RESMİ GAZETEDE YAYIMLANACAK YÖNETMELİKLER VE RESMİ GAZETE YAYINLARI ÜZERİNE

Turgut TAN*

YÖNETMELİKLERİN RESMİ GAZETE'DE YAYIMI

1982 Anayasası (m. 124) yönetmelikler konusunu düzenlerken, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, bir yandan Başbakanlığı yönetmelik yapmaya yetkili kuruluşlar arasında saymış, öte yandan da «Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanacağı kanunda belirtilir» hükmünü getirmiştir.

Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden sonra, yönetmeliklerle ilgili hükmün uygulama biçimi konusunda değişik görüşler ileri sürülmüştür: Bir görüşe göre, her yasa yönetmelik çıkarılacağını öngörürken, Resmi Gazete'de yayımlanması gerekiyorsa bunu da belirtmek zorundadır; bir başka görüşe göre de, hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayınlanacağı bir özel yasa ile belirlenecektir.

Kurucu Meclis döneminde, **«Resmi Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmeliklere İlişkin Kanun Tasarısı»** Danışma Meclisi Başkanlığı'na sunulmuş, ancak yasalaşma olanağı bulamamıştı. Genel seçimler sonucu oluşan Hükümet, aynı Tasarıyı, aynı gerekçe ile TBMM Başkanlığına 27.4.1984 tarihinde sunmuş ve 24.5.1984 tarih ve 3011 sayılı **Resmi Gazetede Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun**[1] kabul edilmiştir.

Ancak, uygulama yukarıda değindiğimiz iki görüşü de bağdaştırıcı yönde gelişmiştir. Zira, hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiğini gösterir bir özel yasal düzenleme çıkarılmış olmakla beraber, yönetmelik çıkarılacağını öngören yasalarda da bu yönetmeliğin Resmi Gazete'de yayımlanma zorunluğu ayrıca öngörülmektedir[2].

Tasarı gerekçesinde, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin «ancak kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda ve belirli bir kanun ve tüzüğün amir bir hükmünün mevcut olması veya uygulama ile ilgili bir boşluğun giderilmesi gerektiği hallerde» yönetmelik çıkarılabileceği belirtildikten sonra,

---

* Doç. Dr., A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi.

1 **Resmi Gazete**, 1.6.1984, Sayı: 18418, s. 14.

2 Örneğin, 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (m. 23), «Bu yönetmelikler Resmi Gazete'de yayımlanır» demektedir.

«İdarenin bazı hizmet konularının yönetimini düzenleyen yönerge ve iç sirküler mahiyetindeki emir ve kaidelerin, Anayasa'nın öngördüğü anlamda yönetmelik olarak Resmi Gazete'de yayımlanmak suretiyle yürürlüğe konulmaları mümkün bulunmamaktadır.

«Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerince düzenlenen bir idari tasarrufun yönetmelik olarak Resmi Gazete'de yayımlanabilmesi için, kendi ana görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlaması, kanun ve tüzüklere aykırı olmaması, aynı zamanda genellik ifade etmesi, yalnız görevlilere hitap eden yönerge ve iç talimat mahiyetinde olmaması gerekmektedir.

«Bu nedenle Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin düzenledikleri garaj, kantin, lojman, kreş gibi konuları kapsayan yönetmelikler, iç bünyeyi ilgilendiren talimat mahiyetindeki emir ve kaideler olduğu için yönetmelik olarak Resmi Gazete'de yayımlanmasına gerek yoktur» denilmektedir.

Mahalli idarelerin «iç sirküler ve yönerge mahiyetindeki emir ve kaideleri yönetmelik olarak düzenleyip» Resmi Gazete'de yayınlanmasını istedikleri, oysa bu işlemlerin «idarenin bazı hizmet dallarını düzenleyen bir talimat mahiyeti» taşıdıkları, bu idarenin hizmet alanlarının «mahallin sakinlerini» ilgilendirdikleri de belirtilen Gerekçede. «özellikle kamu tüzelkişileri tarafından birbirine benzer nitelikte çıkarılan ve büyük kısmı mahalli nitelikte olan bütün yönetmeliklerin Anayasa hükmü gereği Resmi Gazete'de yayımlanması mecburiyetinin sebep olduğu gereksiz israfın önlenmesi öngörüldüğünden, mahalli idare yönetmeliklerinin mahallinde ilan olunması uygun görülmüştür» denilmektedir.

