

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)  
ANABİLİM DALI

## **TÜRK İDARE HUKUKUNDA ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER**

Doktora Tezi

Yeliz ŞANLI ATAY

Ankara-2011

**T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)  
ANABİLİM DALI**

## **TÜRK İDARE HUKUKUNDA ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER**

Doktora Tezi

Yeliz ŞANLI ATAY

Tez Danışmanı  
Prof. Dr. Metin GÜNDAY

Ankara-2011

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)  
ANABİLİM DALI

## TÜRK İDARE HUKUKUNDA ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Metin GÜNDAY

Tez Jürisi Üyeleri

**Adı ve Soyadı**

**İmzası**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Tez Sınavı Tarihi .....

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.

Tezi Hazırlayan Öğrencinin  
Adı ve Soyadı

Yeliz ŞANLI ATAY

İmzası

.....

## İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR .....	III
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### BİR İDARİ İŞLEM TÜRÜ OLARAK ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER: KAVRAMSAL BELİRLEME

I. KURAL KOYUCU İŞLEM OLARAK ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER .....	8
A. İdari İşlemin Türsel Ayrımı Bakımından Kural Koyucu İşlem .....	8
B. Kural Koyucu İşlemin Nitelikleri Bakımından Adsız Düzenleyiciler .....	13
II. İÇ DÜZEN İŞLEMİ OLARAK KATEGORİNİN DIŞINDA KALANLAR .....	23
A. Adsız Düzenleyici İşlemler Bakımından Ayrımın Önemi .....	23
B. Kural Koyucu İşlem ve İç Düzen İşlemleri Ayrımında Ölçütler .....	28
1. Alman Hukuku: İdarenin İç ve Dış Hukuki Düzeni .....	28
2. Fransız Hukuku: İç Düzen Tedbirleri - Direktif - Sirküler .....	32
3. Türk Hukuku .....	42
C. Türk Hukuku Açısından Ayrımın Hukuki Sonuçları .....	54

### İKİNCİ BÖLÜM

#### KURAL KOYMA YETKİSİNİN ARACI OLARAK

#### ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

I. KURAL KOYMA YETKİSİ VE KURAL KOYUCU İŞLEM TÜRLERİ .....	61
A. Kural Koyma Yetkisinin Türev Niteliği .....	61
B. Anayasada Düzenlenen Kural Koyucu İşlem Türleri .....	72
II. YETKİNİN KAYNAĞI BAĞLAMINDA ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER .....	73
A. Genel Düzenleme Yetkisi Bağlamında Konumlandırma .....	73
1. Yürütme ve İdare İşlevi .....	73
2. Takdir Yetkisi .....	77
3. Düzenli İdare İlkesi .....	79
B. Türev Düzenleme Yetkisi Bağlamında Konumlandırma .....	83
C. Özerk Düzenleme Yetkisi Bağlamında Konumlandırma .....	86
III. YETKİNİN SINIRLARI BAĞLAMINDA ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER .....	90
A. Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi .....	90
B. İdarenin Yasallığı İlkesi .....	95

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİN HUKUKİ REJİMİ

<i>I. İŞLEMLERİ ÇIKARMAYA YETKİLİ İDARİ MAKAMLAR</i> .....	115
A. Anayasada Düzenlenen Kural koyucu İşlemler ile Karşılaştırma .....	116
B. Yetki Devri Bakımından Adsız Düzenleyiciler .....	126
<i>II. ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRİŞİ</i> .....	129
A. Resmi Gazete’de Yayın ve Diğer İlan Biçimleri .....	133
B. Dava Açma Süresinin Başlangıcı .....	141
<i>III. ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİN HİYERARŞİ DÜZENİ</i> .....	142
A. İdarenin Kural Koyucu İşlemleri Arasında Sıralanma Biçimi .....	143
1. İşlemlerin Aynı İdari Makam Tarafından Çıkarılması .....	144
2. İşlemlerin Farklı İdari Makamlar Tarafından Çıkarılması .....	148
B. Adsız Düzenleyici İşlemlerin Kendi Arasında Sıralanma Biçimi .....	150
<i>IV. ADLANDIRMA ÖNERİSİ: İKİNCİL KURAL İŞLEMLER</i> .....	151
<b>SONUÇ</b> .....	<b>156</b>
<b>KAYNAKÇA</b> .....	<b>162</b>

## KISALTMALAR

<b>AİD</b>	: Amme İdaresi Dergisi
<b>AJDA</b>	: Actualité juridique de droit administratif
<b>AMKD</b>	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
<b>AÜSBFD</b>	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
<b>AYM</b>	: Anayasa Mahkemesi
<b>CE Ass.</b>	: Conseil d'Etat Assemblée
<b>CE Sect.</b>	: Conseil d'Etat Séction
<b>CE</b>	: Conseil d'Etat
<b>DBB</b>	: Danıştay Bilgi Bankası
<b>DD</b>	: Danıştay Dergisi
<b>DİDDGK</b>	: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
<b>DİDDK</b>	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
<b>DKD</b>	: Danıştay Kararları Dergisi
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DVDDGK</b>	: Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu
<b>DVDD</b>	: Danıştay Vergi Dava Daireleri
<b>GAJA</b>	: Les grands arrêts de la jurisprudence administrative
<b>İBD</b>	: İstanbul Barosu Dergisi
<b>İHİD</b>	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
<b>İÜHFD</b>	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>LGDJ</b>	: Librairie Générale du Droit et de la Jurisprudence
<b>LPA</b>	: Les Petites Affiches
<b>PUF</b>	: Presse Universitaire de France
<b>RG</b>	: Resmi Gazete
<b>RDP</b>	: Revue de droit public
<b>RFDA</b>	: Revue française de droit administratif
<b>TODAİE</b>	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

## GİRİŞ

Devlet iktidarının hukuk kuralları ile tanımlanması ve sınırlanması olarak modern hukuk devletinin kurucu ilkesi, hukuki öngörülebilirliktir. Zira, devletin kendi koyduğu hukuk kuralları ile bağlı ve sınırlı olmasının, devlet iktidarı ve bireyler açısından anlamı, önceden bilinebilir ve nesnelleşmiş bir hukuk kuralları bütünüünün varlığıdır ve hukuk devletine ilişkin tüm diğer unsurlar, ancak bu koşulun varlığı halinde yaşama geçirilebilir.

“Adsız düzenleyici işlemler” kategorisi, adlandırmanın ima ettiği üzere istisnai bir kategori değildir. İdare “adsız düzenleyici işlemler” olarak kategorileştirilen işlemleri, kitlesel olarak üretmektedir.<sup>1</sup> Bu durumun olgusal ve basit sonucu, niteliği saklı kalmak üzere idare tarafından çıkarılan hukuki metinlerdeki çoğalmadır. Üstelik bu çoğalmaya, çeşitli adlarla çıkarılan bu işlemlerin, hukuk kuralları içindeki konumuna dair belirsizlik eşlik etmektedir. Herhangi bir adla çıkarılan bir işlemin, kural değerine sahip olup olmadığının yönetilenler tarafından bilinmemesi ya da bu işlemlerin çoğunlukla yayımlanmadığı göz önüne alındığında bilinebilir durumda da olmaması, hukuki öngörülebilirlik, idarenin yasallığı ve hak arama özgürlüğü

---

<sup>1</sup> Örneğin, Başbakanlık tarafından 1985-2009 yılları arası çıkarılan yönetmelik sayısı 188 iken, aynı dönemde çıkarılan genelge sayısı 228’dir (<http://www.resmigazete.gov.tr/>, 8.10.2009).

Keza, İçişleri Bakanlığı resmi internet sitesinde, İller İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan 90, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan 45, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan 24, Dernekler Dairesi Başkanlığı tarafından çıkarılan 40, Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından çıkarılan 9, Hukuk Müşavirliği tarafından çıkarılan 5, Personel Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan 14, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından çıkarılan 3, Dış İlişkiler ve AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı tarafından çıkarılan 7, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan 81, Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından çıkarılan 20 olmak üzere toplam 338 adet genelge, 293 adet yönetmelik, 50 adet yönerge yer almaktadır ([http://www.icisleri.gov.tr/defaulticisleri\\_2.aspx?content=10971](http://www.icisleri.gov.tr/defaulticisleri_2.aspx?content=10971), 8.10.2009).



açısından sorunludur. Zira bu çerçevede yönetilenler, çoğu zaman idarenin tesis ettiği işlemin hukuki dayanağını önceden bilebilecek durumda değildir. Bu koşullarda idarenin de uygulaması gereken metni saptaması, kolay görünmemektedir<sup>2</sup> ya da idari örgütlenme açısından düşünüldüğünde, kamu görevlilerinin, kendilerine “en yakın” metni uygulamaları güçlü bir olasılıktır. Bu sonucusu, söz konusu işlemlerin hukuk düzenindeki değeri ile gerçeklikteki değeri arasındaki uyumsuzluğu hakkında fikir verir. Bu halde, herhangi bir kural ya da işleme çeşitli şekillerde isim verilmesi, basit bir “biçim” sorunu olarak değerlendirilemez. İdarenin, yöntem kurallarının yokluğu koşullarında istediği herhangi bir adı kullanması, keyfi bir duruma işaret etmekle kalmaz; hukuk düzeninde, “ne”yin kural olup olmadığının da nesnel olarak bilinemeyeceği anlamına da gelir. Böylelikle, hukuk metnindeki çoğalmanın ve ad belirsizliğinin göstergesini oluşturmakta olan bir işlemler “yığını”nın, hukuk düzeni ve yönetilenler açısından, hukuki güvensizlik anlamına geldiğini saptamamız gerekir.

Kuşkusuz, “adsız düzenleyici işlemler”, salt kural koyucu nitelikte olduğu düşünülen metinlerde, niceliksel olarak bir çeşitlenme ya da çoğalmanın değil; yanı sıra, niteliksel olarak da kural koyma yetkisinde bir yoğunlaşmanın göstergesidir. Bu yoğunlaşma, işlemleri çıkaran makam ve organlar bakımından “yatay” düzeyde olduğu kadar, yetkinin kapsamına sirayet eden “dikey” bir düzeye de işaret etmektedir. Ne var ki bu durum, idarenin kural koyma yetkisine dışsal ve “yeni” bir değişim çizgisi olarak da görünmemektedir. Henüz 1924 Anayasası döneminden başlamak üzere, idarenin kural koyma yetkisinin gelişen, çeşitlenen ve yoğunlaşan

---

<sup>2</sup> Arif, T. Payaşlıoğlu, **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme**, Ankara, TODAİE ve DPT Ortak Yayını, 1966, s.112; Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, Ankara, TODAİE, 1983, s.14.

bu niteliği, 1961 Anayasası'nın 113. maddesinde yer verilen "yönetmelik" hükmüne ilişkin olarak, "1924 Anayasasında bahis konusu edilmemiş olmakla beraber Türkiye'de yönetmelik yapma yetkisi idare için bir örf ve adet müessesesi haline gelmiş bulunuyor..." biçiminde ifade edildiği üzere,<sup>3</sup> sürekli yükselen bir gelişim çizgisine sahiptir. Bir bakıma, idarenin kural koyucu işlemleri ve anayasal hükümler arasındaki ilişkide, istim hep arkadan gelmektedir. Anayasal düzeyde geçerli bu durumun, bu işlemler ile kanun arasındaki ilişkide öncelikli olarak geçerli olduğu açıktır. Zira, yasama organının mevcut idari pratiği, "yasal" kılan kanunlar çıkarması biçiminde somutlanan ve bizzat "kanunu" değiştirip dönüştüren bir ilişki söz konusudur. Özellikle, 1961 Anayasası'ndan başlamak üzere sıklıkla ileri sürülen "yürütmenin güçlendirilmesi" argümanının eşlik ettiği bu süreç, idareye, kural koyma yetkisi ve kural koyucu işlemleri bakımından, geniş bir alan açılması ile sonuçlanmıştır.

Bu durum, daha genel bir düzeyde, modern devlete içkin ve yapısal bir nitelik olarak tespit edilebilir ve bu yönüyle konumuz dışındadır. Ancak, kural koyma yetkisinin cisimleştiği organ olarak yasama organı karşısında, idarenin kural koyma yetkisi ve kural koyucu işlemleri, bir "çelişki"den çok, kendisi çelişkili olan bir bütünlüğün parçası olarak görünmektedir. Zira, modern devletin, konumuz bağlamında diğer görünümü, kural koyma yetkisinin, devletin belirli bir organında, yani yasama organında cisimleşmesidir. Nitekim bu çelişkili ilişkinin ifadesi olarak "kuvvetler ayrılığı" ilkesi, yönetim yetkilerine sahip olmak bakımından bütünlüştür; fakat karşılıklı olarak birbirini denetleyen farklı organlar arasında devlet gücünün

---

<sup>3</sup> **Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Raporu**, Aktaran Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, 3.B., İstanbul, Hak Kitabevi, 1966, s.389.

bölünmesi, yani “denge ve denetim” esası üzerine kuruludur.<sup>4</sup> Bu esas, ilkenin tarihselliğinin gözardı edildiği gerekçesiyle ve haklı olarak eleştirilmekle birlikte,<sup>5</sup> devlet iktidarının sınırlandırılması ile kural koyma/kural uygulama işlevlerinin anlamı ve devletin hangi organlarında, ne şekilde yoğunlaşmakta olduğu sorusunu, hukuki olarak anlama çabamızı haksız çıkarmaz. Çünkü, yasama organı ile yürütme ve idare organ veya makamlarınca gerçekleştirilen kural koyma faaliyeti, modern hukuk devleti bağlamında farklı ve özgül anlamlara sahiptir. İdarenin kural koyma yetkisinin özerk olduğu anayasal rejimlerde bile kanunla konulması gereken konuların varlığı, modern egemenlik teorisinin gereğidir. Zira, yasa, genel olarak hukuk kuralı koyma işlevine damgasını vurur; bu işlevi somutlaştırır ve meta biçiminin nesnelliğini, kendi soyut, genel ve eşit niteliğinde ortaya koyar. Bu nedenle, hukuk kuralı koyma işlevinin somut ifadesi olarak yasa, kurucu niteliktedir ve yasa koyma işlevinin, yasama organında cisimleşmiş olması, demokratik bir anlam içerir. Konulan kuralı uygulama işlevinin, yürütme organı şeklinde ve özgül bir biçim altında ortaya çıkması ise, kendisini de var eden hukuk kurallarına tabiliğini gerektirir. Bu nedenle, yürütme ve idare makam ve organlarının kural koyma yetkisindeki genişleme karşısında, hukukun, kendi hukuki araçlarını

---

<sup>4</sup> Hilaire Barnett, **Constitutional and Administrative Law**, 4.E., London, Cavendish Pub, 2002, s.107.

<sup>5</sup> İlkeye ilişkin eleştirel yaklaşımlardan ilkinde göre, 19.yy burjuva toplumunda, iktidarın politik dağılımının ayrıcalıklı bir aracı olarak, etkili toprak aristokrasisi ve burjuvazinin devlet içinde birlikteliğini örgütleyen kuvvetler ayrılığı ilkesi, 1791 Fransız anayasal rejiminde yürütmenin, kral ve ona bağlı bakanlara, yani “eski rejim”in temsilcilerine bırakılması; fakat yasa yapma yetkisinin kurucuların kendilerinde kalarak, iktidarı temsil eden güçlerin korunmasının ifadesidir. Böylece 1791 Fransız Anayasası, geleneksel monarşinin mirasçısı ve taşıyıcıları ile kral ve bakanları karşısında doğan temsili organı koruma amacı ile formüle edilmiştir. André Demichel, **Le droit administratif**, Paris, LGDJ, 1978, s.48-49. İkinci eleştirel yaklaşım ise, kuvvetler ayrılığı ilkesinin kuramsal değeri ile gerçeklikteki düzeyi arasındaki uyumsuzluğu, toplumsal bir olgu olarak “idare kültürü” bağlamında açıklamaktadır. Cüneyt Ozansoy, “İdare Hukukunun Arka Bahçesi Olarak ‘İdare Kültürü’”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu**, Ankara, Danıştay Yayınları, 2008, s.38.

üretmemesinin, kural uygulayıcıların kural koyanlar haline gelmesi şeklinde bir sonuç doğurması kaçınılmazdır.

