



Bingöl Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
Bingöl University

Journal of Economics and Administrative Sciences

Cilt/Volume: 5,

Sayı/Issue: Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler

Kongresi: Krizler, Belirsizlikler

ve Arayışlar Özel Sayısı

Yıl/Year: 2021, s. 147-178

DOI: 10.33399/biibfad.1029309

ISSN: 2651-3234/E-ISSN: 2651-3307

Bingöl/Türkiye

Makale Bilgisi/Article Info

Geliş/Received: 27.11.2021

Kabul/ Accepted: 24.11.2021



YEREL YÖNETİMLERCE ÇIKARILAN YÖNETMELİKLERİN YAYIM VE KALİTE SORUNU

The Publication and Quality Problem of the By-Laws Issued by Local Governments

Ahmet Alptekin DURU*

Öz

Bu çalışmada doküman analizi yöntemiyle yerel yönetimlerce çıkarılan yönetmeliklerin yayım ve kalite sorunu ortaya konularak çözüm önerileri getirilmektedir. Yerel yönetimler Anayasa ve kendi kanunlarına istinaden vatandaşların günlük hayatını etkileyen pek çok konuda yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Bunların güncel metinlerine vatandaşların erişebilmesinin temini hukuk devletinin bir gereğidir. Yerel yönetimlerce çıkarılan yönetmelikler Resmî Gazete’de değil yerel gazetelerde ve kurumsal internet sitelerinde yayımlanmaktadır. Ancak günümüz teknolojik imkânları dikkate alındığında bu yöntemin yetersiz olduğu ve ihtiyacı karşılamadığı görülmektedir. Hukuk devletinin bir unsuru olan hukuki belirlilik ilkesi dikkate alınarak ilgili mevzuat değiştirilmelidir. Yerel yönetimlerce çıkarılan yönetmeliklerin güncel sürümlerinin internet üzerinden erişime açılması hukuki belirlilik ilkesi bakımından gereklidir. Türk hukuk sisteminde yönetmeliklerin hazırlanmasında kaliteyi temin etmek üzere biçim, içerik ve danışma süreçleri düzenlenmiştir. Merkezi idarede mevzuat kalitesi Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü tarafından gözetilmektedir. Fakat yerel yönetimlerce çıkarılan yönetmeliklerin kalitesi kendi örgütü dışındaki uzmanlar tarafından gözden

* Dr. Öğr. Üyesi, Akdeniz Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, ahmetduru@akdeniz.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2969-6406>

geçirilmemektedir. Bu çalışmada, mevzuat kalitesini artırmak için yerel yönetimlerce çıkarılacak yönetmelik taslaklarına ön inceleme yapılması, hukuki belirliliği sağlamak amacıyla yeni çıkarılan yönetmelikleri yayımlamak üzere Yerel Yönetimler Bülteni kurulması ile yürürlükteki yönetmelikleri tek metin haline getirerek yayımlayan Yerel Yönetimler Mevzuatı Bilgi Sistemi kurulması önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetim, resmî gazete, yönetmelik, hukuki belirlilik ilkesi.

Jel Kodları: H11; K40.

Abstract

In this study, the quality and publication problems of the by-laws issued by the local governments by document analysis method are presented and solutions are suggested. Local governments are authorized by the Constitution and laws to issue by-laws. The rule of law requires to ensure that the citizens have easy access to the consolidated texts of the by-laws put into effect by the local governments on various issues. Instead of publishing in the Official Journal, by-laws issued by local governments are published only in local newspapers or announced by official web sites. However, this rule, which is out of date and insufficient regarding the current technological tools, shall be amended regarding the principle of legal certainty that is an element of the rule of law. The principle of legal certainty necessitates that local governments make access to the current consolidated versions of their regulations online. The format, content and consultation processes of the by-laws are regulated in the Turkish legal system. In the central government, the quality of regulation review is carried out by the General Directorate of Law and Legislation in the President Office. However, by-laws issued by the local governments are not reviewed by any external experts. In this paper, reviewing the local governments' draft by-laws, creating a Bulletin of Local Governments on the internet for citizens to easy access the newly issued regulation is suggested. Moreover, a Local Governments' Regulation Information System, which consolidates by-laws shall also be set up to satisfy the requirements of the principle of legal certainty.

Keywords: Local government, official journal, by-law, principle of legal certainty

Jel Codes: H11; K40.

1. Giriş

Yerel yönetimler vatandaşların gündelik hayatına dair pek çok kamu hizmeti sunmaktadır. Anayasa (m. 127/2) uyarınca yerel yönetimlerin görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Yerel yönetimlerin teşkilatlanması ile sundukları hizmetlere ilişkin ikincil düzenlemeler yerel yönetimlerce çıkarılan yönetmeliklerle yapılmaktadır. Yerel yönetimler imar, işyeri açılması ve denetimi, sınırsız hayvanlar, atık ve bertaraf, altyapı ile su ve kanalizasyon idarelerinin abonelik, tarife ve atık suların deşarjı gibi muhtelif konularda yönetmelikler yürürlüğe koyar. Bu yönetmeliklerin güncel metinlerine vatandaşların sürekli ve ücretsiz erişebilmesinin sağlanması hukuk devletinin bir gereğidir.

Anayasa'ya (m. 127/1) göre il (il özel idaresi), belediye ve köy Türkiye'deki yerel yönetim birimleridir. Ancak Anayasa'da sayılmamakla birlikte mahalli idare birlikleri, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyelerinin bağlı kuruluşları olan su ve kanalizasyon idareleri de (ile bunlara ilave olarak İSKİ, EGO ve ESHOT) yerel yönetim birimleridir. Bu çalışmada belediyeler odak noktası olarak alınacaktır fakat yapılan değerlendirmeler ve getirilen öneriler diğer yerel yönetim birimleri için de çoğunlukla geçerlidir.

İdarenin düzenleyici işlemleri ilgililere duyurulmakla yürürlüğe girer. Düzenleyici bir idari işlemin belirsiz sayıdaki kişilerin bilgisine sunulması bunların yayınlamak suretiyle yayımına bağlıdır. Yayınlama çoğunlukla resmî gazete gibi bir basılı eserle yapılır yahut ilan yoluyla yapılır (Gözler ve Kaplan, 2021: 351-352).

Yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları için Anayasa (m. 124) uyarınca kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Yerel yönetimlerde bu yetki, seçilmiş karar organı olan meclisler tarafından kullanılmaktadır. Yönetmelik çıkarma yetkisi Belediye Kanunu (m. 15), İl Özel İdaresi Kanunu (m. 7), Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (m. 9) ile (büyükşehir belediyelerinin bağlı kuruluşları olan su ve kanalizasyon idarelerini düzenleyen) İSKİ Kanununda (m. 6) da belirtilmiştir. Bu çalışmada doküman analizi yöntemiyle yerel yönetimlerce çıkarılan

yönetmeliklerin yayım¹ ve kalite sorunu ortaya konularak çözüm önerileri getirilmektedir.

2. Yerel Yönetim Yönetmeliklerinin Yayımı

Resmî gazetelerin başlıca 5 işlevi bulunmaktadır: (i) Devletin iradesini belgelendirmek, (ii) devletin iş ve işlemlerini bir araya getirmek, (iii) aleniyet sağlamak, (iv) belirlilik sağlamak, (v) yayınlanan mevzuat metinlerinin icrai hale gelmesiyle hukuki sonuç doğurmak (Aydın, 2016: 244-245). Resmî gazete, bir hukuk devletinde hukuk kuralları ve önemli kamu işlemlerinin açıklandığı ve halka duyurulduğu resmî yayın aracıdır (Duran, 1970: 5). Hukuk devleti, ülkede yaşayan kişilerin hukuk güvenliğini sağlamak amacıyla bir resmî gazete oluşturur ve yürürlüğe koymak istediği mevzuat ile önemli kararların ancak bu gazetede yayımlanarak yürürlüğe gireceğini garanti eder. Mevzuat ve idari kararların yürürlüğe girmesi ve kişilerin hukuki durumunu etkilemesi için bunların önceden belirlenen usulde resmî gazetede yayımlanması mecburidir. Böylelikle hem gerçek ve tüzel kişiler hem de kamu tüzel kişileri, kendileri hakkında yürürlüğe konulan mevzuatı ve idari kararları bilir ve buna itimat ederek geleceğe güvenle bakabilir (Söyler, 2016: 110).

¹ Türk Dil Kurumu (TDK) "yayın" kelimesini "basılıp satışa çıkarılan kitap, gazete vb., neşriyat, radyo ve televizyon aracılığıyla halka sunulan, duyurulan, iletilen eser, program" şeklinde tanımlamaktadır. "Yayım" kelimesinin açıklamasını ise "yayma işi, kitap, gazete vb. okunacak şeylerin basılıp dağıtılması, neşir, herhangi bir eserin radyo ve televizyon aracılığıyla dinleyiciye, seyirciye ulaştırılması" olarak yapmaktadır (TDK, 2021). Bu tanımlara göre eser fiziksel bir ürün ise fiziksel ürünün kendisi yayım, bu eserin dağıtılması işi de yayım olmaktadır. Bu çalışmada çıkarılan yönetmelikler hakkında ilgililerin resmen bilgi sahibi olmasını temin etmek için duyurulması anlamında yayım kelimesi kullanılmıştır

İdarelerin takdir yetkisi bulunduğu için aynı zamanda idareler genel düzenleme yetkisine de sahiptir. Ancak yerel yönetimlerin genel nitelikteki düzenleme yetkisi Anayasa’da (m. 127/2) yer alan “*Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.*” hükmüne göre kanunla düzenlenmiş alanlarla sınırlıdır. İkinci olarak bir kanunun mevcut olması yerel yönetimlerin düzenleme yetkisi için yeterli olmayabilir. Çünkü kanuni idare ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkeleri, yerel yönetimlerce çıkarılacak yönetmeliklerin genel çerçevesinin kanun ile çizilmesini gerektirir. Anayasa Mahkemesi kararları da bu yöndedir. Fakat kanunda açıkça yerel yönetimlerin düzenleyici işlem yapma yetkisinin belirtilmesi şart değildir (Günday, 2011: 226-228).