3011 sayılı Yasaya (m. 1) göre, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin,

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

«b) Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan,

«c) Kamuyu ilgilendiren» yönetmelikler Resmi Gazete'de yayımlanır. «Ancak, milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz».

Yasa (m. 2) «Mahalli idarelerce düzenlenen ve bu idarelerin yetki ve görev alanlarına giren yönetmelikler, mahallinde çıkan gazete ve diğer yayın organları ile ilan olunur» hükmünü de getirmiştir.

3011 sayılı Yasa (m. 1/b) «kamu personeline ait genel hükümler» deyemini kullanmaktadır. Oysa, Anayasa'daki (m. 128) kapsayıcı deyim «kamu hizmeti görevlileri»dir. Öte yandan, Resmi Gazete'de yayımlanmayacak yönetmelikler belrlenirken de, «milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan» denilmektedir. Bu kavramlar uygulamada genellikle özel bir anlama ve dolayısiyle sınırlı kapsama sahip oldukları için, «ülkenin iç ve dış güvenliği açısından gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler» demek daha isabetli olurdu.

Aslında yönetmeliklerin tümü için Resmi Gazete'de yayımlanma zorunluğu getirilmemesinde, yukarıda değindiğimiz Tasarı gerekçesinde de belirtildiği gibi, mahalli idareler tarafından çıkarılan tip yönetmelikler[3]in sayıca çokluğu önemli rol oynamıştır[3].

23.5.1928 tarih ve 1322 sayılı **Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun** (m. 2) «Kanunu mahsusları mucibince vilayetler, şehremanetleri ve belediyeler tarafından kanun ve nizamnamelere mugayir ahkamı havi olmamak üzere tanzim olunan talimatnamelerin ve ammeyi alâkadar eden mukavelenamelerin mahallerinde resmi veya gayrıresmi gazetelerle, bulunmadığı takdirde vesaiti münasebe ile neşir ve ilanı mecburidir» hükmünü getirmiştir.

1961 Anayasası'nın hazırlığı sırasında Anayasa Ön Tasarısında (m. 132) «Mahalli idarelerin yönetmelikleri, ayrıca diğer araçlarla da yerinde yayınlanır» hükmüne yer verilmişti. 1961 Anayasası (m. 113) ise tüm yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanma zorunluğunu getirmişti. 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra uygulamada mahalli idarelerin yönetmeliklerinin Resmi Gazete'de yayımı zorunluğu konusunda duraksama ortaya çıkmış, Danıştay «Mevzuat hiyerarşisinde, Anayasa hükümleri kanundan önce gelir ve kanunların yorum ve uygulamasının bu esasa göre yapılması gerekir» diyerek, «Belediyelerin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak amacıyla çıkartacakları yönetmeliklerin, Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi hakkındaki 23.5.1928 günlü ve 1322 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin, bu yönetmeliklerin mahalli gazetelerde neşrinin gerektiği yolundaki hükmünün, bu konuda öncelikle uygulanması gereken Anayasa hükmüne tercih edilemiyeceği ve belediyelerin çıkartacakları yönetmeliklerin de kanunen geçerli olabilmesi için diğer kamu tüzel kişilerinin çıkartacakları yönetmelikler gibi Resmi Gazete'de yayımlanmasının zorunlu olduğu»na karar vermiştir[4]. Dolayısiyle, 1961 Anayasası döneminde mahalli idarelerin çıkardıkları yönetmelikler Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra mahalli idarelerin yönetmeliklerinin Resmi Gazete'de yayımlanmadıkları dikkat çekmektedir. 3011 sayılı Yasanın yürürlüğünden önce, İstanbul Belediyesi Yanıcı, Yakıcı, Patlayıcı, Boğucu, Tehlikeli ve Zararlı Maddeler ve Kimyevi Maddeler Depolarına Ait Teknik Yönetmelik değişikliğinin bir İstanbul gazetesinde[5] yayınlandığı, ancak Yönetmeliğin yürürlük maddesinde «Bu yönetmelik hükümleri Resmi Gazete'de yayınlandığı tarihten itibaren yürürlüğe girer» denildiği görülmektedir.