Çalışmanın birinci bölümünde, adsız düzenleyici işlemler, idari kural koyucu işlem kimliği bağlamında tartışmaya açılmaktadır. Bu tartışma, ilk olarak bu işlemlerin, içerdiği hukuki irade, yani işlemlerin hukuk düzeninde doğurduğu sonuç açısından incelenmesini gerekli kılmaktadır. Ancak, konumuz bağlamında, bu incelemenin, idarenin “iç düzen tedbirleri” olarak kategorileştirilen işlemleri ile yakın bir ilişkisi vardır. Özellikle, Türk idare hukuku açısından bu ilişki, “adsız düzenleyici işlemler” olarak kategorileştirilen işlemlerin, hem öğreti, hem de yargı kararlarında, “iç düzen tedbirleri” olarak da nitelenebilir olması nedeniyle önem taşımaktadır. Bu nedenle, Alman ve Fransız hukukunun “iç düzen tedbirleri”ne ilişkin yaklaşımı ile karşılaştırmalı olarak, her iki kategorinin, ayırım noktaları saptanmaya çalışılmakta ve hukuki rejimleri bakımından sonuçlar çıkarılmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, adsız düzenleyici işlemler, kural koyma yetkisi, yetkinin dayanağı ve sınırları bağlamında incelenmektedir. Böylelikle, adsız düzenleyici işlemlerin, kural koyma yetkisinin, niteliği, dayanağı ve kapsamı bakımından, öğretideki yaklaşımlar ve Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları çerçevesinde konumlandırılması amaçlanmaktadır. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, adsız düzenleyici işlemler, işlemleri çıkarma yetkisi, yürürlüğe giriş ve hiyerarşi düzeni olmak üzere, hukuki rejimlerine ilişkin başlıca üç sorun alanı bağlamında ele alınmaktadır.

Çalışmada, “düzenleme” ve “düzenleyici işlemler” yerine, “kural koyma” ve “kural koyucu işlemler” ifadelerinin tercih edildiği belirtilmelidir. “Düzenleme” sözcüğü, sözlük anlamı ile var olanın organizasyonu ya da belirli bir düzene göre bir araya getirilmesi anlamlarına gelmektedir.<sup>6</sup> Hukuk disiplininde ise, geçen yüzyılın başında yaygın olarak kullanılan “teşri tasarruf” ve “tanzimi tasarruf” ikilisinden, ikincisi yerine kullanılmakla birlikte, halen “hüküm”, “kural”, “kaide”, “yasama”, “tanzim”, “tertipleme” gibi birbirinden farklı kullanım alanlarına sahiptir.<sup>7</sup> Terim, idarenin, “düzenleme yetkisi” ve “düzenleyici işlemleri” biçimindeki kullanımında, yasama işlemi, yani kanun ile gerçekleştirilen bir “düzenleme” değil; fakat, yürütme ve idare organ veya makamlarınca gerçekleştirilen bir “düzenleme” anlamında kullanılmaktadır.<sup>8</sup> Oysa her iki durumda da “düzenleme”, maddi içeriği itibarıyla kural koyma anlamına gelir ve “düzenleme” sonucu ortaya çıkan işlemler de “kural koyucu” işlemlerdir. Demek ki, “düzenleyici işlem” kavramında vurgu, işlemin şekli yönden nitelenmesine, yani idare tarafından yapılan kural koyucu işleme yapılmaktadır. Biz, “düzenleme”nin, “varolanın bir araya getirilmesi” şeklindeki muğlak anlamına karşılık olarak ve kural koyucu işlemin, organik olarak idare tarafından çıkarılan türünü ifade etmek için, “idarenin kural koyucu işlemleri” ifadesini kullanacağız.

---

<sup>6</sup> **Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu, 1992.

<sup>7</sup> Lütfi Duran, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, **İHİD**, Y.4, S.1-3, 1983. s.34.

<sup>8</sup> **Ibid.**, s.34.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### BİR İDARİ İŞLEM TÜRÜ OLARAK ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER: KAVRAMSAL BELİRLEME

Türk idare hukuku öğretisinde “adsız düzenleyici işlemler”, idare tarafından çeşitli adlarla çıkarılan ve maddi açıdan kural koyucu nitelikte olduğu kabul edilen bir işlemler kümesini ifade etmek üzere kullanılmaktadır.<sup>9</sup> “Adsız düzenleyici işlemler” olarak kategorileştirilen bu işlemler, idare tarafından, “karar”, “tebliğ”, “sirküler”, “statü”, “esaslar”, “genel emir”, “genelge”, “genel tebliğ”, “ilan”, “duyuru”, “plan”, “tarife”, “ilke kararı”, “yönerge”, “iç düzen kararı”, “belirlemeler” gibi çeşitli adlarla çıkarılmaktadır. Adlandırmanın kendisi, dolaysız olarak, idarenin kural koyucu işlemlerinin, Anayasa tarafından “ad”landırılmış olan tüzük ve yönetmelik işlemleri ile sınırlı olmadığı ve bu işlemlerin içerikleri itibariyle düzenleyici oldukları saptamasına dayanır. Bu nedenle söz konusu kategorileştirmenin, idarenin farklı adlandırmalarla fakat kural koyucu nitelikte işlemler yapmakta olduğunu tespit etmek şeklinde bir işlevi olduğu açıktır. Fakat bu kategorileştirmenin, söz konusu işlemlerin, hukuk düzeninde kural olma niteliğini ne şekilde kazanacakları, yani kural değerine sahip olmanın hukuki koşulları ve bu işlemlerin idarenin diğer kural koyucu işlemleri ile olan ilişkisi, yani hiyerarşi düzeni olmak üzere, iki temel sorun alanını çözmek açısından aynı işlevselliğe sahip olduğunu söylemek zordur. Çünkü mevcut kategorileştirme, farklı idari makam ve organlar tarafından, tüketilmesinin mümkün olmadığı çeşitlilikte adlandırmalarla çıkarılmakta olan bir işlemler grubunu ifade ettiği ölçüde, tabi olduğu yetki, şekil ve usul kuralları Anayasada düzenlenmiş bulunan tüzük ve yönetmeliğin yanında

<sup>9</sup> Lütfi Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982, s.472; İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004, s.428.

üçüncü bir kural koyucu işlem türü oluşturamayacak kadar geniştir. Diğer yandan, aynı adı taşıyan işlemler, hem kural koyma yetkisinin, hem de iç düzenleme yetkisinin hukuki araçlarıdır. Yani, adsız düzenleyici işlemler kategorisinin nesnelere ile idarenin iç düzen işlemleri kategorisinin nesnelere ortaktır. Oysa her iki kategori arasındaki farklılık, hukuk kuralı ile hiyerarşik emir arasında var olan hukuki nitelik farklılığına denk düşer. Bu halde, bir yandan adsız düzenleyici işlemler kategorisinin genişliği, diğer yandan bu kategoride yer verilen işlemlerin hem kural koyucu işlem, hem de iç düzen işlemi olma potansiyelini içermesi nedeniyle ortaya çıkan ikili niteliği, söz konusu işlemlerin maddi açıdan, yani hukuk düzeninde doğurdıkları sonuç temel alınarak yapılacak bir ayırımla ele alınmalarını gerekli kılmaktadır.

## **I. KURAL KOYUCU İŞLEM OLARAK ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER**

### **A. İdari İşlemin Türsel Ayırımı Bakımından Kural Koyucu İşlem**

İdari işlemin türsel bakımdan ayrımı, işlemin hukuk düzeninde doğurduğu sonuç esas alınarak yapılan ayırımdır. Maddi ölçütün kuramsal temsilcisi Bordeaux Okulu'nun asıl vurgusu, devletin hukuki fonksiyonlarının, hukuki işlem türleri esas alınarak açıklanabileceği olmakla birlikte,<sup>10</sup> genel olarak hukuki işlemlerin maddi

---

<sup>10</sup> Buna göre, devletin hukuki fonksiyonları, hukuk düzeninde gerçekleşmesi olası üç tür hukuki sonucun ürünüdür. Kural işlem, koşul işlem ve sübjektif işlem olarak ayrılan hukuki işlemlerin her bir türü, üç ayrı devlet fonksiyonuna denk düşer. Kural işlem, yasama fonksiyonunun içeriğini oluştururken, şart işlemler ve sübjektif işlemler, idari fonksiyonun içeriğini oluşturur. Böylece, idari işlemin niteliği, idari işlemin hukuki yapısından çıkar. Ölçüt, işlemi yapan organ değil (şekli), idari işlemin "iç hukuki yapısı"(maddi)dır. Léon Duguit, **Traité de droit constitutionnel**, T.2, Paris, Fontemoing, 1927-1930, s.284-286.

ayrımına ilişkin kavramsallaştırma, idari işlemin türsel ayrımı bakımından da geçerlidir.<sup>11</sup>

Duguit'ye göre, hukuki işlem, hukuk düzeninde bir değişiklik meydana getirmek amacı ile yapılan irade açıklamasıdır<sup>12</sup> ve işlem türleri, işlemlerin sonucu olarak

---

<sup>11</sup> Bununla birlikte, aynı sonuç Alman hukuku bakımından geçerli değildir. Fransız ve Türk idare hukukunun aksine, Alman hukukunda idari işlem, ayırt edici özelliğini, hukuk kuralı ve idari işlem arasında kurulan karşıtlık ilişkisinin nedeni olarak, "somut durum" unsurundan alır. İdari işlem, büyük oranda, Otto Mayer tarafından yapılan kavramsallaştırmaya dayanır ve Mayer'in "idari bir organdan çıkan ve bireysel bir durumda kişi için uyulması zorunlu hukuku belirleyen işlem" şeklinde yaptığı tanımın (Otto Mayer, **Le droit administratif allemand**, T.1, Paris, V. Giard et E. Brière, (tarih yok), s.120) kimi nüanslarla halen yinelenildiği (Ernst Forsthoff, **Traité de droit administratif allemand**, T. Michel Fromont, Bruxelles, Emile Bruylant, s.325; Hartmut Maurer, **Droit administratif allemand**, T. Michel Fromont, Paris, LGDJ, 1994, s.186) söylenebilir. Gerek hukuk kuralı, gerekse idari işlemin hukuk düzeninde yarattığı sonuç, hukuki sonuç üretmeyi amaçlayan emredici bir buyruk yahut irade beyanı olarak "réglementation" kavramıyla (Maurer, **Droit administratif allemand**, s.186) ifade edilmektedir. Fakat, her ikisi de kavramın ilişkisi olduğu hukuki durumun niteliği tarafından belirlenmektedir. Bu çerçevede, hukuk kuralı, "genel düzenleme", idari işlem "somut düzenleme" ile eşleşir ve idare tarafından yapılmakla birlikte, soyut ve genel hukuk kuralı koyan işlemler idari işlem kategorisinde yer almaz. Forsthoff, **Traité de droit administratif allemand**, s.315-16; Maurer, **Droit administratif allemand**, s.186. Çünkü hukuk kuralı, belirsiz sayıda durum ve kişiye ilişkin soyut ve genel bir nitelik sunarken, idari işlem, somut bir ilişki ya da statüye ilişkin bir norm koyduğu ve belirli bir kişiyi hedeflediği ölçüde, bireysel ve somut bir nitelik sunar. Maurer, **Droit administratif allemand**, s.191. İdari işlem özel ve somut bir durumu düzenler ya da yaratır; genel düzenlemeleri, yani, genel ve soyut hukuk kurallarını dışarıda bırakır. Bu açıdan bakıldığında, kural işlem ile idari işlem arasındaki ayrım güçlük içermez; zira düzenleme soyut ve sürekli olarak geçerli olan hukuk kuralları içerirken, idari işlem tek, somut bir olgu ya da hukuki duruma ilişkindir. Forsthoff, **Traité de droit administratif allemand**, s.315-16. Dolayısıyla idari işlem kategorisinde yer almamakla birlikte, kural işlemi genellik ve soyutluk, birel işlemi, tekillik ve somutluk nitelikleri karakterize etmektedir.

<sup>12</sup> Hukuki işlemin klasik tanımına karşı çıkan Eisenmann'a göre, "irade açıklaması" veya "hukuki sonuç doğurma amacı" ikilisinin içerdiği belirsizliğe rağmen, hukuki işlem, hukuk düzeni tarafından inşa edilmiş belirli ve açık bir kurum niteliğindedir. İşlemin esası, insan davranışlarını düzenlemesi ya da yöneldiği kişilerin davranış çizgilerini belirlemesi, yani norm koymasındadır. Bu nedenle, hukuki işlem, "jenerik" (cinsi) bir kavram olarak, "norm" koyan işlemdir. "Norm"un genel (yasama işlemi, idarenin düzenleyici işlemi) ya da özel olması (yargı kararı, bireysel idari işlem, vasiyetname), işlemin insan davranışlarını düzenleyen esasında değişiklik yapmaz. Paul Amselek, "L'acte juridique a travers la pense de Charles Eisenmann", **La pensée de Charles Eisenmann**, Paris, Economica, 1986, s.31-65. Eisenmann'ın, hukuki işlemi bu şekilde konumlandırması, özellikle hukuki işlem türleri arasında izlenmesi gereken yapısal ilişki -ortak esas- açısından önem kazanır. Hukuki işlem, tüm hukuki işlem türlerinde yapısal özelliği itibariyle görünebilir olacak bir üst kavram olarak kurulduğundan, işlemin esasını oluşturan "norm" ve normu kuran hukuk düzeni, irade açıklamasının ima ettiği subjektif anlamın yerine geçer. Bu anlayışın, idari işlem türleri bakımından ortaya çıkardığı ilk sonuç, normun, insan davranışlarını düzenleme ya da yöneldiği kişilerin davranış çizgilerini belirleme şeklindeki içeriğinin, iki tür iktidar kullanımı ile oluşturulduğu ve dolayısıyla iki tür işlem türü ile sonuçlandırıldığıdır. Amselek, "**L'acte juridique ...**", s.61-62. Hukuk düzeni, belirli organları, ya izlenecek hukuk kurallarını buyurmak üzere (emredici) ya da şeylerin durumunu belirli bir tipte inşa etmek üzere (belirtici) yetkilendirir.



hukuk düzeninde meydana gelen değişikliğin niteliğine göre belirlenir.<sup>13</sup> Hukuk düzeninde ortaya çıkan bu değişiklik, bir statü (durum) değişikliğidir ve kişilerin, objektif hukukun uygulanmasıyla belirli hukuki durumlara sokulması şeklinde ortaya çıkar.<sup>14</sup> Duguit, hem özel hukuk, hem de kamu hukukunda geçerli olduğunu ileri sürdüğü iki tür hukuki durum ayrımı yapmaktadır: Bunlardan ilki, yasadan (objektif hukuk) çıkan, genellik ve süreklilik nitelikleri ile ayırt edilen objektif hukuki durumdur. Objektif hukuki durum, yasanın bireylere dolaysız olarak uygulanması şeklinde söz konusu olabileceği gibi (kural işlem), yasanın objektif hukuki durumu yaratması, koşul işlem olarak adlandırılan hukuki bir işlemin yapılması şartına da bağlı olabilir.<sup>15</sup> Yani, objektif hukuk kurallarının bir kısmı, sosyal grubun tüm üyelerine uygulanmaz; fakat ancak belirli koşullar içinde bulunan, kurala uygun olarak yapılmış bir işlem tarafından (koşul işlem) belirlenecek üyelerine uygulanır.<sup>16</sup> İşlem öncesinde, kişi açısından hukuk normu uygulanabilir değilken, uygulanabilir hale gelir ve işlemle birlikte önceden sahip olunmayan bir statü doğar. Bu işlem, belirli objektif hukuk kurallarının uygulanmasının koşulu olmasının dışında bir sonuca sahip olmaması anlamında, objektiftir.<sup>17</sup> Sübjektif hukuki durum ise, bir objektif hukuk kuralının uygulanması sonucu ortaya çıkmayan, özel, bireysel ve geçici nitelikteki hukuki durumdur.<sup>18</sup> Kapsamı objektif hukuk tarafından

---

<sup>13</sup> Duguit, **Traité de droit constitutionnel**, T.2, s.152, 286.