İdarenin bir düzenleyici işlemi, yayımlanması gerektiği halde yayımlanmamış ise yürürlüğe giremez, dolayısıyla yetkili makam tarafından imzalanmış olsa bile ne idare ne de kişiler bakımından bir hüküm veya sonuç doğurur (Gözler ve Kaplan, 2021: 352). Bir yönetmelik Resmî Gazete’de yayımlanması gerektiği halde yayımlanmamış ise şekil yönünden hukuka aykırı olacaktır ve bu sebeple hukuki geçerlik kazanamaz, böyle bir yönetmeliğe göre yapılacak idari işlemler de şekil yönünden hukuka aykırı olacaktır (Günday, 2011: 116).

Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarına göre hukuki belirlilik ilkesi, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olmasını gerektirmektedir. Düzenlemelere Resmî Gazete üzerinden erişebilmek de bu bağlamda gereklidir (AYM, 2021: 28-29). Hâlihazırda yerel yönetimlerce çıkarılan yönetmelikler ise Resmî Gazete’de yayımlanmadığı için hukuki belirlilik ilkesinin gerekleri sağlanamamaktadır.

Belediye yönetmeliklerinin yayımı konusu 4 farklı dönemde incelenebilir. Her bir dönem, o dönemde yürürlükte olan mevzuatın gerektirdiği yayım kurallarına göre şekillenmiştir ve yayım mecrası dönemin teknolojik imkânlarıyla paralel seyretmiştir.

2.1. 1864-1928 Dönemi

Türkiye’de 1 Kasım 1831 tarihinden itibaren büyük bir özenle devletin resmî gazetesi olan Takvim-i Vekayi adlı gazete yayınlanmıştır (Yazıcı, 1994: 55). 1864 yılında yürürlüğe giren (Tuna) Vilayet Nizamnamesiyle başkent İstanbul’daki resmî gazetenin yanı sıra yerel resmî gazeteler dönemi başlamıştır. Nizamname aslında bütün Osmanlı Devletinde uygulanmak için hazırlanmıştı fakat bir pilot uygulama olarak öncelikle Tuna Vilayetinde uygulanmıştır. Fransa taşra yönetim sisteminden ilham alınarak hazırlanan 1864 (Tuna) Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı geleneksel yönetimindeki eyaletler kaldırılarak yerine vilayet birimleri kurulmuştur (Gençoğlu, 2011: 34-35). Ayrıca bu tarih modern belediyelerin Osmanlı taşrasında vilayetleri oluşturan liva (il) ve kaza (ilçe) merkezlerinde kurulmaya başlandığı tarihtir. Kurulan ilk belediyelerin tüzel kişiliği olup olmadığı tartışmaya açıktır ancak seçilmiş üyelerden kurulu “meclis-i beledi”leri vardır (Ortaylı, 2008: 438). Vilayetlerin yetki sınırı birden fazla ili kapsadığı için vilayet gazeteleri bölgesel resmî gazeteler olarak değerlendirilebilir.

1864 (Tuna) Vilayet Nizamnamesine (m. 9) göre her vilâyette bir matbaanın kurulması ve vilayet gazetesi yayınlanması gereklidir. Bu doğrultuda Tuna Vilâyetinde ilk vilâyet gazetesi yayınlanmıştır. Vilayet gazeteleri hem toplumsal, siyasal ve ekonomik haberler içermektedir hem de yayınladıkları vilâyetlerin resmî gazetesi olarak kullanılmıştır (İbrahimov, 2016: 82). Örneğin Ankara Vilayet Gazetesi 1872 yılında haftalık olarak yayınlanmaya başlamıştır ve mevzuat yerel halka bu gazete aracılığıyla duyurulmuştur (Tuğluca, 2003: 7)². 1864 Nizamnamesi daha sonra yeniden formüle edilmiş ve 1871’de İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi adıyla bazı istisnalar

² Ayrıca Aydın (İzmir’de), Bosna, Diyarbakır, Envar-ı Şarkıyye (Erzurum’da), Furat (Halep’te), Girit, Hüdavendigâr (Bursa’da), Kastamonu, Konya, Prizren, Selanik, Seyhan (Adana’da), Suriye (Şam’da), Trablusgarp, Trabzon, Yanya, Zevra (Bağdat’ta) ve Neretva vilayet gazeteleri çıkarılmıştır (Yazıcı, 1994: 74).

(Lübnan, Mısır, Bosna, Girit, Hicaz, Yemen ve İstanbul) hariç tüm ülkeyi kapsamaya başlamıştır (Ortaylı, 2008: 430). I. Meşrutiyet Döneminde 1877 yılında çıkarılan ve 1930 yılına kadar uygulanan Belediye Kanunu ile belediyeler tüzel kişilik kazanmış ve görevleri belirlenmiştir (Ortaylı, 2008: 440-442). Vilayet gazeteleri valinin veya vilayet mektupçusu adı verilen vali yardımcısının yönetiminde olmuştur; bu gazetelerin basımı için matbaalar da devlet tarafından kurulmuştur. Vilayet gazeteleri başkent İstanbul'daki hükümetin kararlarını ve çıkardığı mevzuatı taşraya duyurmuştur (Topuz, 2003: 31).

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) açıldıktan sonra Ankara Hükümeti tarafından 7 Ekim 1920'de Ceride-i Resmîye adıyla resmî gazete yayımlanmaya başlamıştır. Bu sırada İstanbul'da yayımlanan Takvim-i Vekayi 4 Kasım 1922 tarihine kadar varlığını sürdürmüştür, 6 Kasım 1922 tarihinden itibaren TBMM kanunları İstanbul ve Trakya'da da uygulanmaya başlamıştır. Ceride-i Resmîye, 1923-1927 yılları arasında Resmî Ceride adını almıştır. 7 Kasım 1923 tarihli (Cumhuriyetin ilan edilmesinden hemen sonra) 41. sayıdan itibaren Resmî Ceride başlığı altındaki "Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Resmî Gazetesi" açıklaması yerine "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin Resmî Gazetesi" açıklaması konulmuştur. 17 Aralık 1927 tarihini taşıyan 763. sayıdan sonra bir TBMM kararıyla ismi değiştirilerek Türkiye Cumhuriyeti Resmî Gazetesi adıyla günümüze gelmiştir (Dik, 2009: 167, 172-174).

2.2. 1928-1961 Dönemi

Bu dönemi belirleyen temel mevzuat 23.5.1928 tarihli ve 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Suret-i Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun (RG t. 4.6.1928, s. 904) olmuştur. 1322 sayılı Kanun, 90 yıl yürürlükte kalmış ve 2018 yılında ilga edilmiştir³.

³ 2.7.2018 tarihli ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması

Belediyelerin kamu tüzel kişiliği 1924 Anayasasında düzenlenmemiş olmasına rağmen geleneksel olarak yönetmelik çıkarma yetkisi belediyelerce kullanılmıştır (Tekeli, 2009: 177). 1322 sayılı Kanunda (m. 1) Resmî Gazete’de yayımlanması zorunlu mevzuat belirlenmiştir ve bunlar arasında yerel yönetimlerin yönetmelikleri yer almamaktadır. Anılan Kanun (m. 2) uyarınca belediye yönetmelikleri ve belediyelerin kamuyu ilgilendiren sözleşmeleri yerel resmî gazetede (vilayet gazetesinde)⁴ veya böyle bir gazete mevcut değilse gayri resmî (özel-ticari) yerel gazetelerde yayımlanmalıdır.⁵

1961 Anayasası öncesinde kanunen zorunlu olmamakla birlikte bazı belediyelerin yönetmeliklerinin Resmî Gazete’de yayımlandığı görülmektedir. Örneğin 12.9.1960 tarihli ve 80 sayılı “1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 15 inci maddesinin 58 inci bendine tevfiқан belediyelerce kurulan toptancı hal’lerinin sureti idaresi hakkında Kanun” uyarınca belediyelerin toptancı hallerindeki yerlerin tahsisi ve tahliyesi, işgal ücreti, mal satışı gibi konularda belediyelerce yönetmelik çıkarılacaktır. Anılan Kanuna (geçici m. 2) göre 1 ay içinde belediyelerce yönetmelik hazırlanacaktır. 80 sayılı Kanuna istinaden “12/9/1960 gün ve 80 sayılı Kanuna müsteniden hazırlanan Ankara Belediyesi Meyva ve Yaş Sebze Toptancı Hal’i Yönetmeliği” 17.10.1960 tarihli ve 10631 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Fakat Resmî Gazete internet sitesinde yapılan aramada Ankara Belediyesi dışındaki hiçbir belediyenin toptancı hal yönetmeliği gösterilmemektedir.

Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 231. maddesiyle, 1322 sayılı Kanun (9.7.2018 tarihinden itibaren) yürürlükten kaldırılmıştır.

