenmesi,
- Kullanıcıların MBS' de uluslararası antlaşmalara ulaşabilmelerinin sağlanması,
- Danıştayın iptal veya yürütmeyi durdurma kararlarını Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğüne iletmesi sağlanarak MBS'nin doğruluğunun artırılması.

Bu noktada elektronik mevzuat sistemlerine yönelik temel ilkelere olan erişilebilirlik, kullanılabilirlik ve şeffaflık ilkelerine uyumluluğu artıracak ve mevzuat değişikliklerinden vatandaşın kolaylıkla bilgi sahibi olmasını sağlayarak mevcut ilgisinin artırılmasına etki edecek bazı öneriler aşağıda sunulmaktadır.

- MBS'de ücretsiz üyelik sisteminin getirilmesi ile kullanıcının ilgili oldu-

ğu mevzuatı kendi sisteminde tutabilmesi sağlanarak erişilebilirlik daha da artırılabilir.

- TBMM kanalında ya da imkân dâhilinde oluşturulabilecek münhasır bir kanalda yayın yapılarak veya makale gibi formatlarla hazırlanacak olan bir mevzuat dergisi çıkarılarak mevzuat değişikliklerinin vatandaşa daha aktif bir şekilde duyurulması sağlanabilir.
- MBS'ye kurumlar tarafından hazırlanan mevzuata ilişkin genel veya madde gerekçeleri ile ilgili kurumlardan alınan görüşler eklenerek şeffaflık artırılabilir.
- Sharepoint Services'e<sup>21</sup> geçilerek daha hızlı ve daha pratik bir mevzuat hazırlama süreci oluşturulabilir.
- MBS'nin kullanımı, bir kılavuz hazırlanarak kullanıcılar için daha da kolaylaştırılabilir.

Teknolojinin gelişimi ile doğru orantıya sahip ve gelişime ucu açık olan mevzuat bilgi sistemlerinin iyileştirilmesinde “daha iyi mevzuat” anlayışıyla hareket edilmesi; mevzuatı, Devletin her kademesinde kurumsal veya bürokratik olarak yaşanacak dönüşümlerin lokomotifi hâline getirmeyi sağlayacaktır. Devletin mevzuatına sahip çıkarak onu iyileştirmesinin bir karşılığı olarak, mevzuatın da Devletin gelişimine etki ederek onun ilerlemesine önayak olacağı elbette ki aşikârdır.

Bu noktada, bir mevzuatın Resmi Gazete’de yayımlandığı anda artık o mevzuat sahibinin Devlet değil millet olduğu kabul edilmelidir. Ülkede bu doğrultuda bir mevzuat bilincinin oluşturulması ise daha iyi bir mevzuat söyleminin gerçekleştirilmesinde artı bir itici güç oluşturacaktır.

---

<sup>21</sup> Windows Share Point Services: kişileri, bilgileri ve belgeleri birbirine bağlayarak kuruluşların, ekiplerin ve departmanların daha hızlı ve daha verimli olmasına yardımcı olan bir sistemdir.

**KAYNAKÇA**

- DAVER, Bülent, “Kanunla İlgili Meseleler”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Ankara, C.16, S.4, 1961, s.205-215.
- DPT, Kanunların Ayıklanması Derlenmesi ve Yürürlükte Olanların Tespiti Hakkında Ülkemizde Yapılan Çalışmalar, Ankara, DPT Yayını, 1983.
- EMRE, Cahit, “Türkiye’de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ya da Yazçizciliğin Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Ankara, C.3, S.46, 1991, s.209-276.
- EMRE, Cahit, Yönetim Bilimi Yazıları, Ankara, İmaj Yayınevi, 2003, s.326.
- GÖKTÜRK, Hüseyin Avni, “Kanunlarımızın Yayım Vasıtalarında Ahenksizlik”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, C.1, S.3, 1943, s.437-449.
- MBS’ye erişimin kolaylaştırılmasına ilişkin yayımlanmamış çalışma raporu.
- MERDANOĞLU, Hüsnü, “Hukuk Metinlerimizin Sorunları ve Çözüm Yolları”, Amme İdaresi Dergisi, Ankara, C:27, S.1, 1994, s.107-127.
- NEUMARK, Fritz, Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor, Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1949, s.60.
- Yürürlükteki Kanunlar Külliyatı, Başbakanlık yayını, Ankara, 1988, s.VII.  
<http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0192.pdf>.