<sup>14</sup> Duguit'ye göre objektif hukuk, her toplumda sosyal bir yaptırım altında geçerli olan ve toplum üyeleri açısından pozitif ve negatif emirler, buyruk ve yasaklar meydana getiren normatif/inşai kurallar bütünüdür ifade eder. Duguit, **Traité de droit constitutionnel**, T.1, s. 327. Bu bütünlük, pozitif hukuka bağlı olmaksızın “belirli bir zamanda, belirli bir memlekette mevcut hukuk kaidelerinin tümü” olarak ifade edilir. Duguit, **Kamu Hukuku Dersleri**, Ç. Süheyp Derbil, Ankara, AÜHF Yayınları, 1954, s. 20. Toplumsal yaşamın geline aşamasında objektif hukukun karşılığını “kanun” oluşturmakla birlikte, toplumsal yaşamın gelişme hızı karşısında pozitif hukuk geri kalacağından, her ikisi arasında bir açığın varlığını devam ettireceği kesindir. **Ibid.**, s. 21.

<sup>15</sup> Duguit, **Traité de droit constitutionnel**, T.2, s. 415.

<sup>16</sup> Duguit, **Traité de droit constitutionnel**, T.1, s. 328.

<sup>17</sup> **Ibid.**, s. 329.

<sup>18</sup> Duguit, **Traité de droit constitutionnel**, T.2, s. 415.

belirlenmemiş ya da kaynağı objektif hukukta bulunamayabilecek olan, özel bir yükümlülük doğuran işlemler, subjektif işlemlerdir. Bu işlemler, belirli bir kişi için özel, somut, bireysel ve geçici nitelikte hukuki durum yaratır.<sup>19</sup> Tipik örneği sözleşmedir. Bu halde, hukuk düzeni, objektif hukuk ile objektif ve subjektif hukuki durumlardan oluşur ve sonuç olarak, hukuki işlem bu üç kategorik durumdan doğar.

Sözkonusu kavramlaştırma, öncülleri aynı olmamakla birlikte, Türk idare hukuku öğretisinde de geçerlidir: Bir hukuk kuralını kuran, değiştiren ya da ortadan kaldıran, yani objektif hukuk alanında bir değişiklik meydana getiren işlem, kural işlem; objektif bir hukuki durumu yaratan, ortadan kaldıran, değiştiren, yani, belirli ya da daha çok kişiye ilişkin yasal bir durumun doğumunun koşulu olan işlem şart (koşul) işlem; subjektif bir hukuki durumu yaratan, değiştiren ve ortadan kaldıran işlem subjektif işlem olarak kavramlaştırılır.<sup>20</sup> Kural işlem, genel, kişilik dışı ve soyut nitelikte bir hukuki durumu kuran, değiştiren ya da kaldıran işlem iken, subjektif (öznel) işlem, bireysel ya da kişiye özgü bir durum ya da yükümlülük yaratan işlem olarak tanımlanır. Buna göre, ikincisinin şart (koşul) işleminden ayrılan temel özelliği, işlem ile yaratılan hukuki durumun, hukuk düzeninde daha önce mevcut olmayan yeni bir hukuki durum niteliğinde olmasıdır. Örneğin, bir koşul işlem olan memur ataması işleminde, memuriyet statüsüne giren kişi için yeni ve

---

<sup>19</sup> Duguit, **Traité de droit constitutionnel**, T.1, s. 329.

<sup>20</sup> Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.340. Bununla birlikte, şart (koşul) işlem ve subjektif işlemin, bireysel (birel) idari işlem türleri olarak ele alındığı eklenmelidir. Bkz., Metin Günday, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2003, s.111, 116-117. Diğer yandan, güncel Fransız hukuku yazınında, “tek taraflı işlemler” arasında, ilkin “icrai karar” (*les décisions exécutoires*) ve “icrai olmayan karar” (*les décisions non exécutoires*) ayrımı yapılmakta; ilki, “düzenleyici işlem” (*acte réglementaire*) ve “bireysel işlem” (*acte individuel*) olarak ikiye ayrılmakta; “icrai olmayan kararlar” başlığı altında ise “hazırlık işlemleri” (*les actes de preparation*), “tespit edici işlemler” (*les actes récognitifs*), “iç düzen tedbirleri” (*les mesures d’ordre intérieur*), “sirkülerler” (*les circulaires*) ve “direktifler”e (*les directives*) yer verilmektedir. Bkz., Jacqueline Morand-Deville, **Droit administratif**, 10.E., Paris, Montchrestien, 2007, s.338.

özel hükümler söz konusu olmayıp, kişi, daha önceden ve objektif hukuk kuralları belirlenmiş bir statüye sokulmaktadır. Bir sözleşmede ya da “vergi tarhi” işleminde ise hukuk düzeninde mevcut olmayan yeni bir hukuki durum yaratılmaktadır. Bu halde farklılık, koşul işlemde, kişinin, önceden var olan nesnel bir hukuksal duruma sokulması, sübjektif (öznel) işlemde ise yeni bir hukuksal durumun yaratılması şeklinde kurulmaktadır.<sup>21</sup>

Kural koyucu işlem, genel, soyut (gayri şahsi) ve sürekli nitelikte hukuki durum(lar) kuran, değiştiren ya da kaldıran işlemdir ve idarenin kuralı belirli bir durumda uyguladığı işlemlerden (birel) ayrılır. İşlemin sonucu olan genel ve soyut (kişilik dışı) hukuki durum, sürekli, yani uygulanmakla tükenmeyen ve gelecekte çok sayıda belirsiz durumda uygulanabilme gücüne sahip olarak ortaya çıkar.<sup>22</sup> Kural koyucu işlemi, genelliği<sup>23</sup> ya da genelliği ve kişilik dışılığı<sup>24</sup> ile karakterize eden yaklaşımlar olmakla birlikte, söz konusu niteliklerin, “kesin” bir ölçüt olarak

---

<sup>21</sup> Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, s.339-340. Ne var ki idari işlemin, geleneksel ayrımı, işlemin türsel ayrımında kimi kategorilerin elverişsizliği ya da yetersizliği gerekçesiyle eleştiri konusudur. Koşul işlem ve sübjektif işlem arasında kurulan ayrımın belirsizliği, kimi yazarlar tarafından koşul işlemin genel niteliğine (kural işleme yaklaşan), kimi yazarlar tarafından da koşul işlemin bireysel niteliğine (sübjektif işleme yaklaşan) yapılan vurgu ile saptanmaktadır. Isabelle-Poirot Mazères, “Les décisions d’espèce”, **RDP**, 1992, s.495. Koşul işlemin, genel niteliğine vurgu yapan Bonnard’ın ifadesiyle, “... fakat güçlük şudur: şekli bakımından her iki işlem arasında farklılık yoktur. Koşul işlem, salt kendisine özgü şekli niteliklere sahip değildir. Gerçekten, tıpkı sübjektif işlem gibi bireysel bir kapsama sahip olabilir. Çünkü genel ve kişilik dışı bir statüye atıfla bireysel bir şekilde gerçekleştirilir (...). Fakat, aynı şekilde tıpkı kural işlem gibi genel bir kapsama da sahip olabilir. Çünkü genel ve kişilik dışı bir statüye atıfla, genel ve kişilik dışı bir şekilde bulunabilir”. Roger Bonnard, **Précis de droit administratif**, Paris, LGDJ, 1943, s.32. Aktaran Poirot-Mazères, “Les décisions d’espèce”, s.495-96.

<sup>22</sup> Gaston Jèze, **Les principes généraux du droit administratif**, T.1, 3.E., Paris, Dalloz, 2005, s.12-13. Yazar’ın vurguladığı diğer iki özellik, işlemin yalnızca sonucu olduğu hukuki işlemle değiştirilebilmesi (yasa ya da kural işlem) ve mutlak ve genel bir feragatin mümkün olmamasıdır.

<sup>23</sup> Michel Stassinopoulos, **Traité des actes administratifs**, Paris, Librairie du recueil sirey, 1954, s.65.

<sup>24</sup> Jean-Claude Douence, **Recherches sur le pouvoir réglementaire de l’Administration**, Paris, LGDJ, 1968, s.64; Maryvonne Hecquard-Théron, **Essai sur la notion de réglementation**, Paris, LGDJ, 1977, s.29.

görülemeyeceği ve özellikle kural koyucu ve birel işlemler arasında “kesin ve kolay bir ayırımın” mümkün olmadığı işlem türlerinin varlığı da kabul edilmektedir.

## **B. Kural Koyucu İşlemin Nitelikleri Bakımından Adsız Düzenleyiciler**

Kural koyucu işleme atfedilen “genel”lik niteliği, niceliksel bir kategori olduğu ve gerek kural koyucu işlemi gerekse farklı idari işlem türlerini sınıflandırmada elverişli bir kavram olmadığı gerekçesiyle, kimi yazarlar tarafından eleştirilmektedir.<sup>25</sup> Eğer, kural işlemi tanımlamada kullanılan genellik kavramı ile niceliksel bir bütünün, yine niceliksel olarak “tamamı” ya da “çoğunluğu” kastediliyor olsa idi, eleştiri doğru kabul edilebilirdi.<sup>26</sup> Oysa, genellik ile kastedilen, işlemin “herkese” ya da “çoğunluğa” yönelik olması değildir ya da bu nitelikte kurallar, hukuk düzeninde sınırlı sayıda olduğundan, olmaması gerekir. Gerçekte, her kural işlem, sınırlı bir kategoriye yönelir (“Denizcilere Mahsus Kıyafet Yönetmeliği”) ve işlemin genelliği, kapsamına aldığı ya da ilgili olduğu kişi ya da nesnelerin niceliksel değerlendirmesinin sonucu değildir. Keza, aynı sınırlılık, salt işlemin kapsamı açısından değil, fiilen uygulandığı kişi ya da nesnelere açısından da söz konusu olabilir. Örneğin, isimleri “y” ile başlayan yurttaşlara ilişkin bir işlem, ismi “y” ile başlayan tek bir kişi olsa da geneldir.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Poirot-Mazères, “*Les décisions d’espèce*”, s.483. Keza, Güneş’e göre de genel olma, tıpkı soyutluk gibi, işlemin içeriğine değil, kapsamına ilişkin olduğundan, göreceli ve nicelikseldir. Turan Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1965, s.15, 21.

<sup>26</sup> Bu, genellik kavramının ikinci anlamıdır ve ikinci anlamın karşıtı, “bireysel” değil, “kısmi”dir.

<sup>27</sup> Stassinopoulos, **Traité des actes administratifs**, s.65. “Örneğin devlet başkanının seçimini düzenleyen bir kanun da geneldir. Çünkü bu kanun, belli bir kişiyi göz önünde tutmaksızın genel bir hüküm koymakta, soyut olarak bir statüyü düzenlemektedir”. Erdoğan Teziç, **Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Kanun Kavramı**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1972, s.35.

Kural koyucu işlemin genellik özelliğine ilişkin ileri sürülen temel ölçüt, işlemin yöneldiği ilgililerin, belirlenebilir olup olmamasıdır. Duguit, kuralı genel yapan niteliğin, çıkarıldığı anda uygulanacağı kişilerin belirlenememesi olduğunu vurgulamaktadır.<sup>28</sup> Gerçekte kural, sadece bir kişiye ya da sınırlı bir insan grubuna uygulanabilir nitelikte olabilir; eğer, kuralın kapsamı açısından bireysel olarak kimlere uygulanacağını belirlemek imkansızsa ya da uygulandığı süre boyunca öngörülen koşullarda bulunan herkesi kapsayacak bir şekilde formüle edilmişse, kural geneldir.

İlgililerin belirlenebilir olup olmaması, Türk idare hukuku yazınında, “genel karar” (“genel etkili geçici karar”) kategorisinde, bağımsız<sup>29</sup> ya da kararların uygulanmakla tükenmesi ile birlikte destekleyici ölçüt olarak kullanılmaktadır. Örneğin, “bir trafik polisinin kavşakta el işaretleri ve düdükle verdiği komutlar ya da ışıklı işaretler”, “genel karar”dır ve kural koyucu işlemler arasındaki farklılıklardan biri “uygulama tamamlandıktan sonra kime yönelik bulunduğu ve kapsamına girmiş olanların a posteriori belirlenebilmesidir”.<sup>30</sup> Alman hukukunda ise ilgililerin belirlenebilir olup olmaması, hukuk kuralı ve idari işlem ayrımı açısından önemlidir. Zira, idari işlemi karakterize eden bireysel ya da somut hukuki durum, düzenleme ile sadece tek bir kişinin hedeflenmediği, fakat, kapsamına girenlerin kim olduğunun belirlenebilir olduğu belli bir kişi grubu hedeflendiğinde de var kabul edilmektedir.<sup>31</sup> Bu halde, bireysel ve genel arasındaki sınır, sayısal bir saptama sorunu değil,

---

<sup>28</sup> Duguit, **Traité de droit constitutionnel**, T.1, s.213.

<sup>29</sup> Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara, TODAİE, 1970, s.156. Yazar, bir yolu kamuya tahsis etme, caddelere ad verme, trafik işaretlerini belirtme gibi işlemleri, “belli bir konuyu düzenlemekle beraber belirsiz kişileri etkileyen idari işlem” olarak ve “genel işlem” şeklinde adlandırmaktadır.

<sup>30</sup> Özay, **Günışığında Yönetim**, s.433.

<sup>31</sup> Maurer, **Droit administratif allemand**, s.191.

işlemin yöneldiği kişi grubunun belirli ya da belirlenebilir olmasıdır. Çok sayıda kişi, idari işlem yapıldığı anda, somut ve tek olan, fakat belirsiz bir statüde bulunabilir.<sup>32</sup> Böylesi bir işlem, hukuki durumun objektif unsurlarına referansla, adsal olarak belirli olmayan kişilere yöneliktir. Nitekim, Alman hukukunda *kolektif işlem* olarak adlandırılan işlemin, somut bir buyruğu temsil ettiği ve bu nedenle hukuk kuralı olmadığı kabul edilmektedir.<sup>33</sup> Zira kolektif işlem, idari işlemin genel unsurlarını, belirlenebilir bir kişi kategorisine yönelik olduğu ölçüde içinde taşır.<sup>34</sup> Kolektif işlem türüne verilen tipik örnek, bir gösterinin dağıtılması emridir. İşlem, idari bir işlemdir, zira çok sayıda kişiye ilişkin olmasına rağmen, hukuki durum somut ve tek, gösteriye katılanlar belirlenebilir niteliktedir.<sup>35</sup> Fransız idare hukukunda ise aynı tartışma, birel işlemin ölçütünün, kuralın “tek” bir kişi ya da “tek” bir nesneye uygulanması olmadığı şeklindeki saptamayla karşılanmıştır. Buna göre, çok sayıda kişiye uygulanan birel işlemler de olabilir. Polisin göstericilere verdiği dağıtılma emrinde,

---

<sup>32</sup> Forsthoff, **Traité de droit administratif allemand**, s.316.

<sup>33</sup> **Ibid.**, s.316.

<sup>34</sup> Maurer, **Droit administratif allemand**, s.192.