⁴ Bazı vilayet gazeteleri Cumhuriyet döneminde de yayımlanmaya devam etmiştir. Örneğin Amasya Vilayet Gazetesi 1922-1928 yılları arasında (Altunsoy, 2014), Kayseri Vilayet Gazetesi 1910-1946 yılları arasında (Sönmez ve Arslan Selçuk, 2021), Aksaray Vilayet Gazetesi 1926-1933 yılları arasında (Çavuş, 2018: 42), Maraş Vilayet Gazetesi 1933-1948 yılları arasında (Alpaslan ve Tombul, 2018: 1), Kütahya Vilayet Gazetesi 1925-1975 yılları arasında (Göküül ve Sarıkoyuncu, 2017) yayımlanmıştır.

⁵ 1322 sayılı Kanunun 2. maddesi şu şekildedir: “Kanunu mahsusları mucibince vilâyetler, şehremanetleri ve belediyeler tarafından kanun ve nizamnamelere muğayir ahkâmı havî olmamak üzere tanzim olunan talimatnamelerin ve ammeyi alâkadar eden mukavelenemelerin mahallerinde resmî veya gayri resmî gazetelerle, bulunmadığı takdirde vesaiti münasebe ile neşir ve ilânı mecburidir.”

Neden Ankara Belediyesinin bu konudaki yönetmeliğinin Resmî Gazete’de yayımlandığı da belirsizdir.

2.3. 1961-1982 Dönemi

1961-1982 döneminin yerel yönetimlerin yönetmeliklerinin yayımı hakkındaki temel kural bizzat 1961 Anayasasında yer almıştır. 1961 Anayasasında (m. 116) belediyelerin kamu tüzel kişiliğinin bulunduğu açıkça belirtilmiştir. Böylece Anayasa’nın “Yönetmelikler” başlıklı 113. maddesinde yer alan “Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Yönetmelikler Resmî Gazete ile yayınlanır.” hükmü uyarınca belediyelerin yönetmelik çıkarma ve bunları Resmî Gazete’de yayınlama yetkisi anayasal bir dayanağa kavuşmuştur.⁶ Öte yandan Anayasa’nın “Yönetmelikler Resmî Gazete ile yayınlanır” hükmü belediyeler bakımından tam olarak uygulanmamıştır. Bunun yerine, o dönemde yürürlükte bulunan 1322 sayılı Kanun takip edilerek bazı belediye yönetmelikleri yerel gazetelerde yayımlanmaya devam etmiştir.⁷

1322 sayılı Kanundaki yerel yönetimlere ait yönetmeliklerin yerel gazetelerde yayımlanacağı hükmü ile 1961 Anayasası ile getirilen bütün yönetmeliklerin Resmî Gazete’de yayımı kuralının çelişmesi sonucu Başbakanlığın tereddütleri olmuştur ve Danıştay’dan istişarî mütalaa istenmiştir. Başbakanlık, yerel yönetimlerce çıkarılan yönetmeliklerin (mezarlıklar, ısıtma, kanalizasyon, otobüs işletme, garaj, cenaze, toptancı hali, hamaliye gibi) sadece yerel halkı

⁶ 1961 Anayasasının 113. maddesinin gerekçesinde “1924 Anayasasında bahis konusu edilmemiş olmakla beraber Türkiye’de yönetmelik yapma yetkisi, idare için örf ve âdet müessesesi haline gelmiş bulunuyor... Şimdiye kadar çeşitli şekillerde yayın araçlarıyla yayınlanan yönetmeliklerin, ilgililerin bilgisine gerçekten ulaşmasını sağlamak için yönetmelik yayımının kanun ve tüzüklerin yayım rejimine tabi olması kabul edilmiştir” açıklaması vardır (Danıştay, 1976: 81).

⁷ Gözübüyük ve Tan (2011: 119-120) bu duruma örnek olarak İstanbul Belediyesi Yanıcı, Yakıcı, Parlayıcı, Boğucu, Tehlikeli ve Zararlı Maddeler ve Kimyevi Maddeler Depolarına Ait Teknik Yönetmeliği’ni vermektedir. Anılan Yönetmeliğin yürürlük maddesinde “Bu yönetmelik hükümleri Resmî Gazetede yayımlandığı tarihten itibaren yürürlüğe girer” hükmü bulunmasına rağmen Yönetmelik Resmî Gazete’de değil, bir yerel gazetede (4.3.1984 tarihli Tercüman Gazetesi) yayımlanmıştır.

ilgilendiren ve ülke genelinde bütün halkın bilmesi gerekmeyen konuları içermesi sebebiyle Anayasa'nın 113. maddesinde yer alan yönetmelik tanımına girmeyeceğini iddia etmiştir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü de sayıları 1688'i bulan belediyelerin gönderdiği yönetmeliklerin iş yükünü artırdığını ve yayım için istenen ücretlerin belediyeleri yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanmasını istemekten vazgeçmeye yönelttiğini belirtmiştir. İçişleri Bakanlığına göre çeşitli kanunlar belediyeleri yönetmelik çıkarmak zorunda bırakmaktadır; örneğin 1580 sayılı Belediye Kanununa (m. 15, 19/2, 70, 83, 106) göre belediye zabıta yönetmeliği, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununa (m. 266, 267) göre belediye sağlık zabıtası yönetmeliği, 80 sayılı Toptancı Hallerinin Sureti İdaresi Hakkında Kanuna (m. 3, 4, 5, geçici 2) göre toptancı hali yönetmeliği belediyeler tarafından çıkarılmak zorundadır. Danıştay, idarelerin kendilerini ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanması konusunda yönetmelikler çıkarabileceğini, 1961 Anayasası ile yönetmeliklerin yayımının kanun ve tüzüklerin rejimine tabi tutulduğunu, böylece aleniyet ve ıtıla (bilgilendirme) amaçlandığını, yönetmeliklerin yayımından sonra yürürlüğe gireceğini, 1322 sayılı Kanunun belediye yönetmeliklerinin yerel gazetelerde yayımlanmasına ilişkin hükmünün Anayasa hükmü karşısında geçersiz olduğunu, artık belediye yönetmeliklerinin yayımı Anayasa emri olduğu için bunların ücretsiz yayımlanması gerektiğini, Anayasa kurallarının kanunlardan önce gelmesi sebebiyle belediyelerin kendilerini ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanması konusundaki yönetmeliklerinin Resmî Gazete'de yayımlanması gerektiğini kararlaştırmıştır (Danıştay, 1976).

Resmî Gazete'nin internet sürümünün (www.resmigazete.gov.tr) arama motorunda belediye yönetmelikleri seçeneği tarandığında 1961-1982 döneminde 841 adet belediye yönetmeliğinin yayımlandığı

görülmektedir. Bunların bazıları müstakil⁸ bir yönetmelikte değişiklik yapan çerçeve yönetmeliklerdir. O dönemde takriben 1700 belediyenin mevcut olduğu⁹ düşünüldüğünde bütün belediye yönetmeliklerinin Resmî Gazete’de yayımlanmadığı tahmin edilebilir. Çünkü yukarıda belirtildiği üzere her belediyenin çeşitli kanunlar uyarınca çıkarması gereken yönetmelikler vardır. 1961-1982 döneminde Resmî Gazete’de yayımlanmayan yerel yönetim yönetmelikleri şekil yönünden hukuka aykırı olmuştur.

2.4. 1982 Sonrası Dönem

1982 Anayasasının “Yönetmelikler” başlıklı 124. maddesinde “*Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir.*” hükmü yer almaktadır. Böylece 1961 Anayasasının bütün yönetmeliklerin Resmî Gazete’de yayımlanması kuralından vazgeçilerek sadece kanunun belirlediği yönetmeliklerin Resmî Gazete’de yayımlanması düzenlenmiştir.¹⁰

1982 Anayasası hükümleri de dikkate alınarak 1322 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırılması yerine 1984 yılında 3011 sayılı Resmî Gazete’de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur. Böylece benzer konuları düzenleyen iki farklı kanun yerine tek bir kanunla konuyu düzenleme fırsatı kaçırılmıştır (Tan, 1985: 68). 3011 sayılı Kanunda (m. 2) yerel yönetimlere dair “*Mahalli idarelerce düzenlenen ve bu idarelerin yetki ve görev alanlarına giren yönetmelikler, mahallinde çıkan gazete veya diğer yayın yolları ile ilan*

⁸ Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte (m. 3/1-b, f) başlı başına belirli bir alanı düzenleyen ve ilk defa yürürlüğe konulacak mevzuata ilişkin metinler “müstakil”, yürürlükte olan bir mevzuata madde veya hüküm eklenmesini, mevzuatın bazı madde veya hükümlerinin değiştirilmesini veya yürürlükten kaldırılmasını öngören metinler ise “çerçeve” olarak adlandırılmaktadır.

⁹ Türkiye’de 1960 yılında 995 belediye ve 1980 yılında 1727 belediye mevcuttu (Elban, 2018: 1594).

¹⁰ 1982 Anayasasının 124. maddesinin Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunun Değişiklik Gerekçesinde “*Özellikle kamu tüzelkişileri tarafından birbirine benzer nitelikte çıkarılan ve büyük kısmı mahallî nitelikte olan bütün yönetmeliklerin Anayasa hükmü gereği Resmî Gazete’de yayımlanması zorunluğunun neden olduğu israfi önlemek bakımından maddenin son fıkrası “hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete’de yayımlanacağı kanunda belirtilir” şeklinde düzenlenmiştir.*” açıklaması yer almaktadır (TBMM, 2008: 223-224).

olunur.” hükmü getirilmiştir. Bu hüküm dönemin şartları dikkate alındığında makul ve işlevseldir.