---

3 Nitekim Anayasa (m. 124) gerekçesinde de «özellikle kamu tüzel kişileri tarafından birbirine benzer nitelikte çıkarılan ve büyük kısmı mahalli nitelikte olan bütün yönetmeliklerin Anayasa hükmü gereği Resmi Gazete'de yayımlanması zorunluğunun neden olduğu gereksiz israfı önlemek» amacı ile bu hükmün getirildiği belirtilmektedir. Bkz.: **T.C. Anayasası, Komisyon Raporları ve Madde Gerekçeleri.** Millet Meclisi Vakfı Yayını, Ankara, 1983, s. 186.

4 III. D, 15.10.1976, E. 976/646 - K. 976/651, Danıştay Dergisi, Sayı : 26-27, s. 78.

5 **Tercüman**, 4.3.1984, s. 9.

3011 sayılı Yasanın çok kısa oluşu ve Resmi Gazete'de yayımlanması gereken yönetmelikleri belirlerken «kamuyu ilgilendiren» veya «kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan» gibi genel ve soyut formüller vermekle yetinmesi uygulamanın ne yönde gelişeceği konusunda duraksama yaratmaktadır. 3011 sayılı Yasa bu genel formüllerin uygulamaya geçirilişi konusunda idarenin yönetmelik veya başka herhangi bir düzenleme yapacağını da öngörmediğine göre, önce yönetmelik yapacak idarelere, sonra da Başbakanlığın ilgili birimine büyük görev düşmektedir. Başbakanlığın 3011 sayılı Yasadaki esasları uygulamaya geçirecek bazı ilkeleri en kısa zamanda belirlemesinde ve bunu ilgili kuruluşlara duyurmasında yarar vardır.

Bu arada 3011 sayılı Yasanın uygulamasında ortaya çıkabilecek bazı sorunlara da dikkat çekmekte yarar vardır. Herşeyden önce, Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe konulmuş bir yönetmelikte değişiklik yapan yönetmeliğin durumu akla gelmektedir. 3011 sayılı Yasaya göre artık Fesmi Gazete'de yayımlanması gerekmeyen yönetmeliklerden ise, yönetmeliğin kendisi Resmi Gazete'de yayımlanmış olduğu halde değişiklik Resmi Gazete'de yayımlanmayacak mıdır?

Bir başka sorun, yönetmelik ile düzenleme yapılacağını öngörürken, yönetmeliğin Resmi Gazete'de yayımlanacağını da belirten yasal düzenlemelerin 3011 sayılı Yasa karşısında durumudur. Bu sorunu da iki açıdan ele almak gerekir: Biri 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra, fakat 3011 sayılı Yasadan önce çıkarılmış yasal düzenlemeler, diğeri 3011 sayılı Yasadan sonraki yasal düzenlemeler.

1982 Anayasası'nın yürürlüğünden sonra çıkarılmış yasal düzenlemelerde[6] yer alan ve yönetmeliğin Resmi Gazete'de yayımlanacağını belirten kurallar, 3011 sayılı Yasa henüz yapılmadığı için Anayasa'nın 124 üncü maddesindeki hüküm doğrultusunda uygulamadaki boşluğu doldurucu nitelikte görülebilir. Ancak, 3011 sayılı Yasanın yürürlüğe girişinden sonra çıkarılmış yasalardaki benzer düzenlemeleri[7] açıklamak kolay değildir. Üstelik 3011 sayılı Yasaya göre Resmi Gazete'de yayımlanmaması gereken bir yönetmeliğin Resmi Gazete'de yayımlanacağı öngörülmüşse, bu yasal düzenlemenin 3011 sayılı Yasa karşısındaki durumu büyük sorun yaratacaktır. Böyle durumlarda bu tür yasaların, 3011 sayılı Yasaya göre özel Yasa sayılıp öncelikle uygulanması gerektiği düşünülebilir. Bu örneklerden de anlaşılacağı gibi, uygulamada çözümü gereken pek çok sorun bulunmaktadır.

1322 SAYILI YASA TÜMÜ İLE GÖZDEN GEÇİRİLMELİDİR

Resmi Gazete'de yayımlanması gereken metinlerin belirlenmesi konusu üzerinde de kısaca durmakta yarar vardır. Aslında, hukuk kurallarının ve kamusal işlemlerin kamuya duyurulmasını sağlamakta temel araç olan

6 11.11.1983 tarih ve 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu, m. 62.