<sup>35</sup> **Ibid.**, s.191. Bu örneğin yanı sıra Forsthoff, dış ticaret ve döviz alanındaki genel izinler ya da idare tarafından denetlenen sigorta şirketlerine yönelik talimatlar ve şehir planları örneklerini tartışarak, bu işlemlerin somut yapıları, yani belirli ya da belirlenebilir bir kişi grubuna ilişkin oldukları gerekçesiyle kolektif işlem olarak nitelenebilecekleri görüşündedir. Forsthoff, **Traité de droit administratif allemand**, s.317 vd. Diğer taraftan, Alman idare hukuku yazını, genel ve somut yahut bireysel ve soyut hukuki durumlara denk düşen idari işlemlerin nitelenmesi sorununda olduğu gibi, bunlardan biri ya da diğerinin görünür olduğu pek çok örnek durum tartışmasını (polisin ertesi gün olacak bir toplantıya katılımı ya da yıkıntı halindeki bir binaya girişi yasaklama kararı) içermektedir. Maurer, **Droit administratif allemand**, s.192. Yazara göre bu işlemler, genel bir nitelik sunar, çünkü kapsamina giren insan grubu henüz ne belirlenebilir ne de belirlenmeye olanaklıdır. Fakat işlemler aynı zamanda, belirli ve somut bir duruma ilişkindir. Benzer şekilde, içişleri bakanının kimi bölgelerde, salgın hastalık nedeniyle bir sebze türünün satışını yeni bir emre kadar yasaklama kararı, federal idare mahkemesi tarafından idari (kolektif) işlem olarak nitelenmesine rağmen, hangi ölçütün belirleyici olduğu sorusu sorulmalıdır. İlgililerin bireyselleştirilebilir (adsal olarak belirlenebilir) olması mı, yoksa işlemin somut niteliği mi? Yazar, ilkinin, işlemi meydana çıkarmak açısından görece olarak daha basit olduğu görüşündedir. Maurer, **Droit administratif allemand**, s.193. Nihayet yazar, her durumda geçerli, somut/birel ya da genel/soyut şeklinde tek bir ölçütün belirli olamayacağını ve idari işlemi belirleyen tüm diğer unsurların da analize katılması gerektiğini vurgulamaktadır.

birçok insanda yinelenen bir işlem, bir hukuk kuralının varlığına işaret etmez; fakat “*bireysel işlemlerin yığılışı*” (*poussière individuelle*) şeklinde ortaya çıkar.<sup>36</sup>

Kural koyucu işlemin genellik niteliğine ya da bu niteliğin, işlemin ilgililerinin belirlenebilir olup olmaması ölçütü ile somutlaştırılmasına yönelik bu tartışma, şu sonucu ortaya çıkarmaktadır: Kural koyucu işlem açısından genellik, pozitif içerikle yapılabilir bir tanımlama düzeyinde ortaya konulamaz. Kural işlemin genellik niteliği, negatif bir içerikle, yani “bir şeye ya da bir kimseye özgü olmayan” anlamıyla ortaya çıkar. Bir şeye ya da bir kimseye özgü olmayan her işlem geneldir. Herhangi bir işlemin, bir şeye ya da bir kimseye özgü olmaması ise, ancak işlemin konusu itibariyle ortaya konulabilir. Kural koyucu işlemi, “genel” kılan nokta, niceliksel olarak birden fazla kişi ya da nesneye ilişkin olması değil, bunu da içine alacak şekilde fakat niteliksel olarak soyutluk düzeyinde kurulmasıdır. Kural işlem, “genel”lik niteliğinden dolayı, belirli bir kişi, nesne ya da olay için geçerli olacak bir hukuki durum değil, kategorik ve niteliksel olarak tanımladığı ve dolayısıyla aynı koşullarda bulunan herkes için geçerli olacak hukuki bir durum yaratır. Kural ile çok sayıda, belirsiz ve birel hukuki durumda uygulanabilir soyut ve genel kategoriler kurulur.<sup>37</sup> Asıl olan, kural işlemle, kapsadığı kişilerden bağımsız ve kişiler olmasa da hukuk düzeninde yer almaya devam edecek olan kategorilerin (öğrenci, memur) meydana getirilmesidir.<sup>38</sup> Kuralın kişilik dışı olması bu anlamda, yani kapsadığı kişileri, adlandırma düzeyinde değil, nitelikleri temelinde ve kategorik olarak belirlemesi nedeniyledir. Genel ve birel işlem arasında fark bu noktada ortaya çıkar:

---

<sup>36</sup> Stassinopoulos, *Traité des actes administratifs*, s.66.

<sup>37</sup> Douence, *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'Administration*, s.66.

<sup>38</sup> Poirot-Mazères, “*Les décisions d'espèce*”, s. 485.

İlki, ilgili olduğu kişi ya da nesnelere nitelikleri ya da işlevleri temelinde fakat kategorik olarak, ikincisi adsal olarak “çağırır”. Genel olanın, kural koyucu işleme vücut vermesi, ancak soyutluk (gayri şahsılık) düzeyinde mümkündür ya da kural koyucu işlemin genelliği soyut bir genelliktir. Keza, kural işlemin süreklilik niteliği, yani uygulanmakla tüketilememesi de soyutluğunun sonucudur: “Hukuki işlemin mükerrer uygulamalara elverişli olduğu anda süreklilik belirir. İlerde aynı şartlar ortaya çıktığı takdirde, kanunun uygulanabilir oluşu, onun sürekliliğini gösterir”.<sup>39</sup> Örneğin, valiliğin kar nedeniyle okulları tatil kararı, zorunlu olarak belirli kişileri, hak ve yükümlülüklerin öznesi kılacak olmakla birlikte, daha önceden konulmuş bir kural işlemin, belirli durumlara uygulanması ile ortaya çıkar ve uygulanmakla tükenir. Yani, her birel durumda uygulanacak ve sürekli nitelikte değildir.<sup>40</sup>

Diğer yandan, idari işlem, kişi ya da kişilere ilişkin olabileceği gibi, bir eşya üzerinde veya eşya dolayısıyla hukuk düzeninde sonuç doğurucu nitelikte de olabilir. “Kamu yararı kararı”, “sit alanı ilan kararı”, “imar planı” ya da “basın açıklaması ve toplantı ve yürüyüşlerin nerelerde yapılacağına dair karar”larda irade beyanı, “eşya” hakkında “tecelli etmekte”dir.<sup>41</sup> Zaten tartışma yaratan nitelik de budur; çünkü bu işlemlerin konusunu, belirli bir eşya ya da arazi parçası oluşturmakla birlikte,

---

<sup>39</sup> Teziç, **Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Kanun Kavramı**, s.35.

<sup>40</sup> Güneş, süreklilik, yani “uygulanmakla sona ermeme” ölçütünü eleştirmektedir. Yazar’a göre, Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’na göre bir eğlence yerinin kapatılması yahut bir binanın yıkılması kararı, subjektif bir işlem olmakla birlikte, eğlence yerinin mühürlenmesiyle ya da binanın yıkılmasıyla karar sona ermez; çünkü ortadan kalkan işlem değil, işlemin maddi dünyada uygulandığı konudur. Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s. 22-23. Burada, işlemin hukuki etkisi ile maddi olarak yaşama geçirilmesi arasında bir ayırım yapılmalıdır. Hecquard-Théron, **Essai sur la notion de réglementation**, s.41. Hukuki etki, hukuk düzeninde bir değişiklik olarak soyutlamadır; bu etkinin, maddi olarak yaşama geçirilmesi ise işlemin uygulanmasıdır. Verilen örnekte, işlem uygulanarak sona ermekte, fakat hukuki etkisi devam etmektedir. Oysa, kural koyucu bir işlem, uygulanmakla tükenmemektedir.

<sup>41</sup> Roger Bonnard, **İdarenin Kazai Murakabesi**, Ç. A.R. Turnagil, İstanbul, Devlet Basımevi, 1939, s.53.



kuşkusuz bu, henüz belirli olmayan kişilerin hak ve yükümlülüklerinin hukuk düzeni tarafından belirlenmesine yol açacaktır. Örneğin, imar planı ya da turizm merkezi ilanına ilişkin kararlarda, işlemlerin konusunu, bir arazi parçası oluşturmakta; fakat bu arazi parçalarının kullanımına ilişkin olarak soyut nitelikte kurallar konulmaktadır. Nitekim, Fransız idare hukukunda, “decision d’espèce”,<sup>42</sup> “actes particuliers” ya da “actes intermediaires”,<sup>43</sup> “actes non réglementaires”<sup>44</sup> olarak adlandırılan işlemler, bu tartışma etrafında düşünülebilir. Memuriyet sınavı açılması ya da sınav tarihinin saptanması, yahut bir binanın tarihi eser olarak sınıflandırılması,<sup>45</sup> belli bir yerin tabii afet bölgesi ilan edilmesi,<sup>46</sup> kamu yararı kararları, bir yerin sit alanı olarak sınıflandırılması<sup>47</sup>, belirli kişi ya da kişileri hedef almayan ve bir “durum” a (espèce) ilişkin olarak ortaya çıkan işlemlerdir.<sup>48</sup> Bu işlem türü, önceden var olan bir normun, kişi ya da nesnelere bütününe uygulanmasını ya da hukuk kuralları tarafından saptanmış bir hukuki rejime girmelerini ifade etmekle birlikte, ayırt edici iki unsur saptanmaktadır: İlkin, daha önceden varolan bir kuralın uygulanması, ikinci olarak, doğrudan ilgililerinin (“sans destinataires”) olmayışıdır.<sup>49</sup> Fransız idare hukukunda, örneğin bir bakanlık tarafından çıkarılsalar bile yargısal denetimlerinin idare mahkemelerinde yapılması (birel işlem hukuki rejimi), öte yandan yayın ya da ilan yoluyla yürürlüğe girmeleri (kural işlem hukuki rejimi), hukuki rejimlerinin ikili niteliği olarak değerlendirilmektedir.<sup>50</sup> Bu tür işlemler açısından “koşul işlem” (ya da birel işlem) kategorisinin kullanılmayışı, Bordeaux

<sup>42</sup> Poirot-Mazères, “Les décisions d’espèce”.

<sup>43</sup> René Chapus, **Droit administratif général**, T.1, 15.E., Paris, Montchrestien, 2001, s.524.

<sup>44</sup> Maurice-Christian Bergerès, “Les actes non réglementaires”, **AJDA**, 20 Janvier 1980.

<sup>45</sup> Chapus, **Droit administratif général**, s.527.

<sup>46</sup> **Ibid.**, s.529.

<sup>47</sup> Morand-Deville, **Droit administratif**, s.349.

<sup>48</sup> **Ibid.**, s.349.

<sup>49</sup> Poirot-Mazères, “**Les décisions d’espèce**”, s.494, 497; Bergerès, “**Les actes non réglementaire**”, s.7.

<sup>50</sup> Chapus, **Droit administratif général**, s.527.

okulunun genel olarak, kural işlem-sübjektif işlem-koşul işlem şeklindeki üçlü ayrımının, özel olarak da koşul işlem kategorisinin, bir analiz aracı olarak kullanışsızlığına ilişkin kabuldür.<sup>51</sup> Her üç işlem türü arasında kurulduğu düşünülen muğlak ilişki, yeni bir işlem türü ile karşılanmıştır. Yargısal rejimleri açısından ise, temel sorun, görev konusudur. İdari yargıcın, bu işlemleri “non réglementaire” (düzenleyici olmayan) olarak niteleyerek, hem kural koyucu işlemlere özgü kuralları uygulamama şeklinde pratik bir çözüm bulduğu, hem de bu nitelemenin, Fransız Danıştay’ının bu işlemler bakımından görevli olmaması sonucunu doğurduğu ifade edilmektedir.

Türk idare hukuku ve Danıştay kararları çerçevesinde, özellikle, imar planları, planlara ilişkin açıklayıcı notlar ve turizm merkezi ilan kararlarının kural koyucu işlemler olarak değerlendirildiği saptanabilir.<sup>52</sup> Öğretide, imar planlarının “karma” nitelikte olduğu, yani işlemin kural niteliğinin yanı sıra, birel işlem niteliğinde özellikler de gösterdiği ifade edilmekle birlikte, kural koyucu niteliğinin “ağır”

---

<sup>51</sup> Bergerès, “**Les actes non réglementaire**”, s.11-12.

<sup>52</sup> Bu saptamanın, ilkin, Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalar yönünden; ikinci olarak, bu işlemin konu edildiği davalarda, “menfaat ihlali” koşulunun ne şekilde değerlendirileceği bakımından önemli sonuçları vardır. Örneğin, “kıyı kenar çizgisi” işlemi, kural koyucu olarak nitelenmediği için, taşınmazın sahibi olmayan kişi tarafından açılan dava ehliyet yönünden reddedilmiştir. D.6.D., E.2007/3338, K.2007/5344, k.t.21.9.2007, **DD.**, S.117, 2008, s.187. Diğer taraftan, saptayabildiğimiz kadarıyla, Danıştay yalnızca bir kararında, “genel” fakat “düzenleyici” olmayan bir işlemin dava konusu edildiği gerekçesi ile davayı görev yönünden reddetmiştir. Davacı sendika tarafından, PTT Sağlık Yardım Sandığı Yönetim Kurulu’nun, personelin özel eğitim merkezlerinde eğitim alan özürü çocuklarının almış oldukları eğitime ilişkin fark ücretlerine ait faturaların Sağlık Yardım Sandığı bütçesinden ödenmeyeceğine ilişkin kısmının iptali istemiyle açılan davada, Danıştay, “Öte yandan, bazı idari işlemlerin, “genel” olmalarına karşın, düzenleyici işlem niteliğinde olmadıklarını da belirtmek gerekir. Bir işlemin kural (düzenleme) olup olmadığı, salt bunları yapanların niteliklerine göre değil, bu işlemlerin içerikleri ve doğrudukları hukuksal sonuçlar da göz önünde bulundurularak saptanmalıdır” diyerek, söz konusu kararın, “...yeni düzenlemeye uyum sağlanması amacıyla yönelik olması; yeni bir kural getirmemesi ve bu içeriğiyle “düzenleyici bir işlem” niteliğini taşıması karşısında...” davanın ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülemeyeceğine ve çözümünün idare mahkemesinin görev alanına girdiğine karar vermiştir. D.5.D., E.2007/7830, K.2008/772, k.t.13.2.2008, **DD.**, S.119, 2008, s.207 vd. Danıştay’ın bu kararı, “genel” fakat “düzenleyici” olmayan bir işlemin, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’ın görev alanına girmediği anlamına gelir ki, Fransız Danıştay’ının yaklaşımı ile benzerdir.

bastığı kabul edilmektedir.<sup>53</sup> Danıştay içtihatlarına göre de imar planları, “düzenleyici işlem” niteliğindedir. Buna göre, “Arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunun, çelişkili yerleşme alanlarının gelişme ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerinin ve problemlerinin çözümü gibi hususları gösteren Nazım İmar Planı ile bu plan esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren uygulama imar planları imar yönetmeliklerinden önce uygulanması gereken genel düzenleyici işlem niteliğindedir”.<sup>54</sup> Danıştay, plan hükümlerini açıklayıcı nitelikteki notları da “düzenleyici” nitelikte işlem olarak değerlendirmektedir.<sup>55</sup> Mahkeme’ye göre, “Düzenleyici işlem niteliğindeki imar planları, plan hükümlerini açıklayıcı nitelikteki plan notları ile bir bütün olduğu gibi bu plan notları planın ayrılmaz bir parçası konumunda bulunması nedeniyle imar plan notu ile getirilen hükümlerin de imar planı gibi kesin ve yürütülmesi zorunlu bir düzenleyici işlem olarak idari davaya konu edilebileceği açıktır”. Aynı şekilde, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, turizm merkezi ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu kararını da kural koyucu nitelikte değerlendirmiştir: “Uyuşmazlığın çözümlenebilmesi için dava konusu işlemlerin niteliğinin ortaya konulması gerekmektedir. Olay tarihinde yürürlükte bulunan 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'nun 3. maddesinde, turizm merkezlerinin, turizm bölgeleri içinde veya dışında yeri, mevkii ve sınırları Bakanlığın önerisi, Bakanlar Kurulu kararı ile tespit ve ilan edilen turizm yönünden önem taşıyan yerleri veya bölümlerini ifade ettiği belirtilmiştir. Turizmi Teşvik Yasası'nda öngörülen nitelikleri haiz olan bir yerin Bakanlar Kurulu Kararı ile turizm merkezi ilan edilmesi suretiyle bu yerin artık 2634 sayılı Yasa kapsamına dahil olacağı ve turizm merkezi sınırları içerisinde yapılacak olan bütün imar uygulamalarının anılan Yasal düzenlemeye tabi olacağı, bu nedenle turizm merkezi ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu kararının (karar ile belirlenen bölgeye yönelik

---

<sup>53</sup> Özay, **Günüşğında Yönetim**, s.429.

<sup>54</sup> D.6.D., E.1993/1302, K.1994/97, k.t.18.1.1994, **DD.**, S.90, 1996, s.631.

<sup>55</sup> D.6.D., E.1998/7422, K.2000/226, k.t.19.1.2000, **DBB.**

olarak yerel nitelikte) düzenleyici işlem olduğu tartışmasızdır”.<sup>56</sup> Dolayısıyla, “plan tipi” olarak adlandırılabilir bu işlemlerde olduğu gibi, “bir arazi parçasının genel kullanım biçimlerini”, uygulama işlemlerine esas oluşturacak şekilde düzenleyen işlemler, kural koyucu nitelikte kabul edilmektedir.