2000’li yıllardan itibaren bilgisayar kullanımının ve internetin ülke genelinde yaygınlaşmasıyla birlikte belediye yönetmeliklerinin kurumsal internet siteleri üzerinden yayımı konusunda gelişmeler olmuştur. 2004 yılında çıkarılan Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik (BKK t. 19.4.2004, s. 2004/7189; RG t. 27.4.2004, s. 25445) idarenin yürürlüğe koyduğu düzenleyici işlemlerden kişilerin haberdar olmasını bilgi edinme hakkı kapsamında değerlendirmiş ve “[kamu kurum ve kuruluşlarının] Görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı veya diğer düzenleyici işlemlerin neler olduğunu, yayımlanmışsa hangi tarihli ve sayılı Resmî Gazetede yayımlandığını, görev ve hizmet alanlarıyla ilgili mevzuatın değişiklikleri işlenmiş halini, bilgi iletişim teknolojilerini kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunarlar” (m. 6/3) kuralını koymuştur. Benzer bir kural Kamu Kurumları İnternet Sitesi Kılavuzu’nda (RG t. 27.1.2007, s. 26416) da vardır ve buna göre bir kamu internet sitesi kurum ile ilgili mevzuatı içermek zorundadır. Fakat kurum ile ilgili mevzuatın kurumsal internet sitesinden yayımlanması kuralına belediyeler tam olarak uymamaktadır. Örneğin büyükşehir belediyeleri üzerine yapılan bir çalışmada 5 büyükşehir belediyesinin kurumsal internet sitelerinde görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki mevzuatın mevcut olmadığı tespit edilmiştir (Tufan Emni ve Ayaz, 2018: 21). İdari kapasitesi büyükşehir belediyelerinden oldukça az olan diğer yerel yönetimlerde kurala riayetinin daha az olması muhtemeldir. Keza bazı belediyeler belirli tarihlerde yönetmeliği kurumsal internet sitesinde yayımlayıp bir tutanakla kayıt altına aldıktan sonra internet sitesinden kaldırabilmektedir.

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yürürlüğe girmesinin ardından 1322 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Günümüzde Türkiye Cumhuriyeti Resmî Gazetesi’nin içeriği ile yayımlanmasının usul ve esasları 10 sayılı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenlenmektedir. Anılan CBK (m. 2) uyarınca Resmî Gazete kural olarak internet ortamında

yayımlanmakta ve az sayıda basılmaktadır. Aynı CBK'ya (m. 8) göre Resmî Gazete'de yayımlanan müstakil ve çerçeve yönetmelikler birleştirilerek tek metin haline getirilmekte ve Mevzuat Bilgi Sistemi'nin internet sitesinde güncel olarak yayımlanmaktadır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında CBK (m. 7) uyarınca Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü "*Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan mevzuat taslaklarını; Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanı Programına uygunluğu açısından incelemek*" görevini, diğer bir ifadeyle mevzuat kalitesini gözetmek görevini üstlenmiştir. Anılan Genel Müdürlük aynı zamanda Resmî Gazete'nin yayımı ile Mevzuat Bilgi Sistemi'nden de sorumludur.

Türk hukuk sistemindeki 3011 sayılı Kanun ile 10 sayılı CBK dikkate alındığında, Resmî Gazete'nin yayımından sorumlu idarenin belirlenmesi, gazetenin içeriğinde yer alacak mevzuatın ve resmî kararların tespit edilmesi, güncellik, süreklilik, düzenlilik, ücretsiz olma ve geleceğe yönelik olarak kullanılabilme kurallarının gözetilmesi sonucunda Resmî Gazete yayınlarında hukuk devletinin unsurlarından olan hukuki güvenlik ilkesine (ve bu ilkenin bir görünümü olan hukuki belirlilik ilkesine) uyulduğu söylenebilir (Söyler, 2016: 116). Fakat yerel yönetimlerin yönetmelikleri için aynı yorumu yapmak güçtür. Çünkü bu yönetmelikler Resmî Gazete'de yayımlanmadığı için halkın güncel ve ücretsiz olarak belediyelerin yönetmeliklerine erişimi bu hizmeti yerel yönetimlerin ne kadar sağladığına bağlı kalmaktadır. Hâlbuki günümüzün teknolojik imkânları ile yerel yönetim yönetmelikleri açısından hukuki belirliliği sağlamak zor değildir.

2.5. Hukuki Belirlilik İlkesi Bağlamında Yönetmeliklerin Yayımı

Hukuki güvenlik ilkesi bir hukuk devletinde bireylerin kendilerine uygulanacak hukuk kurallarını önceden bilmesi anlamına gelir (Gözler, 2021: 243). Hukuki belirlilik kavramı, hukuki güvenlik kavramının gereklerinden birisidir ve Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'da yer almamasına rağmen ilke-ölçü norm olarak

kullanılmaktadır (Çaptuğ, 2021: 138). Anayasa Mahkemesinin (AYM, 2014) hukuki belirlilik ilkesini tartıştığı bir kararına göre;

Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri “belirlilik”tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi gerekir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenle bağlantılı olup birey, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını bilmelidir. Birey ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlar. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

Anayasa Mahkemesi bir başka kararında hukuki belirlilik ilkesinin Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden birisi olduğunu kaydetmiştir. Buna göre hukuki belirlilik ilkesi, bireylerin hukuk kurallarını önceden bilmelerini ve böylece tutum ve davranışlarını hukuk kurallarına uyarak güvenle belirleyebilmelerini sağlamaktadır. Ayrıca belirlilik ilkesi sadece kanunla düzenleme yapılan alanların yanı sıra idarenin düzenleyici işlemleri ile mahkeme içtihatlarını da kapsamakta ve bunların erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir vasıflarda olmasını içermektedir (AYM, 2017: 9). Anayasa Mahkemesinin bu saptaması Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin konuya yaklaşımıyla uyumludur (Gülçür, 2018: 163).

Hukuki belirliliği ve güveni tesis etmek için hukuki metinlerin muhatapları tarafından erişilebilir olması şarttır (Venedik Komisyonu, 2011: 10). Bu çerçevede belirlilik ilkesi düzenlemelerin bir duraksamaya ve şüpheye izin vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olmasıyla sağlanabilir (AYM, 2013, 2020). Belirliliğin sağlanması, hukuk kurallarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden

kaçınmasını ifade eden hukuki güvenlik ilkesinin hayata geçirilmesi bakımından son derece önemlidir (AYM, 2020: 16).

Öte yandan kişilerin idarenin düzenleyici işlemlerinden haberdar olmaması idarenin hukuka uygunluğunun denetlenememesine yol açabilir (Şirin, 2019: 402). Yerel yönetimlerce çıkarılan yönetmeliklerin (ve bu yönetmelikte daha sonraki değişikliklerin) hangi yerel gazetede (veya hangi tarihte yerel yönetimin kurumsal internet sitesinde) yayımlandığı, yürürlükte olan yönetmeliklerin değişikliklerle birlikte tek metin haline getirilmiş (müstakil ve çerçeve yönetmeliklerin konsolide edilmiş) metinlerinin ne olduğu, hangi tarihte hangi yönetmelik hükümlerinin meri olduğu konularındaki belirsizlik, hukuki belirlilik ilkesine aykırıdır.

3. Yerel Yönetim Yönetmeliklerinin Kalitesi

Yönetmeliklerin kalitesi, yönetmeliklerin biçimsel olarak mevzuat hazırlama tekniğine uygunluğunu, içerik olarak üst hukuk normlarına uygunluğunu ve hazırlık aşamasında paydaşlara danışılmasını kapsamaktadır. OECD (İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı) düzenleyici devlet bağlamında mevzuat kalitesini artırmak üzere önemli tavsiyeler getirmektedir. OECD, kaliteyi artırmak için mevzuat hazırlığında üye ülkelerin şu soruları cevaplaması tavsiyesinde bulunmuştur (OECD, 1995): (i) Düzenlemenin getireceği faydalar üstlenilen maliyetleri haklı kılıyor mu? (ii) Düzenlemenin oluşturacağı faydaları elde eden ve maliyetleri üstlenen toplum kesimleri arasında hakkaniyet tesis edildi mi? Bu süreç şeffaf biçimde yürütüldü mü? (iii) Düzenleme açık, tutarlı, anlaşılabilir ve muhataplarının erişimine açık mı? (iv) İlgili bütün paydaşlar düzenlemenin hazırlık sürecinde görüşlerini ifade etme fırsatı buldu mu? (v) Düzenlemeye riayet nasıl sağlanacak?

OECD tarafından 2017 yılında demokrasi ve kapsayıcı büyümeyi desteklemek için şeffaflık, bütünlük, hesap verebilirlik ve paydaş katılımı ilkeleri çerçevesinde yönetim kültürünü geliştirmek için Açık Devlet Tavsiyeleri metni kabul edilmiştir. 10 tavsiyeyi içeren bu tavsiyelerin beşincisinde güncel ve güvenilir bilgi ve verilerin yayımından sorumlu kurumsal aktörlerin belirlenmesi gerektiği yer

almaktadır. Tavsiyelerden yedincisine göre kamu sektörü verileri ve bilgileri kolaylıkla anlaşılabilir, tam, zamanında, güvenilir ve amacına uygun olarak bedelsiz, telif haklarına tabi olmadan bilgisayarlarca okunabilir biçimde olmalıdır. Ayrıca bulması kolay, anlaşılır, kullanmaya ve tekrar kullanmaya müsait olmalı, birden fazla kanaldan yayımlanarak danışma sürecinde paydaşların kullanımına açık olmalıdır (OECD, 2017).