7 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, m. 23.

Resmi Gazete[8] yayınının bu haliyle günün ihtiyaçlarına cevap vermekten uzak olduğu bir gerçektir. Bunun en büyük nedeni de, 23.5.1928 tarih ve 1322 sayılı Yasanın yürürlüğe girişinden bu yana anayasal düzenlemelere paralel bir değişim geçirememiş olmasıdır. Bir başka deyimle, 1322 sayılı Yasaya göre Resmi Gazete'de yayımlanması zorunlu metinlerden bir kısmı anayasalar ve yasalar ile ortadan kaldırılırken, bir kısmı nitelik ve kapsam değiştirmiş, ayrıca bir kısım yeni metinler de bunlara eklenmiştir[9].

Örneğin, 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının tek başına seçme ve atama işlemleri —ki bunlar Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır— bu cümleden sayılabilir. Öte yandan, yasaların yorumunda olduğu gibi, Teşkilatı Esasiye Kanunu'na (m. 26) göre Büyük Millet Meclisinin görevleri arasında yer alıp 1322 sayılı Yasaya göre Resmi Gazete'de yayımlanması gereken bazı konular da yeni Anayasa'da TBMM'nin görevleri arasında sayılmamaktadır.

Resmi Gazete'de yayımlanması zorunlu olanlar dışında hangi kararların Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği konusu Başbakanlığın takdirine kaldığı için, bu konuda birlik ve süreklilik Başbakanlığın bu yetkisini kullanırken objektif ve genel ölçülere bağlı kalması ile yakından ilgilidir. Oysa, Resmi Gazete yayınlarında bir birlik ve süreklilik görülmemektedir[10]. Nitekim, kamuyu ne ölçüde ilgilendirdiği tartışmalı bazı metinlerin de Resmi Gazete'de yayımlandıkları dikkat çekmektedir. Son uygulamalardan bir örnek vermek gerekirse «1985 Mali Yılı Bütçe Çağrısı» bu cümleden sayılabilir[11].

Yeni Anayasa'nın düzenlemelerini de dikkate alarak 1322 sayılı Yasa yerine yeni bir yasal düzenlemenin konulmasında yarar, hatta zorunluluk vardır. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiğini göstermek için çıkarılacak yasal düzenleme bu konuda bir fırsat yaratmıştı. Bir başka deyimle, 3011 sayılı Yasa yerine 1322 sayılı Yasayı tümüyle yürürlükten kaldıran ve yasalarla düzenleyici idari işlemlerin yayımı konusunu düzenleyen bir yeni yasa çıkarma yoluna gidilebilirdi. Oysa, 3011 sayılı Yasa (m. 3) yalnızca, 1322 sayılı Yasanın «Nizamnameler ahkamını tavzih etmek veya kanun veya nizamnamelerin tatbikatında memurine rehber olmak ve kanun ve nizamnamelere mugayir ahkamı muhtevi bulunmamak üzere bir vekâlet tarafından münferiden veya alâkadar vekillerce müştereken yahut İcra Vekilleri Heyetince kaleme alınan talimatnameler» hükmünü (m. 1/z) yürürlükten kaldırmakla yetinmiştir.

---

8 Yargıtay bir kararında, «Resmi Gazete her yerde serbest satılan ve bu bakımdan ilan konusunu ilgilinin ıttılaına ulaştıracak en emin bir gazete niteliğini taşımamaktadır» demektedir. Yargıtay, 3. Hukuk Dairesi, 14.6.1984, E. 984/3309 - K. 984/3226. **Yargıtay Kararları Dergisi**, Cilt 10, Sayı: 8, s. 1173.

9 Lûtfi Duran, Resmi Gazetenin Yayınları Üzerine, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 3, Sayı: 1, Mart 1970, s. 5 vd.