Diğer taraftan, “tarife”,<sup>57</sup> “sınav ilanı”<sup>58</sup>, “tercih kılavuzu”<sup>59</sup>, “protokol”<sup>60</sup> işlemleri de Danıştay tarafından kural koyucu nitelikte görülmektedir. Nitekim, Danıştay kararlarında, atık su bedeli tarifesinin, “idarenin tek taraflı kamu gücüne dayanarak tesis ettiği”, ÖSYM tarafından ilan edilen sınav ilanının, “davalı idare tarafından 657 sayılı yasanın 48/B maddesi ile kendisine verilen özel şartları belirleme yetkisini kullandığı” ve protokolün, yasayla belirlenen koşulların sağlanması amacıyla bakanlıklar ya da iki idare arasında tesis edilen tek yanlı idari işlem olarak düzenleyici nitelikte olduğu ifade edilmektedir. Ancak, tarife ve protokoller açısından hukuki sorun, idari işlemin, kamu gücü ile tesis edilen tek yanlı niteliği ve bu ölçüde idari sözleşme ile ayrımı bağlamında ortaya konulurken, sınav ilanları ya da tercih kılavuzları açısından, nitelenin gerekçesi bağlamında yürütülen bir tartışmanın söz konusu olmadığı belirtilmelidir.

---

<sup>56</sup> DİDDK., E.2004/741, K.2004/1854, k.t.11.11.2004, **DD.**, S.109, 2005, s.55. Buna karşılık, Danıştay, “kamu yararı” kararını, hazırlık işlemi olarak nitelenmekte ve kamulaştırma işleminin, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda yer alan “prosedür”lerin tamamlanıp, ilgisine tebliği ile dava konusu edilebilir hale geleceğini, “...kamulaştırma işlemini oluşturan unsurlardan sadece biri veya bir kaçının idari davaya konu edilebilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler” niteliğinde olmadığını kabul etmektedir. D.6.D., E.2004/718, K.2007/454, k.t.30.1.2007, **DBB.** Aynı şekilde bir başka karar olarak, D.6.D., E.2000/2996, K.2001/3909, k.t.18.9.2001, **DBB.** Öğretide ise, kamu yararı kararının, “hazırlık işlemi” olarak nitelendirildiği gibi, “koşul işlem” olarak nitelendirildiği de görülmektedir. İlk görüş için bkz., Günday, **İdare Hukuku**, s.230 ve ikinci görüş için bkz., Özay, **Günışığında Yönetim**, Alfa, 1996, s.446.

<sup>57</sup> D.9.D., E.2005/1195, K.2006/180, k.t.9.2.2006, **DD.**, S.112, 2008, s.268.

<sup>58</sup> D.12.D., E.2006/970, K.2006/4488, k.t.8.11.2006, **DD.**, S.115, 2007, s.390.

<sup>59</sup> D.12.D., E.2004/4382, K.2006/539, k.t.22.2.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.364.

<sup>60</sup> D.10.D., E.2000/936, K.2002/4487, k.t.20.11.2002, **DBB.**; DİDDK, E.2006/4286, K.2007/60, k.t.10.8.2007, **DD.**, S.115, 2007, s.50.

Sonuç olarak, adsız düzenleyici işlemler kategorisinde yer verilen işlemlerin önemli bir kısmı, özellikle, “tebliğ”, “ilke kararı”, “esas ve usuller”, “yönerge”, “belirlemeler” gibi adlarla çıkarılanlarda görülebileceği gibi, genel, soyut ve sürekli nitelikte hukuki durumlar kuran kural koyucu işlem yapısı ile ortaya çıkmaktadır.<sup>61</sup> Anayasa’da özel bir usul kuralına bağlı olmaması açısından ve ancak bu koşulla bir karşılaştırma nesnesi olarak yönetmelik kullanılacak olursa, bu işlemler, “yönetmelik tipi” olarak adlandırılabilir. Çünkü, çıkarıldıkları konuya ilişkin esas ve usulleri, genel, soyut ve sürekli nitelikte hukuki durumlar doğuracak şekilde kurala bağladıkları ve bir üst hukuk kuralının uygulanmasına yönelik olarak çıkarıldıkları kesindir. Nitekim, bu işlemlerin bir kısmı, kanun ya da yönetmeliklerde öngörüldüğünden ya da bazı kanunlarda yer alan “usul ve esasları” belirleme yetkisi tipik olarak bu işlemlerle kullanıldığından, hukuk düzeninde kural koyucu işlem olarak yer alır.<sup>62</sup> Aynı kategoride yer verilen ve “ilan”, “tarife”, “plan”, “protokol”

---

<sup>61</sup> Kuşkusuz bu genelleme kapsamında değerlendirilemeyecek örnekler mevcuttur. Örneğin, başbakanlık tarafından “tebliğ” adı ile çıkarılan işlemlerin önemli bir kısmı, tipik olarak birel işlem niteliğinde olan, “Devlet Övünç Madalyası Verilmesi” işlemleridir. Bunun için bkz., “Jandarma Genel Komutanlığı Mensuplarından Malul Olanlara ve Şehit Olanların Mirasçılarına ‘Devlet Övünç Madalyası’ Verilmesine Dair Tebliğ”, RG: 28.10.2009/27390.

<sup>62</sup> İlki için özellikle düzenleyici kurulların kuruluş kanunları örnek olarak gösterilebilir: Sermaye Piyasası Kanunu’nun 10/A maddesine göre, “Sermaye piyasası araçlarının nama veya hamiline yazılı hesaplarda kayıt esasları ile kayıtların nasıl tutulacağı ve kayıtların tutulmasında yapılacak işlemlere ilişkin usul ve esaslar, Kurulca bir tebliğ ile belirlenir”. Çeşitli Danıştay kararlarından ise, bu işlemlerin, yönetmeliklerle öngörüldüğü sonucu çıkmaktadır: D.5.D., E.1989/688, K.1989/1873, k.t. 1.11.1989, **DD.**, S.78-79, 1990, s.224; D.7.D., E.1988/2580, K. 1992/5126, k.t.15.10.1992, **DBB**; D.5.D., E.1994/2462, K.1997/545, k.t.5.5.1997, **DBB**; D.8.D., E.1996/1824, K.1998/1017, k.t.17.3.1998, **DD.**, S.97, 1999, s.516; D.8.D., E.2002/5686, K.2004/2461, k.t.26.5.2004, **DBB**; D.8.D., E.2002/3094, K.2003/1571, k.t.7.4.2003, **DBB**. Diğer yandan, bütçe kanunlarında Maliye Bakanlığı’na tanınan “usul ve esasları belirleme” yetkisi, “bütçe uygulama talimatı” (D.5.D., E.1980/13695, K.1984/4215, k.t.30.11.1984, **DBB**; D.5.D., E.2000/2670, K.2004/1378, k.t.24.3.2004, **DKD.**, S.5, 2004, s.165; D.2.D., E.2004/2524, K.2006/970, k.t.27.3.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.130); vergi ve vergi usul kanunlarında yer alan “usul ve esasları belirleme” yetkisi ise “genel tebliğ” biçiminde ortaya çıkmaktadır (çok sayıda kararın olduğu bu konuda örnek olarak bkz., D.4.D., E.2007/1849, K.2008/2159, k.t.3.6.2008, **DD.**, S.120, 2009, s.160). Örneğin, 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu’nun 7. Maddesinin, “Bu maddenin uygulanması ile ilgili olarak esas ve usulleri belirlemeye, kaynaklar ve kurumlar itibariyle istisnalar getirmeye Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan ve Maliye bakanının müşterek teklifi üzerine Başbakan yetkilidir” hükmü, Başbakanlık tarafından çıkarılan “Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği” ile kullanılmıştır. D.10.D., E.1998/2870, K. 2000/1625, k.t.19.4.2000, **DBB**.

adlandırmaları ile çıkarılan diğer bir kısmı ise, hukuk düzeninde doğurdıkları sonuç açısından, tartışılabilir bir nitelik sunmakla birlikte, Fransız ve Alman hukukunun aksine, Türk hukukunca ve Danıştay kararlarınca kural koyucu olarak nitelenmektedir. Öte yandan, Anayasada kural koyucu işlem olarak düzenlenmiş bulunan tüzük ve yönetmelik işlemlerinin dışında kalmaları nedeniyle, “plan tipi” işlemlere, adsız düzenleyici işlemler kategorisinde de yer verilmesi,<sup>63</sup> adsız düzenleyici işlemler kategorisinin ortaya çıkardığı sorun alanları bir ölçüt olarak ele alındığında, işlevsel değildir; zira, kategorik olarak bu işlemlerin tabi olduğu hukuki rejim, hukuk kuralları tarafından düzenlenmiştir. Başka bir ifadeyle bu işlemler, adsız düzenleyici işlemler kategorisinin diğer işlemlerinden, belirli bir hukuki rejime bağlı oluşları bakımından ve kategorik olarak ayırt edilmelidir. Bununla birlikte, aynı sonuç, gerek “yönetmelik tipi” olarak adlandırdığımız, gerekse “ilan”, “tarife” ve “protokol”ler bakımından geçerli değildir.

## **II. İÇ DÜZEN İŞLEMİ OLARAK KATEGORİNİN DIŞINDA KALANLAR**

### **A. Adsız Düzenleyici İşlemler Bakımından Ayrımın Önemi**

Adsız düzenleyici işlemler kategorisinde yer verilen işlemlerin, özellikle genelge, sirküler, özelge, genel tebliğ, tebliğ adlandırmaları ile çıkarılan diğer bir kısmının, öğretide ve yargı kararlarında öne sürülen başlıca özelliği, idarenin iç düzen işlemleri kategorisinde yer aldığı önermesidir. Denilebilir ki, adsız düzenleyici işlemler kategorisinde toplanan işlemlerin birbirleri ile olan ilişkisi bakımından ayırt edici özelliği ve hukuki rejimlerini de bu denli belirsiz kılan noktası, idarenin, “iç düzen

---

<sup>63</sup> Özay, *Günüşğında Yönetim*, s.428.

tedbirleri” olarak kategorize edilen işlemleri ile olan ilişkisidir. Zira idare, aynı adı taşıyan bu işlemlerle, hem genel gözetim, denetim ya da idarenin iş işleyişine ilişkin önlem alma yetkisini, hem de düzenleme yetkisini kullanmaktadır. Başka bir ifadeyle bu işlemler, hem hiyerarşik üstler tarafından kullanılan hiyerarşi yetkisinin, hem de düzenleme yetkisinin hukuki araçlarıdır.

Nitekim, bu işlemlerin, 1924 Anayasası döneminde konumlandırıldığı ilk bağlam, idarenin “iç düzeni”ne atfedilen hiyerarşik ilişki ve hiyerarşik yetkidir. Onar, 1937 tarihli makalesinde, özellikle bakanlar ve belediyeler tarafından yapılan “zabıta talimatnameleri”nin (kolluk yönetmelikleri), uygulamada en sık karşılaşılan talimatnameler olduğunu belirtmekte ve bunlar ile talimat (emir) ve tamim (genelge) arasında ayırım yapmaktadır.<sup>64</sup> Ayırım, tabii oldukları şekil kuralları ve yargısal rejimin yanı sıra, nizamname (tüzük) ve talimatnamenin (yönetmelik), idare ve kişiler arasında geçerli ve objektif nitelikte bir hukuk kuralı oluşturduğu; talimat, tamim türü işlemlerin ise bu hukuk kurallarının anlamı ve kapsamı hakkında üstün asta bildirdiği bakış açısının kaynağı olarak hiyerarşik yetkinin sonuçları olduğu anlayışına dayanır.<sup>65</sup> Yazara göre, objektif bir hukuk kuralı tesis eden işlemlerde, idari bir “karar” söz konusu iken, hiyerarşik yetkinin ürünü olan ikincilerde, idari bir “hareket tarzı” söz konusudur. Her ne kadar, Başgöl, bu makaleden iki yıl sonra kaleme aldığı incelemesinde, “vekalet nizamnamesi” (bakanlık tüzüğü), “izahname” (görüş), “tamim” (genelge), “kararname” işlemlerine ilişkin olarak, Onar’ın tersine, “tanzimi salahiyetin eseri ve zuhuru demek olan bu dokümanlar, taalluk ettikleri sahalarda ve hususlarda kanun mertebesindedir, kanun gibi ‘mamulinbih’dir. Ancak

<sup>64</sup> Siddık Sami Onar, “Nizamname ve Talimatnameler”, **İzmir Baro Dergisi**, Sene 2, 1937, s.269, 271.

<sup>65</sup> **Ibid.**, s.271.

kuvvet ve kıymetçe aralarında kati bir hiyerarşi vardır” demektedir ve bu işlemleri, kanunu açıklama, kanunun yürütülmesi ve uygulanması için gereken idari ve teknik tedbirleri alma işlevi ile açıklasa da,<sup>66</sup> öğretide hakim olan ve yargı kararlarına da yansıyan yaklaşım, ilki olmuştur. Nitekim, Derbil, 1950 tarihli idare hukuku kitabında, genelgeyi (tamim), hiyerarşik üst tarafından çıkarılan, belirli bir memura özel olmayıp, aynı kategorideki tüm memurlar için geçerli ve birden fazla hüküm veya madde içeren yazılı emir olarak tanımlamakta ve genel ya da özel hükümler içerebileceğini ifade etmektedir.<sup>67</sup> Derbil’de aynı kategorideki diğer işlemlerle, genelge arasındaki fark, nicelikseldir: Belirli bir memura bir takım işler hakkında neler yapılacağını bildiren bir “mektup”, “yönerge” (talimat) iken; belirli bir memura, belirli bir işin yapılmasını bildiren “mektup”, “emirname” (yazılı emir) adını alır. Dolayısıyla bu işlemlerin maddi içeriği, hiyerarşik üstler tarafından “maiyetleri”ne verilen genel ya da özel emirler olup, emir ya da emirlerin, memur ya da memurlara yönelik olması, farklı şekillerde adlandırılmaktadır.

Bu adlarla çıkarılan işlemlerin, “adsız düzenleyici işlemler” olarak adlandırılması, geleneksel olarak idarenin iç işlemleri olarak değerlendirilen bu işlemlerin geçirdikleri niteliksel dönüşümün öğretideki yansımasıdır.<sup>68</sup> 1961 Anayasası sonrası dönemde, özellikle ekonomik alana ilişkin çıkarılan tebliğ ve

---

<sup>66</sup> Ali Fuat Başgil, **Türkiye Teşkilat Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, İstanbul, Kenan Basımevi, 1938, s.77, 93.

<sup>67</sup> Süheyp Derbil, **İdare Hukuku**, Cilt 1 (İdari Kaza-İdari Teşkilat), 3. Bası, Ankara, Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O, 1950, s.327.

<sup>68</sup> Turan Güneş, Türk Parasının Korunması Hakkında Kanunu ile idareye verilen kararname çıkarma yetkisini “isimsiz düzenleme yetkisi” olarak, tüzük ve yönetmelik dışında kalan işlemleri, “diğer düzenleyici işlemler” olarak adlandırmaktadır. Turan Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.186-187.



sirkülerlerin kural koyucu niteliğine ilişkin değerlendirmeler dikkat çekicidir.<sup>69</sup> Buna göre, bu adlarla çıkarılan işlemler, kural olarak, idarenin hukuki sonuç doğurmayan bir kısım irade açıklamaları için kullanılan “iç düzen tedbirleri” kapsamında kabul edilmekle birlikte, kural koyucu nitelikte olmak ve yönetmeliklerin tabi olduğu yetki ve şekil kurallarına uygun olarak çıkarılmak koşuluyla “adsız düzenleyici işlem” olarak değerlendirilmektedir.<sup>70</sup> Dolayısıyla temel varsayım, bu işlemlerin, idarede “hiyerarşik üst” niteliğine sahip olan yetkililerce, hiyerarşi yetkisine dayanılarak ve kanunları yorumlamak ya da açıklamak üzere çıkarıldığı, ancak maddi açıdan, kural koyucu nitelikte olmaları durumunda, “adsız düzenleyici işlem” olarak kabullerinin gerektiği şeklindedir.<sup>71</sup> Bu yöndeki bir ayrımın, kanunun yorumlanması ve açıklanması ya da kanunun uygulanması arasındaki farkı öncelikli olarak açıkladığı zannedilebilirse de, bu soru, salt iptal davasına konu edilebilirlik bakımından yanıtlanmaktadır. Buna göre, idarenin iç yapısı ve işleyişine ilişkin kararlar, icrai, yani hukuk düzeninde değişiklik yapan ve yönetilenlerin menfaatini etkileyen kararlar değildir.<sup>72</sup> Nitekim, Danıştay’ın “...genel olarak idarenin, teşkilata mevcut mevzuat anlayışını bildiren onlara hareket tarzlarını gösteren üçüncü şahısların hak ve menfaatlerini ihlal etmeyen, keza birer düzenleyici tasarruf mahiyetinde olmayan, sadece bir iç düzenleme olarak kabul edilen tamim, genelge gibi isimler alan tasarrufların idari dava konusu olamayacakları kabul edilmekte ise, böyle bir tasarruf sübjektif hakları ilgilendirip ihlal eden ve düzenleyici bir niteliği taşırsa dava konusu edilmesi doğaldır” gerekçesinde görüldüğü gibi,<sup>73</sup> bu yönde bir

---

<sup>69</sup> Turgut Tan, **Planlamanın Hukuki Düzeni**, Ankara, TODAİE, 1976, s.217. Yazar bu tespitini, Turan Güneş’e atıfla yapıyor: “Bugün Türkiye’de gerçek, iktisadi ve mali alanda her yetkinin hükümetin elinde bulunduğu... İthalat, ihracat, vergileme ve vergiden kurtarma, her çeşit mali ya da iktisadi yükümler, sınırlar, kararnameler bir yana Tebliğler, Sirkülerler yoluyla konulmaktadır”. Turan Güneş, Kanun-Kararname ve Hayali Maddeler, **Toplum Dergisi**, 21 Nisan 1972.