Türk hukukunda mevzuat kalitesi OECD tavsiyelerinden daha dar şekilde düzenlenmiştir. Türkiye’de mevzuat kalitesini düzenleyen metin Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliktir (BKK t. 19.12.2005, s. 2005/9986; RG t. 17.2.2006, s. 26083).¹¹ Anılan Yönetmeliğe (m. 4) göre bir mevzuat taslağı hazırlanırken şu ilkeler gözetilmelidir:

- Üst hukuk normlarına uygunluk
- Düzenleme amacına uygunluk
- Varsa konuyla ilgili yargı kararlarının dikkate alınması
- Düzenlenen alana ilişkin diğer mevzuatla ahenk
- Düzenleme kapsamının bir tereddüde yol açmayacak açıklıkta olması
- Madde metinlerinin kısa ve anlaşılır olması

¹¹ Aslında Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte (m. 24) yer alan Düzenleyici Etki Analizi (DEA) mevzuat kalitesini artırmaya yönelik çok önemli bir araçtır. Yönetmeliğe göre DEA hazırlanması yönetmelik taslakları için ihtiyaridir ve (parlamenter sistem yürürlükteyken Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan) kanun tasarıları için mecburidir. 2007/6 sayılı Başbakanlık Genelgesi (RG t. 3.4.2007, s. 26482) ile DEA Rehberi yayımlanmıştır. OECD tavsiyeleri de dâhil olmak üzere uluslararası uygulamalar dikkate alınarak hazırlanan bu Rehber DEA’yı ayrıntılı olarak tarif etmiştir ve uygulayıcılar için yol göstericidir. Ancak Türk idaresi tarafından etkin olarak uygulanmamıştır (Cilavdaroğlu, 2019).

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte mevzuatın biçimsel kuralları (ad, bölüm/madde başlığı, maddelerin/fıkraların/bentlerin/alt-bentlerin sıralanması, diğer mevzuata atıf vb.) da yer almaktadır.

3.1. Üst Hukuk Normlarına Uygunluk

Yerel yönetimlerin yönetmelikleri, dayandığı üst hukuk normu olan kanunlara aykırı olamaz. Yönetmelikler kanun hükümlerini aynen tekrar etmekle yetinmeyerek uygulamaya yönelik olarak daha ayrıntılı yeni bazı hükümler içerecektir fakat bu yeni hükümler üst hukuk kurallarının amacını, kapsamını, konusunu ve sınırlarını aşamaz (Günday, 2011: 228). Belediye yönetmelikleri, Türk hukukundaki normlar hiyerarşisinde yer alan CBK'lar, (2017 değişiklikleri sonrası Anayasa'da yer almayan) tüzükler, Cumhurbaşkanlığı (2017 Anayasa değişiklikleri öncesi Bakanlar Kurulu) yönetmelikleri ile bakanlık yönetmeliklerine aykırı olamayacaktır. Çünkü Türk idare hukukunda farklı idarelerce aynı adı taşıyan düzenleyici işlemler olması veya çeşitli adlarla yapılan düzenleyici işlemler olması halinde işlemi yapan makama bakılır. Düzenlemeyi yapan makamın Türk idare teşkilatı içindeki yeri, bu makamın koyduğu kuralların da üstün olup olmaması açısından belirleyicidir. Örneğin yerel yönetimlerin vesayet makamı olan Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yapılan zabıta yönetmeliği, bir belediye tarafından yapılan zabıta yönetmeliğine göre üst hukuk normudur. Çünkü vesayet makamı, kamu yararını ve idari görevlerde birliği sağlamakla görevlidir. Yerel yönetimler ise sadece yetkili oldukları sınır dâhilindeki şartları göz önüne alarak düzenleme yaparlar. Yine de normlar hiyerarşisinde altta olan belediye yönetmelikleriyle üst hukuk normlarının etkilerini hafifletecek hükümler koyulması mümkün değildir. Fakat örneğin bir belediye zabıta yönetmeliğiyle belde şartları dikkate alınarak vesayet makamı tarafından çıkarılan yönetmelik hükümlerinden daha ağır hükümler getirilebilir (Günday, 2011: 299-300).

Zaman zaman kanunlarda ve merkezi idare tarafından çıkarılan yönetmeliklerdeki değişiklikler sonucunda yerel yönetimlerin yönetmelikleri üst hukuk normuna aykırı olabilmekte veya eksik

düzenleme içerebilmekte, zaman zaman da yetkili idarenin belirsiz olmasına yol açmaktadır (Alıcı, 2021: 7). Yerel yönetim yönetmeliklerinin üst hukuk normlarına uygunluğu yönetmeliklerin uyması gereken biçim kuralları bakımından da gözetilmelidir. Çünkü Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte yer alan biçimsel kurallara riayet etmeyen yerel yönetim yönetmelikleri yürürlüğe konulmaktadır. Özellikle idari kapasitesi düşük olan küçük yerel yönetimler, biçim ve içerik açısından kaliteli yönetmelik çıkarmak istese bile yeterli vasıfta personeli olmadığı için başarısız olabilmektedir. Yerel yönetimlere kaliteli mevzuat hazırlığı için destek verilmesi faydalı olacaktır.

İdari yargı mercileri tarafından yerel yönetimlerin yönetmelikleri hakkında verilen yürütmeyi durdurma ve iptal kararları yürürlükteki yönetmeliklerin hukuki geçerliğini etkiler. Yerel yönetimler kendilerine tebliğ edilen mahkeme kararlarını kurumsal internet sitesinde yayımlayarak veya çıkardıkları yönetmelik metnine dercederek mevzuatın muhataplarını bilgilendirebilir. Fakat yerel yönetimlerin bundan kaçınması halinde, ilgililerin uygulanacak yönetmelik metnine ulaşması çok zor olacaktır.

3.2. Danışma Süreçlerinin İşletilmesi

Düzenleme yapma sürecinde resmî ve gayri resmî paydaşlara danışılması kaliteli mevzuat yapımı için gereklidir. Resmî paydaşlar taslak düzenlemenin hukuka ve mevcut kamu politikalarına uygunluğunu kontrol eder ve varsa taslaktaki uygun olmayan hükümleri belirler. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe (m. 6) göre taslak mevzuatın ilgili merkezi idare birimlerinin görüşüne sunulması mecburidir. Bu bağlamda örneğin sosyal yardımlarla ilgili bir konuda Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının, mali hüküm içeren bir konuda Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Sayıştay Başkanlığının, personele ilişkin bir konuda Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğünün (önceden Devlet Personel Başkanlığının) görüşünün alınması zorunludur. 6085 sayılı Sayıştay Kanununda (m. 27/4) da mali konulardaki yönetmelikler ile benzeri idari düzenleyici işlemler hakkında Sayıştay'ın istişari görüşünün alınması zorunluluğu

düzenlenmiştir. Bu bakımdan yerel yönetimlerce çıkarılacak bir taslak yönetmelik, başkent teşkilatındaki resmî paydaşlardan görüş alınması gerektiği halde bunların görüşleri alınmaksızın yayımlanmış ise şekil yönünden hukuka aykırı olacaktır ve idari yargı tarafından iptal edilebilecektir.

Merkezi idare haricindeki diğer paydaşlara danışılması (yerel yönetimler, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, halk) Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte ihtiyaridir. Öte yandan uluslararası kuruluşlar bütün paydaşlara danışmanın faydalarına işaret etmektedir. Örneğin Avrupa Kentsel Şartı, kent yönetimi tarafından halkın haklarını ve mülklerini önemli ölçüde etkileyecek bir idari düzenleme veya karar tasarısı getirildiğinde, ilgili halk kesiminin görüşlerinin alınması ve karar verme sürecine bunların faal katılımının sağlanmasının gerekli olduğunu belirtmektedir (Avrupa Konseyi, 2021). OECD, danışma sürecinin faydalarını, düzenleme yapma sürecinin şeffaflığın sağlama, taraflardan bilgi ve kanaat temin etme, paydaşlarca düzenlemeye verilen desteğin artması, çatışan görüşlerin uzlaştırılması, muhtemel sonuçların tahminini kolaylaştırması, düzenlemenin meşruiyetini ve halkın güvenini sağlama olarak belirtmektedir (OECD, 2011: 9-10).

Hâlihazırda yerel yönetimlerce merkezi idareye mecburi olarak danışılması yahut merkezi idare dışındaki paydaşlara ihtiyari olarak danışılması süreçleri gözden geçirilmemektedir. Ancak danışma sürecine ilişkin bir gözden geçirme hem yönetmeliğin hukuki geçerliliğini hem de kalitesini olumlu yönde etkileyecektir. Yerel yönetimlerin toplumun gündelik hayatını etkileyen pek çok yönetmeliği vardır. Örneğin bir belediyenin sosyal yardımlar yönetmeliği hazırlanırken, mecburi olmadığı halde diğer yerel yönetimlerin, üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve ilgili halk kesiminin görüşlerinin alınması mevzuat kalitesini arttıracaktır.

3.3. Yerel Yönetimlerin Adsız Düzenleyici İşlemleri

İdare hukukunda icrai karar alma yetkisine sahip her idari makamın düzenleyici işlemler yapabileceği (öğretide tam bir mutabakat olmamakla birlikte) kabul edilmektedir. Bu düzenleyici

işlemlere yönetmelik adı verilmesi zorunlu değildir. Ancak bunlar hukuki rejim ve sonuçları itibariyle yönetmeliklerden farklı değildir. Sonuçta icrai karar alma yetkisine sahip kuruluş ve makamlar, adı yönetmelik olmasa bile pratik olarak genel ve soyut düzenleyici işlemler yapabilir (Gözler, 2021: 1046-1047, 1060).