10 Lûtfi Duran, **a.g.m.**, s. 9.

11 Başbakanlığın 1984/11 sayılı Genelgesi - **Resmi Gazete**, 6.6.1984, Sayı: 18423, s. 2.

Kaldı ki, **«Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesinin Uygulama Esasları»**na ilişkin 14.8.1981 tarih ve 8/3463 sayılı Bakanlar Kurulu kararına göre oluşturulan Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesi Yönetim Kurulu, yaptığı çalışmalar sonucu, **«Kanunlarla Düzenleyici İdari Metinlerin Hazırlanması, Yayımı, Yürürlüğü ve Dağıtımı Hakkında Kanun Taslağı»** da hazırlamıştır[12].

Taslak, Resmi Gazete'de yayımlanacak metinleri, «Resmi Gazete'de yayımlanacak resmi metinler» (m. 6) ile «Resmi Gazete'de yayımlanacak yönetmelik ve diğer düzenleyici idari metinler» (m. 7) olarak iki ayrı maddede düzenlemek yoluna gitmekte; «Mahalli idarelerce düzenlenen yönetmelikler» (m. 11) ise ayrıca düzenlenmektedir.

Buna göre, Resmi Gazete'de yayımlanacak «resmi metinler» şunlardır:

«A) 1 — Kanunlar,
2 — Kanun Hükmünde Kararnameler,
3 — T.B.M.M. İçtüzükleri,
4 — T.B.M.M. Genel Kurul Kararları,

B) Cumhurbaşkanlığının yasama, yürütme ve yargı ile ilgili görev ve yetkilerine ait Cumhurbaşkanı tasarrufları.

C) 1 — Hükümet programları,
2 — Tüzükler,
3 — Milletlerarası andlaşmalar,
4 — Bu kanunla yayımı öngörülen yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler,
5 — İmtiyazlar,
6 — Bakanlar Kurulu ve müşterek kararname ile yapılan atamalar.

D) 1 — Anayasa Mahkemesi kararları,
2 — Yüksek yargı organlarının içtihadı birleştirme kararları,
3 — Uyuşmazlık Mahkemesinin ilke niteliğinde kararları,
4 — Yüksek Seçim Kurulunun ilke kararları,
5 — Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ilke kararları,
6 — Resmi Gazete'de yayımlanan idari düzenleyici metinlerin iptali ile yüksek yargı organları karar özetleri.

E — Özel kanunlarda Resmi Gazete'de yayımlanacağı belirtilen diğer metinler ile Başbakanlık Yasal Düzenlemeler Genel Müdürlüğü Danışma Kurulunca Resmi Gazete'de yayımı uygun görülen diğer idari metinler».

Taslakda Resmi Gazete'de yayımlanacak yönetmelik ve diğer düzenleyici idari metinler ise şöyle belirlenmektedir.

---

12 **Türk Mevzuatının Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili İlkeler ve Öneriler**, DPT Yayını, Ağustos 1983, s. 127 vd.

«Başbakanlık, Bakanlık ve Kamu tüzel kişilerinin,

a) İşbirliğine, yetki ve görev alanlarına ilişkin hükümleri,

b) Kamu personeline ait genel hükümleri içeren,

c) Kamuyu ilgilendiren,

d) Bakanlar Kurulu kararnamesi ile yürürlüğe konulan,

yönetmelikler ve diğer düzenleyici idari metinler Resmi Gazete'de yayımlanır.

Ancak, Milli İstihbarat ve Milli Güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz.»

Taslağa (m. 11) göre, «Mahalli idarelerce düzenlenen ve bu idarelerin görev ve yetki alanına giren yönetmelikler, mahallinde çıkan gazete ve diğer yayın organları ile ilan olunur.»

Görüldüğü gibi, 3011 sayılı Yasa ile getirilen düzenleme, yukarıda değindiğimiz Yasa Taslağının yalnızca iki maddesini (m. 7 ve 11) oluşturmaktadır. Oysa Taslak, 3011 sayılı Yasanın getirdiği düzenlemeler dışında hukuk düzenimizde eskiden beri boşluğu duyulan metinlerin hazırlanması, mevzuatın numaralandırılması, yürürlüğe girişi, düsturun düzenlenmesi, mevzuatın saklanıp arşivlendirilmesi gibi pek çok konuyu da düzenlemek yoluna gitmektedir.

3011 sayılı Yasa çıkarılırken böyle kapsamlı bir düzenleme fırsatı kaçırılmış olmakla beraber; bu konuları ele alacak yeni bir yasal düzenlemeye bir an önce gidilmesinde yarar vardır.