<sup>70</sup> Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.472; İl Han Özay, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1985, s.82, Erkut, s.133.

<sup>71</sup> Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.473.

<sup>72</sup> Şeref Gözübüyük, **Yönetmelik Yargısı**, Güncellenmiş 29. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2009, s.161.

<sup>73</sup> D.9.D., E.1991/573, K.1991/3295, k.t.13.11.1991, **DD.**, S.84-85, 1992, s.649.

değerlendirmenin, temel bir kamu hukuku öncülüne, yani işlemin, yapıldığı organ tarafından nitelendirilme şeklinin bağlayıcı olmadığı öncülüne dayandığı açıktır. Fakat bu öncülün, şekil kurallarının önemli olduğu kamu hukuku açısından, mevcut paradoksu ortadan kaldırdığı söylenemez. Zira, idarenin aynı adlarla çıkardığı bu işlemler, kuramsal ve olgusal düzeyde, hem “düzenleyici”, hem de “iç düzen” işlemi olma potansiyelini güçlü biçimde içinde taşır ve bu ölçüde de yönetilenler açısından hukuki öngörülebilirlik ilkesinin işlevsizleştirilmesi anlamına gelir. Buna karşılık, Danıştay’ın “...İdare kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak ülke genelinde uygulamada birlik sağlamak ve idarenin işleyişini düzenlemek amacıyla kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı olmamak koşuluyla genel düzenleyici işlem yapmaya yetkilidir. Bu işlem genel tebliğ, genelge, karar v.b şeklinde olabilir...”<sup>74</sup> şeklindeki kararları nedeniyle, belirli adlandırmalarla çıkarılan işlemlerin -genelge, tebliğ, yönerge- iç düzenleme niteliğinde görüldüğü şeklindeki bilginin, artık geçerli olmadığı düşünülebilir. Nitekim öğretide, “adsız düzenleyici işlemler”i, “genel düzenleme yetkisi”nin sonucu olarak gören yaklaşım, bu tür bir dönüşümün sonucudur.<sup>75</sup> Oysa, her iki kategori arası varolan farklılık ya da mahkemenin olası bir içtihat değişikliği, gerekçe ve sonuçlarıyla aydınlatılmış olmadığı gibi, hem idari pratik hem de Danıştay kararları açısından, iç düzenleme-kural işlem tartışması, varlığını devam ettirmektedir. İdare, “iç” ön takısı (“iç genelge”) ya da “genel emir” adı ile belirli işlemler yapmaya ya da bir yandan kural koyma, bir yandan hiyerarşi yetkisini aynı adı taşıyan işlemlerle kullanmaya devam ettiği gibi, sirküler ve mukteza (özelge) adı ile çıkarılan işlemler, bizzat kanunda düzenlendiği biçimiyle, “açıklama yapmak üzere” çıkarılan işlemler olması gerektiğinden, aynı tartışmayı zorunlu kılmaktadır.

<sup>74</sup> D.11.D., E.1997/2307, K.1999/781, k.t.24.2.1999, **DD.**, S.102, 2000, s.683.

<sup>75</sup> “İdare, Anayasada öngörülen düzenleyici işlemler dışında da, kararname, karar, tebliğ, genelge, sirküler, tamim vs. gibi adlarla düzenleyici işlemler yapabilir”. Günday, **İdare Hukuku**, s.210.

Aşağıda öncelikle, idari işlemi, diğer unsurların yanı sıra, “doğrudan hukuki sonuç doğurma” niteliği ile tanımlayan ve bu nedenle de “iç kural” işlemler ve kural koyucu işlem-iç düzen işlemi ayırımına ilişkin geliştirilebilir ölçütler üzerinde ayrıntılı olarak duran Alman hukuku; ardından, iç düzen işlemleri, direktif ve sirkülerler arasında yaptığı ayırım ve özellikle açıklayıcı/yorumlayıcı nitelikte işlemler konusunda içerdiği güncel tartışmalar nedeniyle Fransız hukuku ve son olarak Türk hukuku incelenecektir.

## **B. Kural Koyucu İşlem ve İç Düzen İşlemleri Ayırımında Ölçütler**

### **1. Alman Hukuku: İdarenin İç ve Dış Hukuki Düzeni**

Alman hukukunda iç kural işlemler, idare tarafından yapılan diğer kural işlemler gibi idari işlem kategorisinde yer almaz.<sup>76</sup> Bunun gerekçesi, salt, genel ve soyut kural içermelerinden ötürü değildir; hukuki olarak “iç” düzende sonuç doğurduklarının kabulü nedeniyle de idari işlem olarak değerlendirilmemeleridir. Bu sonucunu, kimi kez “idari işlemin dışsal nitelikte hukuki sonuç doğurur niteliği” (*un effet juridique direct de caractère externe*), kimi kez “özel yükümlülük ilişkileri çerçevesinde alınan tedbirler” (*les mesures prises dans le cadre des rapports de sujétion spéciale*) şeklinde ifade edilmekle birlikte,<sup>77</sup> kalkış noktası, ikili bir ayırımdır: Hukuk düzeninin ve kuralların bu ayırımı, kamu gücü ile kişiler arasında kurulan yükümlülük ilişkisinin, “genel” ya da “özel” olması temelinde kurulmaktadır: İlki, idarenin dışında bulunan tüm diğer kişiler için hak ve yükümlülükler tesis eden ve idarenin iç

<sup>76</sup> Maurer, **Droit administratif allemand**, s.197.

<sup>77</sup> İlk ifade için, Maurer, **Droit administratif allemand**, s.197 ve ikinci ifade için, Forsthoff, **Traité de droit administratif allemand**, s.323.

alanını aşan idari işlemlerle, ikincisi idarenin, idari iç düzen çerçevesini aşmayacak nitelikte koyduğu kurallarla sonuçlanır.<sup>78</sup> Bu kuralların, kamu gücü ile girilen “özel ilişkiler” kapsamında olduğu ve iç kuralların, yönetilenler bakımından hukuki değere sahip idari işlem niteliğinde olmadığı kabul edilmektedir. Bu halde, iç kural koyucu işlem, devlet ve kişiler arasındaki genel yükümlülük ilişkileri çerçevesi içine girmez ve bu işlemler, özel yetkilerin kullanımına denk düşer.<sup>79</sup> Zira, bu ilişkiye giren kişiler, genel olarak vatandaşların devlete karşı genel yükümlülüklerini aşan kamu hukuku yükümlülüklerini yerine getirmek ve iç kural koyucu işlemlere tabi olmak zorundadır.<sup>80</sup> “Kamu gücü ile özel bağımlılık ilişkileri” ifadesi, kişinin kendi hiyerarşik üstü altında konumlandığı ve iç emirle bağlı olduğu ilişkiye denk düşmekte; fakat aynı zamanda idarenin, hizmeti ürettiği “iç alanı”na da mekansal olarak referans yapmaktadır. Tam bu noktada sorun, iç ve dış kural ayırımına ilişkin ölçütün somutlaştırılması ya da sınırlanmasıdır ve tartışmalıdır.<sup>81</sup>

Forsthoff’a göre, bir yandan, Otto Mayer’in “kamu kurumu” kavramı kullanılarak, özel ilişkiler alanı sınırlandırılabilir.<sup>82</sup> Hastane, üniversite, müze gibi, “dışarı”dan ayrılmış bir alan olarak “kurum”, kişinin üst düzeyde bütünleştiği ve yükümlülük ilişkileri temelinde zorlandığı somut mekanlara referans yapar.<sup>83</sup> Öte yandan, kamu kurumu ölçütü her durumda kullanılabilir bir ölçüt değildir; zira kamu hizmetleri ve bu hizmetlerle ilişkiye giren kullanıcıların artışı, kurumlarla ilişkiye

---

<sup>78</sup> Maurer, **Droit administratif allemand**, s.197.

<sup>79</sup> Forsthoff, **Traité de droit administratif allemand**, s.323. İdare ile kurulan özel ilişkinin nedeni, yasa (bir çocuğun ilkokula yerleştirilmesi), yargı yeri tarafından alınan bir karar (gözaltına alınma), ilgilinin kararı (kamu görevine giriş) ya da bir kamu hizmetinin faaliyet alanında bulunmak olabilir. **Ibid.**, s.211.

<sup>80</sup> **Ibid.**, s.323.

<sup>81</sup> Daniel Mockle, **Recherches sur les pratiques administratives pararéglementaire**, LGDJ, 1984, s.445.

<sup>82</sup> Forsthoff, **Traité de droit administratif allemand**, s.214-15.

<sup>83</sup> Mockle, **Recherches sur les pratiques administratives pararéglementaire**, s.445.

giren kişilerin yargısal denetimden yararlanmalarını gerektirir.<sup>84</sup> Bu halde, kamu hizmeti alanlarında alınan tedbirler, dolaysız hukuki etkiye sahip ve idari işlemin genel karakteristik özelliklerini taşıyan bir yapıda da (idari işlem) ortaya çıkma olasılığını içerir.<sup>85</sup> Bu noktada, iki ölçüt önerilir: “Temel ilişki” (*la relation fondamentale*) ve “hizmet ilişkisi” (*la relation de service*). Hizmet ilişkisi, özel yükümlülük ilişkileri çerçevesinde idare ile hiyerarşik ast arasında olan ilişkiyi gösterir.<sup>86</sup> Hizmetin hukukuna, yani idarenin çalışma düzeni ve işleyişine ilişkin ve idari teknik amaçlarla yapılan her kural, iç kural olarak düşünülebilir.<sup>87</sup>

Başka bir ölçüt, Maurer tarafından ileri sürülmekte ve işlemin nesnel içeriği itibariyle sonuçlarını, idarenin içinde mi, yoksa dışında mı ürettiğini tespit etmeye yönelmektedir. Bunun için gerekli olan araç, uygulanmasını sağladığı hukuk kuralının göz önüne alınarak, işlemin, etkisini kime yönelik olarak göstereceğinin tespitidir.<sup>88</sup> Genel olarak buyruklar, idarenin iç alanında bulunan memura, hizmetin yürütücüsü olarak (kamu görevlisi statüsü) yöneldiği oranda hizmet içi emir; tersine aynı memura özerk hukuki kişi olarak (kişisel statü) yöneldiği oranda idari işlem olarak değerlendirilmektedir.<sup>89</sup> Bununla birlikte, örneğin, bir memurun görevlerinde yapılan değişikliğin niteliği nedir sorusu sorulmaya devam etmekte ve Alman hukukunun önceki içtihadında basit bir iç düzen tedbiri olan bu işlemin, hukukun her türden ihlali kapsamında değerlendirilerek, işleme karşı iptal davasının

---

<sup>84</sup> Forsthoff, **Traité de droit administratif allemand**, s.215, 221.

<sup>85</sup> **Ibid.**, s.323.

<sup>86</sup> **Ibid.**, s.324.

<sup>87</sup> **Ibid.**, s.230.

<sup>88</sup> Örneğin, idari bölge müdürünün, yöneticiye, X tarafından yapılan evin yıkılması emrini, bir hizmet emriyle vermesi durumunda, işlemin etkisi salt idarenin iç alanına yöneliktir. Ancak, bu emri takiben hizmet şefleri tarafından verilecek yıkım kararı, idari işlem niteliğine sahiptir ki, X salt bu karara karşı iptal davası açabilir. Maurer, **Droit administratif allemand**, s.197.

<sup>89</sup> **Ibid.**, s.198.

açılabilirliğinin kabul edildiği ifade edilmektedir.<sup>90</sup> Nihayet, idarenin iç düzen tedbirleri alması için, özel bir yetkilendirmeye gerek yoktur; iç kurallar yapma yetkisi, genel yönetme yetkisinin içindedir.<sup>91</sup>

İdarenin iç ve dış alanını belirlemeye yönelik olarak ileri sürülen bu ölçütlerin, iç düzenin (ve işlemlerinin), geniş ve belirsiz şekilde tanımlanan bir idari faaliyet alanına denk düşmesini ve idarenin iç yaşamının hukuk dışı bir alana atılmasını engellediği söylenemez.<sup>92</sup> İdarenin işleyişine ilişkin basit önlem ya da uyarılar olmaları nedeniyle (belirlenen servis güzergahlarına uyulması ya da kurum personelinin kişisel hukuki sorunlarını danışmak üzere kurum avukatına gitmemesi gerektiği konulu bir genelge gibi), bütünüyle idarenin iç düzeni ile ilgili oldukları kabul edilse bile, çoğunlukla yürürlükteki hukukun uygulamasına ilişkin oldukları göz önüne alındığında, idarenin kişilerle olan ilişkisini etkilemeyen ya da kişilere uygulanacak hukuk ile ilgili olmayan bir iç düzen kuralı istisnaidir.<sup>93</sup> Diğer yandan, idarenin bağlı olduğu hukuk düzeni ve kuralları arasında yapılan bu ayırım, “iç” hukuk düzeninin, hukukilik alanı dışında konumlandırılması nedeniyle de sorunludur. Çünkü, iç işlemler ve dış işlemler arasında yapılan bu temel ayırımın sonucu, ilk kategoride sayılan işlemlerin, iptal davasına konu oluşturamamasıdır. Oysa, hukukilik alanı, hukuki denetimle kurulur ve teorik olarak davaya elverişli olan bu hukuki kararlar, “hukuk küçük/önemsiz işlerle uğraşmaz” şeklinde dile

---

<sup>90</sup> Maurer, **Droit administratif allemand**, s.199.

<sup>91</sup> Forsthoff, **Traité de droit administratif allemand**, s. 231.

<sup>92</sup> Pascal Combeau, “Réflexions sur les fonctions juridiques de l’interprétation administrative”, **RFDA**, novembre-décembre 2004, s.1069.

<sup>93</sup> Jacques Petit, “Les circulaires impératives sont des actes faisant grief”, **RFDA**, mai-juin 2003, s.510.

getirilen ifadenin tersine, ilgilileri için her zaman “küçük” bir içeriğe sahip olmayabilir.<sup>94</sup>

## 2. Fransız Hukuku: İç Düzen Tedbirleri - Direktif - Sirküler

Fransız öğretisinde, konusunu sirkülerin oluşturduğu ve 1954 tarihli *Kreisker* kararına kadar,<sup>95</sup> iç düzen tedbirleri, salt idarenin iç işlevine, yani iç hukuki düzenine ilişkin olan ve yönetilenlerin hak ve yükümlülüklerini etkilemeyen kararların genel adlandırması olarak kullanılmıştır. Fransız Danıştay’ının bu kararına kadar, ilki, bu işlemlerin hukuki bir nitelik taşımadıkları, ikincisi ise sadece hiyerarşik ilişkiler açısından hukuki sonuç doğurdıkları şeklinde olmak üzere, birbirini izleyen iki yaklaşım tespit edilebilir: İlk yaklaşımın örneği olarak Duguit, iç düzen tedbirleri bağlamında konumlandığı sirküleri, “hukuki işlem” niteliğinde görmez; zira, genel nitelikte ortaya çıkan ve bireysel bir işlem niteliğinde olmayan sirküler, işlemi yapan idare kural koyucu işlem yapma iradesine sahip olmadığından, kural koyucu işlem kategorisine de girmez.<sup>96</sup> Bu durumda ölçüt, işlemi yapan merciin iradesidir ve kendisine hukuki sonuç bağlanmayan sirküler, sadece idarenin kendi iç ilişkilerinde bazı maddi sonuçlara sahip olabilir.