Yerel yönetimlerin karar organı olan meclisler tarafından karar, ilke kararı, usul ve esaslar, ilkeler gibi çeşitli adlarla (adsız) düzenleyici işlemler yapılmaktadır. Anayasa'da adı geçmediği için öğretilerde bu tip düzenleyici işlemlere adsız düzenleyici işlemler denilmektedir. Adsız düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerin altında olduğu kabul edilir (Sevgili Gençay, 2014: 415). Yerel yönetimlerin yönetmelikle düzenlenmesi gerekli bir konuyu veya yerel yönetim örgütü dışında etkisi olan düzenlemeleri adsız düzenleyici işlemlerle yürürlüğe koydukları görülmektedir. Bu itibarla yerel yönetimlerin adsız düzenleyici işlemlerinin de hukuki belirlilik ilkesi gözetilerek yayımlanması faydalı olacaktır.

Ayrıca, Büyükşehir Belediyesi Kanunu (m. 9) büyükşehirlerde trafik hizmetlerini ve toplu taşımayı düzenlemek üzere Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) kurulmasını emretmiştir. UKOME kamu tüzel kişiliğini haiz değildir ve bu sebeple yönetmelik çıkaramaz. Ancak anılan Kanuna göre (m. 9/4) UKOME'nin toplu taşıma ile ilgili aldığı kararlar bağlayıcıdır. Yereldeki trafik ve toplu taşımayı düzenleyen UKOME kararlarının yayımı da bu kararların muhataplarının bilgilendirilmesini sağlamak açısından gereklidir.

4. Yayım ve Kalite Sorununa Çözüm Önerileri

Yerel yönetimlerin çıkardığı yönetmeliklerin kalite ve yayım sorununu çözmek üzere merkezi idaredeki uygulamaların yerel yönetimlerin özerkliğinin gözetilerek yerel yönetimlere uyarlanması yeterli olacaktır.

Pek çok ülkede resmî yayınlar sadece bir tane resmî gazete aracılığıyla kamunun bilgisine sunulmamakta, kanunlar, düzenleyici işlemler ve ilanlar farklı resmî yayım araçları kullanılarak yayımlanmaktadır. Türkiye’de yasama, yürütme ve yargı makamlarınca meydana getirilen ve tüm ülkeyi ilgilendiren kanunların, düzenleyici idari işlemlerin, önemli mahkeme kararlarının ve resmî ilanların bir bütün olarak tek bir Resmî Gazete aracılığıyla yayımlanması erişilebilirlik bakımından zorunludur. Söz konusu mevzuatın ve diğer resmî metinlerin Resmî Gazete dışında başka araçlarla yayımlanması bunların takip edilmesini zorlaştıracığı gibi maddi açıdan da külfetli olacaktır (Söyler, 2016: 120).

Türkiye’deki yerel yönetimlerin sayısı ve görev alanının genişliği dikkate alındığında yerel yönetimlere ait yönetmeliklerin (ve adsız düzenleyici işlemlerin) çok hacimli olacağı barizdir.¹² Bunların merkezi idare tarafından çıkarılan Resmî Gazete ile yayımlanması fiilen mümkün değildir. Bundan ötürü sorunun çözümü için merkezi idaredeki uygulamaların yerel yönetimlere uygulanması gerekecektir. Yukarıda belirtildiği üzere merkezi idarede idarenin düzenleyici işlemlerinde kaliteyi sağlamak için bir birim görevlendirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü tarafından taslak mevzuat gözden geçirilmektedir; biçim ve içerik açısından kalite şartlarını sağlayanlar da internet üzerinden Resmî Gazete’de

¹² Türkiye’de 2020 yılında (büyükşehir belediyeleri dâhil) 1.390 adet belediye, 33 adet büyükşehir belediyesi bağlı kuruluşu, 699 adet mahalli idare birliği ve 51 adet il özel idaresi vardır (YYGM, 2021: 27-29). Sadece Antalya Büyükşehir Belediyesinin 2021 yılında yürürlükte olan 87 adet yönetmeliği mevcuttur (ABB, 2021).

yayımlanmaktadır. Yürürlükteki mevzuata erişim için bilgi-işlem çözümleri kullanılmaktadır. Tek metin haline getirilmiş mevzuatın güncel metinleri internet üzerinden Mevzuat Bilgi Sistemi ile yayımlanmaktadır. Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü aynı zamanda Resmî Gazete'nin yayımı ile Mevzuat Bilgi Sisteminin işletilmesinden de sorumludur.

4.1. Yerel Yönetimlerin Yönetmelik Taslaklarının İncelenmesi

Türk hukuk sisteminde yönetmelikler kamu tüzel kişinin kendi iradesinin ürünüdür ve merkezi idare karşısında özerk olmanın hukuki aracıdır (Gözler, 2021, 1056). Yerel yönetimleri düzenleyen kanunlar ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin idari bakımdan özerk olduğunu düzenlemektedir. İdari özerklik yerel yönetimlerin kendi karar organları aracılığıyla kanun dairesinde serbestçe karar almalarını sağlar (Kavruk, 2021: 12). Dolayısıyla bir yerel yönetim tarafından çıkarılma iradesi konulan yönetmeliğin başka bir makam tarafından engellenmesi, Türk kanunlarında çerçevesi çizilen idari özerkliğe aykırı olacaktır.

Yerel yönetimlerin idari özerkliğine saygı duyarak yönetmeliklerinin biçim, içerik ve danışma süreçleri açısından gözden geçirilmesi mevzuat kalitesini artıracaktır. Bunun için yerel yönetimlerin yönetmelik taslakları konunun uzmanlarınca incelenecek ve uzmanların istişari görüşlerinin yer alacağı raporlar hazırlanacaktır. Diğer bir ifadeyle uzman incelemesi, taslak yönetmelik metninde bulunan hukuki sakıncaları, biçimsel hataları, danışma sürecine mecburi ve ihtiyari olarak dâhil edilmesi gereken tarafları belirtmekten ibaret olacaktır. İnceleme sonucu ortaya çıkacak rapor yerel yönetimler için bağlayıcı olmayacaktır. Böylelikle inceleme, yerel yönetimlerin karar organlarının iradesini ortadan kaldıracak veya kısıtlayacak bir yetkiyi içermeyecektir. Elbette yerel yönetimlerin karar organları inceleme raporundaki tespitleri tamamen veya kısmen kabul edebilir.

Taslak yönetmelikleri inceleme görevinin bütün belediyeleri temsil eden Türkiye Belediyeler Birliğine verilmesi uygun olacaktır. 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu birden fazla yerel yönetimin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek

üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi olarak tanımlanan mahalli idare birliklerini düzenlemektedir. Anılan Kanunla (m. 20) ülke düzeyinde kurulacak ve bütün belediyelerin doğal üyesi oldukları bir mahalli idare birliği kurulmasını düzenlenmiştir. Bu amaçla Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) kurulmuştur. TBB Tüzüğüne (m. 7/1/ö) göre “Belediyeciliğin geliştirilmesi amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak” TBB’nin görevleri arasındadır. TBB’nin bir merkezi idare birimi değil bir yerel yönetim birimi olması, yerel yönetimlerin idari özerkliğini korumak açısından önemlidir. TBB içinde kurulacak bir taslak yönetmelik inceleme birimiyle, yerel yönetim yönetmeliklerinin kalitesi artırılabilir. Benzer biçimde aşağıda önerilen Yerel Yönetimler Bülteni ile Yerel Yönetimler Mevzuatı Bilgi Sistemini kurmak ve işletmek üzere de TBB görevlendirilebilir.

4.2. Yerel Yönetimler Bülteni Kurulması

Hukuki belirlilik ilkesi gereğince vatandaşların yeni çıkarılan yerel yönetim mevzuatına ve bunların güncel metinlerine erişimi sağlanmalıdır. Bunun için merkezi idaredeki uygulamaya benzer biçimde yeni çıkarılan yerel mevzuatın internet üzerinden yayımı için bir kanunla Yerel Yönetimler Bülteni¹³ kurulabilir. Bu Bültende yerel yönetimlerce çıkarılan müstakil ve çerçeve yönetmelikler ile adsız düzenleyici işlemler internet ortamında yayımlanacaktır. Bir kanun değişikliği ile Bültende yayım yerel yönetim yönetmelikleri için bir şekil şartı olacaktır. Dolayısıyla Bültende yayımlanmayan yerel yönetim yönetmelikleri yürürlüğe giremeyecektir.

Yerel Yönetimler Bülteninde düzenleyici işlemlerin yanı sıra yerel yönetimlerin ilan edilmesine ihtiyaç duyulan diğer işlemleri ile

¹³ Türkiye Cumhuriyeti Resmî Gazetesi ile isim karışıklığına yol açmamak için “Yerel Yönetimler Resmî Gazetesi” ismi önerilmemiştir. Hâlihazırda kamu ihalelerine ilişkin ilanlar Kamu İhale Bülteni ile yapılmaktadır. Bu bakımdan bülten terimi Türk idaresince yadırganmayacaktır.

faaliyetleri de yayımlanabilir. Örneğin imar planları, gelir getirici ihalelerin ilanları, ulaşım ana planı, Alt Yapı Koordinasyon Merkezi'nin kesin yatırım programı gibi idari işlemler Bülteinde yayımlanabilir.

Yerel yönetimlerce yapılan imar planlarının yürürlüğe girmesinde ilan usulü uygulanmaktadır. Yetkili idarece onaylanarak yürürlüğe konulan imar planları, 3194 sayılı İmar Kanunu (m. 8/1/b) uyarınca panolarda, internet sitelerinde ve planlanan alandaki tabelalarda ilan edilmektedir. Kanunda öngörülen ilan mecraları arasına Bülten de eklenebilir. Çeşitli mevzuata dayanarak merkezi idare (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı vd.) tarafından yapılan imar planlarının da Bülteinde yayımlanması faydalı olacaktır. Böylece yerel halkın yöresindeki idari tasarrufları takip etmesi ve menfaatleri ihlal edilenlerin dava açması kolaylaşacaktır.

İdarelerin kamu gideri oluşturan ihaleleri 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre yapılmaktadır. İdarelerin gelir getirici ihaleleri (taşınmaz satışı ve kiralanması, hurda satışı, lisans satışı vb.) ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa tâbidir. Mevcut uygulamada Devlet İhale Kanunu (m. 17) uyarınca ihale tutarına bağlı olarak yerel gazeteler, ulusal gazeteler veya Resmî Gazete vasıtasıyla ihale ilanları yayımlanmaktadır. Bu mecralara ilave olarak veya bu mecraları ikame etmek üzere Bülten kullanılabilir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde Yerel Yönetimler Bülteninde şunlar yer alacaktır:

- Yerel yönetimlerce çıkarılan müstakil ve çerçeve yönetmelikler
- Yerel yönetimlerin adsız düzenleyici işlemleri
- UKOME kararları
- Yerel yönetimlerin 3194 sayılı İmar Kanununa ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre yaptığı ilanlar

Yerel Yönetimler Bülteninde, her bir yönetmeliğe (Bülteinde yayımlandığı yıl ve yayım sırasını içeren) özel bir sayı verilerek diğer mevzuatta yapılacak atıfların bu sayıyı zikrederek yapılması kolaylık

sağlayacaktır. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe (m. 19/2-c) göre yönetmeliklere yayımlandığı Resmî Gazete'nin tarihi ve sayısı ile düzenleyici işlemin adı yazılarak atıf yapılmaktadır. Kanunlara yapılacak atıf ise (m. 19/2-a) kanunun tarihi, sayısı ve adı belirtilerek yapılır. Fakat yerel yönetim yönetmeliklerine yayımlandığı Bültenin tarihi ve sayısı ile atıf yapmak zor olacaktır. Bunun yerine (aynen kanunlarda olduğu gibi) her yönetmeliğe özel bir sayı verilmesi, bu yönetmeliklere atıf yapmayı kolaylaştıracaktır. Örneğin "13.7.2022 tarihli ve 365 sayılı Yerel Yönetimler Bülteninde yayımlanan Felahiye Belediyesi Sosyal Yardımlar Yönetmeliği" yerine "22/1985 sayılı Felahiye Belediyesi Sosyal Yardımlar Yönetmeliği" şeklinde atıf yapılacaktır.

Bültene, yerel yönetim ismine veya belirli konulara duyarlı (ücretsiz) abonelik sistemi de eklenebilir. Örneğin Bültende Serik Belediyesinin veya Antalya Büyükşehir Belediyesinin yeni bir mevzuatı yayımlandığında yahut yeni bir imar planı ilan edildiğinde aboneler e-posta göndermek suretiyle bilgilendirilebilir. İlaveten herhangi bir belediye tarafından yeni bir sosyal yardım yönetmeliği çıkarıldığında veyahut gelir getirici ihale ilanı yapıldığında abonelerin uyarılması mümkün olacaktır.

4.3. Yerel Yönetimler Mevzuatı Bilgi Sistemi kurulması

Yerel Yönetimler Bülteninde yayımlanan mevzuat ile bu mevzuat hakkındaki idari yargı kararlarını konsolide eden Yerel Yönetim Mevzuatı Bilgi Sistemi de kurulmalıdır. Bu Sistem her gün güncellenmelidir. Güncellemeler Yerel Yönetimler Bülteninin yeni sayısında yer alan müstakil yönetmeliklerin eklenmesi, müstakil yönetmelikte değişiklik yapan çerçeve yönetmeliklerin müstakil yönetmeliğe dercedilmesi ile yapılmalıdır. Ayrıca bir gün önce tebliğ edilen idari yargı kararları yapılacak güncellemelerde yayımlanmış yönetmeliklere işlenmelidir.

Bilgi işlem teknolojisi ve bu bağlamda bilgisayar ve internet teknolojisinin gelişmesi ve yayılması sonucunda hemen her ülkede resmî gazeteler hem yazılı hem de elektronik sürümlerde kullanıcıların hizmetine sunulmaya başlanmıştır. Bazı ülkelerde sadece yazılı olan resmî gazete bağlayıcı (ve yazılı ve elektronik

sürümler arasında ihtilaf olduğunda yazılı sürüm muteber) iken bazı ülkelerde her iki sürüm de resmen bağlayıcıdır. Zaten elektronik sürüme resmî geçerlik tanımamak bilgi işlem teknolojisinin getirdiği faydayı olumsuz etkileyecektir (Söyler, 2016: 121-122).

10 sayılı Resmî Gazete Hakkında CBK'ya (m. 2) göre Resmî Gazete kural olarak internet ortamında yayımlanır. Ayrıca gerek görülmesi halinde ihtiyaç duyulan sayıda basılı olarak yayımlanır. 10 sayılı CBK'nın uygulanmasını göstermek üzere çıkarılan Resmî Gazete Hakkında Yönetmelik (CK t. 22.11.2018, s. 358; RG t. 23.11.2018, s. 30604) (m. 5/3) basılı olarak yayımlanan Resmî Gazete ile internet ortamında yayımlanan Resmî Gazete'nin aynı hukukî geçerliliğe sahip olduğunu düzenlemiştir. Buna karşın Mevzuat Bilgi Sistemi'ne hukuki geçerlilik tanınmamıştır. Dolayısıyla Mevzuat Bilgi Sisteminde tek metin haline getirilerek yayımlanan bir mevzuatın Resmî Gazete'de yayımlanan metinden farklı olması halinde, sadece Resmî Gazete'deki metin muteberdir. Mevzuat Bilgi Sistemine güvenerek hukuki işlem yapanların zararlarını idareden tazmin etmesi mümkün değildir. Fakat önerdiğimiz Yerel Yönetimler Bülteni ile Yerel Yönetim Mevzuatı Bilgi Sistemi sadece internet üzerinden yayımlanacağı için bunlara hukuki geçerlilik tanınması zorunludur.

Son olarak, Yerel Yönetimler Bülteni ile Yerel Yönetim Mevzuatı Bilgi Sisteminin elektronik olarak arşivlenmesi de önemli bir husustur. Resmi bağlayıcılığı olan Yerel Yönetimler Bülteninin bütün sayılarına sürekli olarak erişilebilmesi gereklidir. İlaveten kullanıcıların Yerel Yönetim Mevzuatı Bilgi Sisteminin her bir güncelleme sonrası oluşan metni ile belirli bir tarihte yürürlükte olan metnine erişimi de sağlanmalıdır. Böylelikle hukuki belirlilik sağlanacaktır. Özellikle arşiv hizmetini hukuki çıkarı zarar görenlerin mahkemelerde hakkını ararken kullanacağı tahmin edilebilir.

5. Sonuç

Yerel yönetimler 1860'lardan beri kendi görev alanlarıyla ilgili yönetmelikler çıkarmakta ve vatandaşların gündelik hayatını etkileyen pek çok konuyu düzenlemektedir. Yerel yönetimlerce çıkarılan yönetmeliklerin yayımında dönemin teknolojik imkânları

gözetilerek halkın bu düzenlemelerden haberdar olması sağlanmaya çalışılmıştır. Günümüzde de geçerli olduğu şekliyle, yerel yönetim yönetmelikleri kural olarak yerel gazetelerde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kuralın tek istisnası 1961 Anayasasının yürürlükte olduğu dönemdir. 1961 Anayasası yerel yönetimlerce çıkarılanlar dâhil bütün yönetmeliklerin Resmî Gazete’de yayımını düzenlediği halde bu kurala riayet düşük düzeyde kalmıştır. Çünkü sayıca çok fazla ve görev alanı çok geniş olan yerel yönetimlerin bütün yönetmeliklerini Resmî Gazete’de yayımlamak çok güçtür. Zaten fiilen işlemediği için 1961 Anayasasıyla getirilen bu kuralı 1982 Anayasası değiştirmiştir.

Hukuk devletinde, hukuki güvenlik ilkesinin alt unsurlarından birisi olan hukuki belirlilik ilkesi gereğince, herhangi bir mevzuatın aleni bir şekilde duyurulması suretiyle ilgili kişilerin ve kurumların bu mevzuattan bilgi sahibi olması şarttır. Böylece mevzuat yürürlüğe girer ve muhatapları için bağlayıcılık kazanır. Anayasa Mahkemesi kararlarında belirtildiği üzere hukuki belirlilik ilkesi, bireylerin hukuk kurallarını önceden bilmelerini ve böylece eylem ve işlemlerini hukuk kurallarına göre belirleyebilmelerini sağlar. Hukuk kurallarının ve mahkeme içtihatlarının erişilebilir ve bilinebilir olması da hukuki belirlilik ilkesi kapsamındadır.