Öğretide, idarenin kendi iç örgütlenmesine ilişkin tedbirler olarak iç düzen tedbirlerinin, doğrudan yönetilenleri ilgilendirmediği ve hukuki alan içinde yer almadığı gerekçesiyle hukuki işlem olmadığı görüşünün yerini, bir “iç düzen

---

<sup>94</sup> Georges Dupuis, José-Marie Guédon, Patrice Chrétien, **Droit administratif**, 9.E., Paris, Armand Colin, 2004, s. 607.

<sup>95</sup> CE Ass. *Institution Notre-Dame du Kreisker*, 29 janvier 1954, **GAJA**, s.888 vd.

<sup>96</sup> Duguit, **Traité de droit constitutionnel**, T.2, s.359.

teorisi”ne bıraktığı ifade edilmektedir.<sup>97</sup> Yani, ilki, devlet iktidarına tabi tüm kişiler, diğeri kamu hizmetleri ile olan özel ilişkileri nedeniyle bu hizmetlere yönelik çıkarılan kurallara tabi kişiler için olmak üzere iki ayrı hukuk düzeni söz konusudur.<sup>98</sup> Buna göre, Anayasa ile kendilerine hukuk yaratma yetkisi verilen merciler dışında kalan mercilerin aldıkları genel tedbirler hukuki değere sahiptir; fakat bu, Anayasal temel yokluğunun sonucu olan özel nitelikleri gözetilerek ve bu işlemlere uygun yayımlanma biçimleri ortaya çıkarılarak mümkün olabilir.<sup>99</sup> Bu bağlamda Malberg, özellikle bakanlar tarafından yapılan kuralları ele alır: “Eğer belli durumlarda bakanlık kararları yoluyla genel düzenlemelerin yapılması mümkünse, bunların yasa alanına karışmaksızın, özel ve olağanüstü bir nedenle söz konusu olması gerekir. Bu neden sadece, bakanın bir hizmetin ya da birimin başı sıfatıyla yetkisi içinde yer alan bir alanda kural koyması olgusundan ileri gelir”.<sup>100</sup> Nitekim, Hauriou’da, bakanlıklar tarafından çıkarılan talimatlar (les instructions) kural koyucu işlemlerden farklı olarak, “yasallığın” bir parçasını oluşturmaz.<sup>101</sup> Malberg’de ve Hauriou’da teorize edilen iki ayrı hukuk düzeni teorisi, bir ayrımla ifadesini Rivero’da bulur. Sirküler ve hizmet talimatları, “kamu hukuku örgütlerinin iç yaşamının hukuksal beyanları” arasında yer alır.<sup>102</sup> Talimat verme yetkisi, iç düzene aittir, zira hiyerarşik yetkiye dayanır ve sadece hiyerarşik ilişkide yer alanlar bakımından, sınırlı sonuçlara sahiptir. Burada ayırım, emredici nitelikte olan

---

<sup>97</sup> Douence, **Recherches sur le pouvoir réglementaire de l’Administration**, s.311.

<sup>98</sup> Gérard Timsit, **Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français**, LGDJ, 1963, s.101.

<sup>99</sup> Carré de Malberg, Confrontation de la théorie de la formation de droit par degrés. Aktaran, Douence, **Recherches sur le pouvoir réglementaire de l’Administration**, s.312.

<sup>100</sup> **Ibid.**, s.312.

<sup>101</sup> Maurice Hauriou, “Notes d’arrêts sur décisions du conseil d’État et du tribunal des conflits”, La mémoire de droit, T.2, 2000, s.194. Aktaran, Xavier Prétot, “Le régime des circulaires et instructions est-il réductible à la recevabilité du recours pour excès de pouvoir?”, **Mélanges en l’honneur de Franck Modern**, Dalloz, 2004, s.361.

<sup>102</sup> Jean Rivero, Les mesures d’ordre intérieur administratives, Thèse Paris, 1934. Aktaran, Douence, **Recherches sur le pouvoir réglementaire de l’Administration**, s.312.



talimatlar bakımından yapılacak ve bu işlemlerin emredici yetkinin kullanımına bağlı olduğu ölçüde, iç düzenden çıkacakları ve dış düzene dahil oldukları kabul edilecektir.<sup>103</sup>

Güncel Fransız hukuku öğretisinde, Fransız Danıştay'ı kararlarının sonucu olarak, özellikle iç düzen tedbirleri ile (*Les mesures d'ordre intérieur*) sirküler (*Les circulaires*) ve direktif (*Les directives*) adı ile çıkarılan işlemler, nitelikleri ve hukuki rejimleri itibariyle, birbirinden ayrı işlemler olarak değerlendirilmektedir. Öte yandan, sirküler ve direktifler, emredici nitelikten yoksun işlemler olarak, iç düzen tedbirlerinden ayırt edilse de, pratik olarak bu adlandırma biçimlerinin, net bir içeriğe denk düşmediği de savunulmaktadır.<sup>104</sup> Bu görüşe göre, bu işlemlerin ortak özelliği, kategorik olarak, idarenin icrai olmayan işlemleri bağlamında konumlandırılmalarıdır.<sup>105</sup> İdarenin, icrai kararları ile iç düzen tedbirleri arasında yapılan ayırmada iki unsur öne çıkmaktadır: İlki, iç düzen tedbiri almak bakımından idarenin tabi olduğu yetki kuralının, her hizmet yöneticisinin sahip olduğu takdir yetkisinin bir sonucu olarak ortaya çıktığı şeklindeki kabul, ikincisi ise yönetilenlerin bu tedbirlere karşı dava açmakta menfaatlerinin bulunmadığıdır.<sup>106</sup>

Bununla birlikte, “iç düzen tedbirleri”nin, bir “torba” kategori olmaktan çıkarak, içeriği itibariyle sirküler ve direktif işlemlerinden ve diğer işlemlerin de kendi

---

<sup>103</sup> Douence, **Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'Administration**, s.313.

<sup>104</sup> Dupuis, Guédon, Chrétien, **Droit administratif**, s.606: “Sirküler, her çeşit şeyi gizleyebilen bir çadırıdır: günlük emirler, tavsiyeler, öneriler, örgütlenme ve işleyiş direktifleri, hukuk kuralı”.

<sup>105</sup> Chapus, **Droit administratif général**, s. 513; Jean-Michel de Forges, **Droit administratif**, Paris, PUF, s.28; Morand-Deville, **droit administratif**, s.340.

<sup>106</sup> Charles Debbasch, Jean-Claude Ricci, **Contentieux administratif**, 8.E., Paris, Dalloz, 2001, s.750.

aralarında ayırt edildiği tespit edilmelidir.<sup>107</sup> Örneğin, Fransız idari yargısının, iç düzen tedbirlerini, ordu, eğitim alanı, cezaevleri gibi geleneksel olarak bazı hizmetlerin disiplini ve iyi işleyişi amacıyla alınan genel ya da bireysel nitelikte kararlar olarak nitelendirdiği vurgusu dikkat çekicidir.<sup>108</sup> Öğretide, AİHM'nin etkisinin Fransız yargıcının pozisyonunu değiştirmeye yönelttiği ve Sözleşme'nin 13. maddesinde tanınan etkili başvuru hakkı ile uyumlu olarak, önceden iç düzen tedbirleri olarak nitelenen kararların giderek icrai işlemler olarak değerlendirildiği vurgulanmakla birlikte,<sup>109</sup> bu dönüşüm iç düzen tedbirleri kategorisinin bir bütün olarak yok olması anlamında da yorumlanmamaktadır;<sup>110</sup> halen, “hukuk önemsiz/küçük işlerle uğraşmaz” sözü yaygın olarak kullanılmaktadır.

Özellikle ekonomik alanda kullanıldığı ifade edilen ve “sirküler sonrası” bir işlem türü olarak nitelenen direktifler ise, tipik olarak, “tavsiye” ve “yönlendirme” içerikleri ile tanımlanmaktadır.<sup>111</sup> Direktif, idarenin sahip olduğu takdir yetkisi gereğince, genel yönetim çizgisini ve faaliyette birliği sağlamak üzere hizmet yöneticileri ve özellikle bakanlar tarafından çıkarılan yönlendirici normlardır.<sup>112</sup> Sirküler, kamu görevlilerinin uymak zorunda olduğu, belirleyici ve sınırlayıcı talimatlar olmasına rağmen, direktifler, idareye geniş bir değerlendirme alanı bırakarak, idari faaliyetin genel yönetim çizgisini saptamaya yönelir. Bununla birlikte, Morand-Deville, direktiflerin ne tamamen emredici, ne de tamamen yönlendirici, bir “talimat”tan daha az, fakat bir “temenni”den daha fazla olduklarını

---

<sup>107</sup> Gustave Peiser, **Contentieux administratif**, 14.E., Paris, Dalloz, 2006, s.170.

<sup>108</sup> Dupuis, Guédon, Chrétien, **Droit administratif**, s.606.

<sup>109</sup> **Ibid.**, s.606. CE, 2 Novembre 1992, *Kherouaa*, **GAJA**, s.727.

<sup>110</sup> **Ibid.**, s.606.

<sup>111</sup> Morand-Deville, **Droit administratif**, s.345; Martine Cliquennois, “Que reste-t-il des directives?”, **AJDA**, 20 janvier 1992, s.3.

<sup>112</sup> Morand-Deville, **Droit administratif**, s.345.

ve “esnek” bir çerçeveye uygun düştüklerini belirtmektedir.<sup>113</sup> Fransız Danıştay ise kavramı, *Crédit foncier de France* kararı ile kullanmıştır ve direktiflere, kural koyucu işlemlerin altında fakat yorumlayıcı sirkülerlerin üstünde hukuki bir nitelik tanımıştır.<sup>114</sup> Karar, konutların restorasyonu için talep edilen devlet yardımının, direktifle öngörülen ek koşullara dayanılarak reddedilmesi ile ilgilidir ve kararın özelliği, sirküler ve direktif ayrımının yapılarak, direktiflerin kendi bağımsız nitelikleri ile tanınmasıdır: İlkin, idarenin “genel yönlendirme yetkisi”, alınacak kararlarda birliği sağlayacak yönetim çizgisini saptayan bir yetki olarak tanımlanmakta ve direktifler bu yetkinin ifadesi olarak ele alınmaktadır. İkinci olarak ve buna karşılık, kararı almaya yetkili idarenin, değerlendirme yetkisini her olay ve karar için ayrı ayrı inceleyerek kullanması gerekliliği ifade edilmektedir. Yani, sirkülerde olduğu gibi, genel ve soyut kuralların varlığı alınacak karar açısından yeterli değildir; bir direktif olması durumunda da her olay ayrıca değerlendirilmelidir.<sup>115</sup> Zira, idarenin genel yönetim çizgisini saptayarak, takdir yetkisi uygulamasını sistematik hale getirdiği, yani kendisini takdir yetkisi ile bağladığı, fakat bu ilişkinin, takdir yetkisini bağlı yetkiye dönüştürmediği kabul edilmektedir.<sup>116</sup>

Kural koyucu işlem niteliğine sahip olmadığından, direktifler ile yeni hukuki kurallar konulamayacak olmakla birlikte, kişiler direktife dayanılarak tesis edilmiş bir birel işlem ile karşı karşıya kalırlarsa, direktifin de hukuka aykırılığını ileri

---

<sup>113</sup> Morand-Deville, **Droit administratif**, s.345. Yazara göre direktifler, içerikleri açısından idari faaliyetin sonuçları üzerine yoğunlaşmakla birlikte, amaca ulaşmak açısından “silik” araçlardır, s.346.

<sup>114</sup> Cliquennois, “**Que reste-t-il ...**”, s.3. CE Sect, *Crédit foncier de France*, 11 décembre 1970, **GAJA**, s.598.

<sup>115</sup> **Ibid.**, s.6.

<sup>116</sup> **Ibid.**, s.6.

sürebilirler (*l'exception d'illégalité*).<sup>117</sup> Esasen yasallık kaynakları arasında sayılmamakla birlikte, direktifler, dayanağını oluşturdukları birel işlemler dolayımı ile uygulandıkları gerekçesiyle bir tür “ara” işlem olarak görülmektedirler.<sup>118</sup> Tam da burada, sirküler ve direktif arasındaki nitelik ve hukuki rejim farklılığı, belirgin ifadesine kavuşmaktadır.<sup>119</sup> Sirkülerlerin bir kısmı kural koyucu nitelikte olabilirken, direktiflerin bu nitelikte olamayacakları; yönetilenler bakımından, yorumlayıcı nitelikte olan bir sirkülerin herhangi bir hukuki sonuç doğurmazken, direktiflerin ancak dolaylı olarak yönetilenler bakımından hukuki sonuca sahip oldukları kabul edilmektedir. İdare direktifi dayanak kılarak birel işlem yapabilir ve yönetilenler de birel işleme karşı açtığı davada, direktifin hukuka aykırılığını ileri sürebilir ya da direktife dayanabilirken, yorumlayıcı sirkülerlere karşı iptal davası açılmayacağı ve def'i yoluyla da yorumlayıcı sirkülerlerin hukuka aykırılığının ileri sürülemeyeceği kabul edilmektedir.

Bu ayırımıda sirküler, hiyerarşik yetkinin sonucu olarak, her hizmet yöneticisi ve özellikle bakanlar için, astların hizmetin uygulanmasında izleyeceği tutumu genel kapsamlı bir işlemle belirleme hakkını içerir şekilde anlaşılmalı ve bu nitelikteki işlemler, “sirküler” olarak adlandırılmaktadır.<sup>120</sup> Konusunu sirkülerin oluşturduğu Fransız Danıştay'ının 1954 tarihli *Kreisker* kararı, “yorumlayıcı” ve “kural koyucu sirküler” ayrımı yapmakta ve ilkini, salt idari bir karar ya da düzenleyici bir işlemin hatırlatılması yahut bir yasa kuralının yorumu; ikincisini ise kural koyucu işlem olarak değerlendirmektedir. Kuşkusuz bu ayırımın pratik sonucu, hukuk düzeninde

---

<sup>117</sup> Morand-Deville, **Droit administratif**, s.346.

<sup>118</sup> Morand-Deville, **Droit administratif**, s.348; Cliquennois, “**Que reste-t-il ...**”, s.2.

<sup>119</sup> Morand-Deville, **Droit administratif**, s.347.

<sup>120</sup> Debbasch, Ricci, **Contentieux administratif**, s.750.

değişiklik yapan, yönetilenler bakımından haklar ve yükümlülükler doğuran işlem olarak kural koyucu sirkülerin, iptal davasına konu edilebilirliğidir.<sup>121</sup> Bir sirküler, sadece hukuk düzenine eklenen yeni bir kural koyduğu ölçüde kural koyucu nitelik taşır ve bu ölçüde iptal davasının konusunu oluşturabilir. Tersinden bir sirküler, yasa ve yönetmelik düzenlemelerinin açıklanması ya da yorumlanması, yahut izlenecek usulün tarifi ya da bir davranış biçiminin tavsiyesi ile sınırlıysa, yorumlayıcı sirküler kategorisine dahildir.<sup>122</sup> Bu çözüm, iptal davası teorisine uygun bir çözüm olarak değerlendirilmektedir ve genel olarak bu kararlar, Fransız Danıştay'ının, sirküler ve talimatların saf biçimsel anlayışı üzerine kurulu olan ve bu işlemlerin esas ve etkilerini temel almayan anlayışını değiştirdiği ifade edilmektedir.<sup>123</sup> Ne var ki, bu içtihat, Fransız Danıştay'ının 2002 yılında verdiği *Mme Duvignères* kararı ile değişmiş ve *Kreisker* kararında kullanılan “yorumlayıcı” ve “kural koyucu sirküler” ayrımı yerine, “emredici sirküler” ölçütü kullanılarak, farklı düzeyde bir tartışmanın koşulu yaratılmıştır.<sup>124</sup>

Fransız idare hukukunda, *Mme Duvignères* kararı, *Institut Français d'opinion publique (IFOP)* ve *Villemain* kararları ile başlayan içtihadi gelişimin tamamlanması niteliğinde görülmektedir.<sup>125</sup> Öncül olarak görülen *IFOP* ve *Villemain* kararlarının mantığı, hukuka uygun bir yorumlayıcı işlemin, yorumladığı metne herhangi bir şey eklemediğinden, hukuk düzeninde herhangi bir değişiklik yaratmadığı, ancak yorumlayıcı işlemin hukuka aykırı olması durumunda, yorumladığı metnin anlamını

---

<sup>121</sup> Chapus, **Droit administratif général**, s.515.