Hâlihazırda yerel yönetim yönetmelikleri yerel gazetelerle ve kurumsal internet sitelerinde yayımlandığı için hukuki belirlilik ilkesine tam olarak uyulduğu söylenemez. Mevzuatın muhataplarının yönetmeliğin yayımlandığı yerel gazetelere erişimi ve varsa bu yönetmelikte daha sonra yayımlanan yönetmelikleri takip etmesi çok zordur. Yerel yönetimlerin kurumsal internet siteleri bu bakımdan daha elverişli bir mecra olmasına rağmen, yerel yönetimlerce gerekli dikkat ve özen gösterilmediği için bu mecra işlevsel olarak kullanılmamaktadır.

Yerel yönetimlerce çıkarılan yönetmeliklerin mevzuat kalitesi açısından yeterli olmadığı da görülmektedir. Biçim ve içerik şartlarını taşımayan, hazırlık sürecinde ilgili paydaşların görüşleri alınmayan yönetmelikler yayımlanabilmektedir. Merkezi idarede mevzuat kalitesini sağlamak için yönetmelik taslakları bir ön incelemeden

geçirilmektedir. Böyle bir ön inceleme yerel yönetimler için de ihtiyaçtır.

Bu çalışmada yerel yönetim yönetmeliklerinin yayım ve kalite açısından mevcut mahzurlarını gidermek üzere, merkezi idaredeki uygulamalardan ilham alarak, başlıca üç öneri sunulmuştur. İlk öneri yerel yönetimlerce hazırlanan yönetmelik taslaklarının kalitesini incelemek ve bağlayıcı olmayan görüş hazırlamak üzere bir ön inceleme mekanizması kurulmasıdır. İkinci öneri yerel yönetim yönetmeliklerinin (ve yayımına ihtiyaç duyulan diğer tasarruflarının) yayımlanması için bir Yerel Yönetimler Bülteni kurulmasıdır. Son öneri de yönetmeliklerin ve yönetmeliklerde yapılan değişikliklerin tek metin haline getirilerek, yönetmeliklerin yürürlükteki haline kullanıcıların sürekli erişimini sağlayan Yerel Yönetimler Mevzuatı Bilgi Sistemi kurulmasıdır. Her üç önerinin uygulanması esnasında yerel yönetimlerin özerkliğine saygı göstermek gerekir. Bunu sağlamak için anılan işlevleri Türkiye Belediyeler Birliğinin üstlenmesi uygun olacaktır. Sayılan önerilerin hayata geçirilmesi halinde hukuki belirlilik sağlanacak ve hukuk devleti gelişmiş olacaktır.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde BİİBFAD Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Teşekkür: Gösterdikleri yoğun ilgi ve emeklerinde dolayı BİİBFAD Dergisi Editör Kurulu'na ve sağladıkları katkılarında dolayı hakemlere teşekkür ederiz.

Kaynakça

- ABB (2021). *Antalya Büyükşehir Belediyesi Mevzuatı*. <https://antalya.bel.tr/BilgiEdin/belediye-mevzuati> (Erişim tarihi: 25.11.2021)
- Alıcı, O.V. (2021). Yerel Yönetimlerde Normsal Kayıtsızlık. *Strategic Public Management Journal*, 7 (13), 1-9.
- Alpaslan, E. & Tombul, Y. (2018). Cumhuriyet Döneminde Maraş'ta Yerel Basın (1923-1990). *Turkish Studies*, 13 (16), 1-20.

- Altunsoy, N. (2014). *Amasya Vilayeti Gazetesi: 1922-1928*. Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Ana Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, YÖK Tez Merkezi tez no: 10045554.
- Avrupa Konseyi (2021). *Manifesto for a New Urbanity - European Urban Charter II*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, <https://rm.coe.int/urban-charter-ii-manifesto-for-a-new-urbanity-publication-a5-58-pages-/168095e1d5> (Erişim tarihi: 16.9.2021)
- Avşar, Z. (2016). Resmî Gazetelerin Devlet Hayatındaki Yeri ve Hatay Devleti Resmî Gazetesi Örnek Olayı. *Ombudsman Akademik Dergisi*, 2 (4), 237-255.
- AYM (2013). E.2013/39, K.2013/65, 22.5.2013, RG t. 12.7.2013, s. 28705.
- AYM (2014). E.2013/67, K.2013/164, 26.12.2013, RG t. 27.3.2014, s. 28954.
- AYM (2017). E.2016/198, K.2017/144, 28.9.2017, RG t. 18.10.2017, s. 30214.
- AYM (2020). E.2020/14, K. 2020/58, 15.10.2020, RG t. 3.12.2020, s. 31323.
- AYM (2021). E.2018/127, K.2021/18, 18.3.2021, RG t. 17.6.2021, s. 31514.
- Cilavdaroğlu, A.A. (2019). Türkiye’de Parlamenter Sistemde Düzenleyici Etki Analizi Uygulamaları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Geleceği. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 19 (2), 273-298. doi: 10.25294/auibfd.543077
- Çaptuğ, M. (2021). Hukuki Güvenlik İlkesinin Kavramsal Gelişimi. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (17), 133-160. doi: 10.18771/mdergi.957891
- Çavuş, S. (2018). Aksaray Vilayet Gazetesi’nde Cumhuriyet’in İlk Yılları ve İnkılâplar (1929-1930). *Erciyes İletişim Dergisi*, 5 (4), 37-57.

- Danıştay (1976). Danıştay 3. Daire, E.1976/646, K.1976/651, 15.10.1976, *Danıştay Dergisi*, 7 (26-27), 78-86.
- Dik, E. (2009). Türkiye’de Resmî Gazete’nin Serüveni. *Memleket Siyaset Yönetim*, 4 (11), 163-178.
- Duran, L. (1970). Resmî Gazetenin Yayınları Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 3 (1), 5-15.
- Elban, S. (2018). Belediye Ölçeği Perspektifinden Mahalli İdareler Reformu Üzerine Notlar. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22 (3), 1591-1602.
- Gençoğlu, M. (2011). 1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2 (1), 29-50.
- Gökdül, A. & Sarıkoyuncu, A. (2017). Kütahya Vilayet Gazetesi’ne Göre Kütahya Ticaret ve Sanayi Odası (1925-1944). *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (52), 103-122.
- Gözler, K. & Kaplan, G. (2021). *İdare Hukuku Dersleri*. 23. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2021). *Türk Anayasa Hukuku*. 4. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözübüyük, A.Ş. & Tan, T. (2011). *İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar*. 8. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gülçür, A. (2018). AİHM ve Türk Anayasa Mahkemesi’nin Kararları Işığında Hukuki Kesinlik (Belirlilik) İlkesinin İncelenmesi. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 24 (1), 149-175. doi: 10.33433/maruhad.445662
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. 10. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi.
- İbrahimov, O. (2016). Osmanlı Devleti’nde İlk Basın Yayın Faaliyetleri ve Tuna Gazetesi. *Kafkas Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, (5), 82-94.
- Kavruk, H. (2021). *Yerel ve Bölgesel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayınevi.
-

- OECD (1995). *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*. OECD/LEGAL/0278. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278> (Erişim tarihi: 16.11.2021)
- OECD (2011). *Regulatory Consultation: A MENA-OECD Practitioners' Guide for Engaging Stakeholders in the Rule-Making Process*. <https://www.oecd.org/mena/governance/MENA-Practitioners-Guide-%20EN.pdf> (Erişim tarihi: 16.9.2021)
- OECD (2017). *Recommendation of the Council on Open Government*. 14 December 2017 - C(2017)140-C/M(2017)22. <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf> (Erişim tarihi: 16.9.2021)
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. 2. Baskı, Ankara: Cedit Neşriyat.
- Sevgili Gençay, F.D. (2014). Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 63 (2), 397-418.
- Sönmez, F. & Arslan Selçuk, S. (2021). Oelsner- Arû İmar Planının Hazırlık Süreci, 1944-1945: Kayseri Vilayet Gazetesi Haberlerinin Analizi. *Online Journal of Art and Design*, 9 (4), 78-98.
- Söyler, Y. (2016). Karşılaştırmalı Hukukta Resmî Gazeteler ve Hukuki Güvenlik İlkesi. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6 (2), 107-134.
- Şirin, T. (2019). *Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Kanun Kavramı*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Tan, T. (1985). Resmî Gazetede Yayımlanacak Yönetmelikler ve Resmî Gazete Yayınları Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 18 (1), 64-70.
- TBMM (2008). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası: Madde Gereçeli*. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/1169/200901027.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Erişim tarihi: 19.9.2021)

- TDK (2021). *Güncel Türkçe Sözlük*. <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim tarihi: 17.9.2021)
- Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*. İlhan Tekeli Toplu Eserler 4, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Topuz, H. (2003). *II. Mahmut'tan Holdinglere Türk Basın Tarihi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Tufan Emni, F. & Ayaz, Ç. E. (2018). Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı: Büyükşehir Belediye Web Sayfaları Üzerinden Bir Değerlendirme. *Journal of Awareness*, 3 (1), 13-26.
- Tuğluca, M. (2003). *Ankara: Vilayetin Resmî Gazetesi*. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Ana Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, YÖK Tez Merkezi tez no: 132780.
- Venedik Komisyonu (2011). *Report on the Rule of Law*. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD (2011) 003rev. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e) (Erişim tarihi: 16.11.2021)
- Yazıcı, N. (1994). Tanzimat Dönemi Basını Konusunda Bir Değerlendirme. *Tanzimatın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu*, Ankara 31 Ekim - 3 Kasım 1989, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, XXVI. Dizi - Sayı 5, 55-87.
- YYGM (2021), *2020 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2020_yili_mahall-idareler_genel_faal-yet_raporu-20210621180102.pdf (Erişim tarihi: 29.10.2021)
-