<sup>122</sup> Prétot, “**Les régime des circulaires ...**”, s.361. Chapus'nün ifadesiyle bu sirküler, gerçek sirkülerdir (*viraie circulaire*). **Droit administratif général**, s.512.

<sup>123</sup> Prétot, “**Les régime des circulaires ...**”, s.361.

<sup>124</sup> CE Sect. *Mme Duvignères*, 18 Décembre 2002, **GAJA**, s.888.

<sup>125</sup> CE, *Institut français d'opinion publique (IFOP)*, 18 juin 1993, **GAJA**, s.893; CE Ass. *Villemain*, 28 juin 2002, **GAJA**, s.894. Francis Donnat, Didier Casas, “Les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction font grief”, **AJDA**, 17 mars 2003, s.487.

değiştireceği, yani hukuk düzeninde değişiklik yapacağı ve iptal davasına konu edilebileceği görüşüne dayanır. Bu noktada, işlemin yetki unsuru gündeme gelir ki, eğer idare, kural koyma yetkisine sahip değilse, işlem yetki kurallarına aykırılık nedeniyle iptal edilir. Başka bir deyişle, her iki karar, iki durumda sirkülerlerin iptal davasının konusunu oluşturabileceğini ifade etmektedir: Ya sirküler düzenleyici niteliktedir, yani hukuk düzenine yeni bir kural eklemektedir ya da sirküler yorumlayıcı nitelikte olmasına rağmen, yanlış bir yorumla yorumladığı metnin anlamını değiştirdiği için hukuk düzeninde bir değişiklik meydana getirmektedir.<sup>126</sup>

*Mme Duvignères* kararının yeniliği ise, yorumlayıcı bir sirkülerin, yani hukuk düzeninde hiçbir değişiklik yapmaksızın salt ilgili olduğu hukuk kurallarını yorumlamakla yetinen bir sirkülerin, genel nitelikteki emredici düzenlemelerinin, iptal davasına konu edilebileceğinin kabul edilmesidir. Nitekim, *IFOP ve Villemain* kararlarında, yorumlayıcı nitelikteki sirkülerler, yetki kurallarına aykırılık ve “diğer nedenler” (Fransız Danıştay’ının formülüyle, “normlar hiyerarşisinin gereklerine aykırılık”) gerekçesiyle iptal edilirken, *Mme Duvignères* kararıyla, artık emredici yorumlayıcı sirkülerler açısından yetkisizlik nedeniyle hukuka aykırılık kararı verilemeyeceği, zira kararla, hukuka uygun olmayan bir yorumun, düzenleyici niteliğinin sorunlaştırılmayarak, işlemin yorumlayıcı kimliğiyle kabul edilmekte olduğu ifade edilmektedir.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> Petit, “**Les circulaires impératives...**”, s.510; Donnat, Casas, “**Les dispositions impératives...**”, s.487.

<sup>127</sup> Petit, “**Les circulaires impératives...**”, s.514.

Belirtmek gerekir ki, yorumlayıcı ve kural koyucu sirküler ayırımının yerini, emredici sirküler ölçütünün alıp almadığı da halen tartışılmaktadır.<sup>128</sup> Kimi yazarlara göre, yorumlayıcı ve düzenleyici sirküler ayrımı korunmakla birlikte, emredici nitelikteki sirküler ölçütü, iptal davasının kabul edilebilirlik koşulları açısından, yenidir.<sup>129</sup> Bu formül ile yargıcın amacı, hukuk düzenini değiştirdiklerini kabul etmeksizin, emredici nitelikteki yorumlayıcı sirkülelere, saf yorumlayıcı nitelikte olsalar bile, iptal davasının kabul edilebilirlik koşulunu tanımaktır.<sup>130</sup> Fakat işlemin, iptal davasına konu edilebileceği kabul edildiğinde, işlemin denetimi, yorumlayıcı/kural koyucu ayırımına göre yapılacaktır: Bir kez, emredici bir sirkülelere karşı açılan iptal davası kabul edildiğinde, yargıç, sirkülerin yeni bir kural koyup koymadığına, ki kural koyucu nitelikte ise yetki unsuruna ve sirküler yorumlayıcı nitelikte ise üst hukuk normlarını ihlal edip etmediğine bakacaktır.<sup>131</sup> Dolayısıyla *Mme Duvignères* kararı, hukuk düzeninde hiçbir değişiklik yapmaksızın üst hukuk kuralına aykırı bir normu tekrar etmekle sınırlı sirküler hükümlerinin, emredici niteliğinden ötürü icrai nitelikte görülmesini ve iptal davasına konu edilebilmesini

---

<sup>128</sup> Bu tartışmanın, emredici niteliğin, ne şekilde belirleneceği ile ilgili önemli bir yönü de bulunmaktadır. Bu niteliğin biçimsel, yani, işlemin dışsal sunumu, yazım biçimi, üslubu ya da tonu ile ilgili olmadığı açıktır; fakat objektif bir kriter olduğu da şüphelidir. Donnat, Casas, “**Les dispositions impératives...**”, s.488. Emredicilik ölçütünün subjektif nitelikte olduğunu savunanlar, işlemin yürütülmesi zorunlu nitelikte olmasının, bizzat işlemin yapısı ve etkileri merkezli tanımlandığından, objektif bir ölçüt olduğu gerekçesine dayanmaktadırlar. Petit, “**Les circulaires impératives...**”, s.515. Fakat bunun dışında, sirküleri yapan iradenin niyetinin araştırılması önerisi (Pascal Fombeaur, “**Les circulaires impératives sont des actes faisant grief**”, **RFDA**, 2003, s.287) ya da emredici niteliğin, kuralın yapısına içkin olduğu (Combeau, “**Réflexions sur les fonctions...**”, s.1076) görüşleri de vardır. Emredici niteliğin ölçüt olarak alınmasının doğrudan sonucu, ilkin işlemin yürütülmesi zorunlu niteliği ile hukuk düzeninde değişiklik yaratma ölçütü arasında ayırım yapılması (**Ibid.**, s.1076); ikinci olarak, yürütülmesi zorunlu niteliğin, işlemin emredicilik niteliği olarak tercüme edilmesidir (Petit, “**Les circulaires Impératives...**”, s.515). Yani işlem hukuk düzeninde herhangi bir değişiklik doğurmamakla birlikte, emredici niteliğinden ötürü, yürütülmesi zorunlu nitelikte kabul edilmektedir.

<sup>129</sup> Petit, “**Les circulaires impératives...**”, s.516; Dupuis, Guédon, Chrétien, **Droit Administratif**, 609; Combeau, “**Réflexions sur les fonctions...**”, s.1070.

<sup>130</sup> Petit, “**Les circulaires impératives...**”, s.514. Bu görüşe rağmen, Fransız Danıştay’ının, yasa terimlerini tekrar etmekle sınırlı bir yorumun, emredici nitelikte görülemeyeceğine ilişkin kimi kararları olduğu da ifade edilmektedir. Martin Collet, “**Régime des interprétations administratives: la simplification viendra-t-elle du droit fiscal ?**”, **AJDA**, 3 avril 2006, s.721.

<sup>131</sup> Fombeaur, “**Les circulaires impératives...**”, s.288.

mümkün kılmaktadır.<sup>132</sup> Buna karşılık, üst hukuk kuralına aykırı bir normun tekrarının, yeni bir hukuka aykırılık nedeni olarak nitelendiği ve sirkülerin sadece yorumladığı metne uygunluğunun, iptal davasına konu edilmesine ve iptal edilmesini engellemeye yeterli olmadığı da ifade edilmektedir.<sup>133 134</sup>

Sonuç olarak, Fransız hukukunda, iç düzen tedbiri, direktif ve sirküler işlemleri açısından yapılan ayırım, işlemlerin adlandırılma biçimleri ile bağlı olacakları hukuki rejim arasında, bir koşutluk kurmaya yönelmesi bakımından önemlidir. Fransız öğretisinde, bu işlem türlerinin net bir içeriğe denk düşmediği saptaması yapılmakla birlikte, sirküler konusundaki içtihadî gelişme, belirli işlemlerin ait oldukları genel kategorilerden çıkarılarak, bir bakıma ayrı işlem türleri olarak kavramsallaştırılması ve bu oranda, bağlı olacakları hukuki rejimleri bakımından belirgin ölçütlere kavuşturulması gerekliliğinin göstergesidir.

---

<sup>132</sup> Donnat, Casas, “**Les dispositions impératives...**”, s.488.

<sup>133</sup> Julien Guez, “La ‘normalisation’ du recours pour excès de pouvoir contre les circulaires et instructions administratives, **AJDA**, 26 décembre 2005, s. 2449.

<sup>134</sup> Fransız Danıştay’ının sirküler açısından kabul ettiği çözüm, talimatlar/yönergeler (instructions) için de geçerlidir. Zira talimatlar da idarenin, uygulamakla yükümlü olduğu kanun ve düzenleyici işlemleri yorumladığı hukuki metinler olarak ele alınmaktadır. Dolayısıyla *Duvignères* kararının, salt sirkülerler için değil, tüm emredici yorumlayıcı işlemler bakımından geçerli olması gerektiği ileri sürülmekte ve Fransız Danıştay’ının yorumlayıcı işlemlerin tümü bakımından ortak bir yargısal denetim mekanizması kurma yöneliminde olduğu ifade edilmektedir. Collet, “**Régime des interprétations administratives...**”, s.724. Nitekim, milletvekilleri tarafından vergi alanına ilişkin yöneltilen sorulara, bakanlığın yasayı yorumlayarak verdiği yanıtlara dair *Friadent* kararı (CE Sect. *Friadent*, 16 Décembre 2005, **AJDA**, 3 avril 2006, s.721-722) bu bakımdan ilginçtir. Fransız Danıştay’ı, bakanlığın yanıtlarına karşı iptal davası açılabilirliğini kabul etmiş ve idari yorumun, yasanın kapsam ve anlamını ihlal edemeyeceği sonucunu tekrar etmiştir. Kararın dayanağı, yorumun emredici nitelikte olması değil, vergi yasasındaki düzenleme nedeniyle (idarenin, vergi yükümlüsünün bireysel statüsünde vergi yasasını yorumlamak suretiyle düzenleme yaparak, bir düzeltme yapmasının yasak olması) idari yorumun, idareye karşı ileri sürülebilirliğidir. Collet, “**Régime des interprétations administratives...**”, s.721. Bununla birlikte kararın, *Duvignères* kararının sınırlılıklarını ortadan kaldırdığı ve diğer idari faaliyet alanlarında da kabul edilmesi önerilmektedir. **Ibid.**, s.724; Pascal Combeau, “Doctrines fiscale, doctrine sociale... et après?”, **AJDA**, 3 octobre 2005, s.1809. Böylelikle, *Friadent* kararının, tüm yorumlayıcı işlemler bakımından yargısal denetim alanını genişleten niteliğine dikkat çekilmekte ve Danıştay’ın *Hitzel* kararı ile bakanlığın milletvekillerinin yazılı sorularına verdiği yanıtların iptal davasının konusu yapılmaya elverişli olmadığı şeklindeki içtihadının, vergi alanında değiştiği vurgulanmaktadır. CE Sect. *Hitzel*, 12 juin 1936, Collet, “**Régime des interprétations administratives...**”, s.722.



### 3. Türk Hukuku

Türk idare hukukunda, iç düzen ya da idarenin iç yapısı ve işleyişi ile ilgili işlemler, hizmetin başında bulunanların, yasa, tüzük ve yönetmelikleri yorumlayışını, açıklayışını ve uygulamada izlenmesi gereken yöntemleri içeren işlemler olarak kavramsallaştırılmaktadır.<sup>135</sup> Bir üst hukuk kuralının uygulanmasına yönelik olarak çıkarılan bir işlemle (kural koyucu işlem), kuralın açıklanması ya da yorumlanması arasında yapılan bu ayırım, ilkinin kural ve ikincisinin, “açıklama”, “bilgilendirme”, “kuralları somutlaştırma” amacı ile yapılan ve kural niteliğinde olmayan bir işlem olarak değerlendirilmesi sonucunu doğurmaktadır.

Danıştay kararlarında, idarenin uygulamakla görevli ve yetkili olduğu “mevzuat”ı açıklamak üzere çıkardığı varsayılan işlemler, “uygulamadaki tereddütlerin ya da aksaklıkların giderilmesi”, “kanun hükmünün açıklanması”, “tavsiye”, “yönlendirme” ya da “idarenin hareket tarzını gösterici” işlemler olarak nitelenmektedir.<sup>136</sup> Danıştay’a göre, “...idare hukukunda, düzenleyici işlem, idarenin, aynı durumda olan idare edilenler için bağlayıcı, soyut hukuk kuralı koyan, yani normatif nitelikte olan tek yanlı tasarruflarına verilen addır. Bu nitelikte olmayan, daha önce yürürlüğe konulan üst hukuk normunu yineleyen veya bu üst hukuk normunun nasıl anlaşılması gerektiği konusunda, alt idari birimlere ya da idare edilenlere açıklamalar getiren idari tasarruflar, Hukuk Düzeninde herhangi bir

---

<sup>135</sup> Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.473; Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, s.161; Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.150-151.

<sup>136</sup> D.7.D., E.1981/3975, K.1983/188, k.t.3.2.1983, **DD.**, S.52-53, 1984, s.343; D.8.D., E.1997/5095, K.1999/3962, k.t.16.6.1999, **DD.**, S.102, 2000, s.467; D.9.D., E.2001/751, K.2001/671, k.t.28.2.2001, **DBB.**

değişiklik oluşturmayacaklarından, idare edilenler yönünden bağlayıcı, dolayısıyla da düzenleyici değildirler...”<sup>137</sup> Yani, idare tarafından, alt idari birimlere ya da idare edilenlere yönelik olarak, üst hukuk kuralını anlayış şeklini ya da üst hukuk kuralının ne şekilde uygulanması gerektiğini ifade eden işlemler ile bir üst hukuk normunu yineleyen işlemler, iç düzenleme niteliğinde olup, üçüncü kişilerin hak ve menfaatlerini ihlal etmeleri, daha açık olarak hukuk düzeninde sonuç doğurmaları mümkün değildir.<sup>138</sup> Genel olarak bu nitelikte görülen işlemler, hiyerarşik, yani genel bir gözetim ve denetim yetkisi<sup>139</sup> kapsamında değerlendirilir ve idarenin tabi olduğu hukuk düzeninin “iç” ve “dış” hukuki düzen olarak ayrımı ile idarenin “iç” hukukuna ilişkin düzenlemelerinin, idare edilenler bakımından sonuç (etki) doğurmadığı belirlenmesine dayandırılır.<sup>140</sup> Buna göre, genel, objektif ve kişilik dışı bir hukuki biçim altında ortaya çıkan bu işlemler, kategorik olarak, idari hiyerarşide üst konumunda olanın, ast konumunda olanlara bildirdiği “iç düzenlemeleri” olarak sonuçlarını, “vatandaşlar için hak doğurmayacak veya yükümlülük yüklemeyecek” bir biçimde ve “idare

---

<sup>137</sup> D.7.D., E.2004/1123, K.2004/2340, k.t.5.10.2004, **DKD.**, S.6, 2005, s.177.

<sup>138</sup> D.7.D., E.1997/2574, K.1998/2036, k.t.26.5.1998, **DBB**; D.7.D., 1997/2452, K.1998/3120, k.t.30.9.1998, **DBB**.

<sup>139</sup> Danıştay’ın bazı kararlarında, merkezi idare tarafından yerinden yönetim kuruluşlarına yönelik olarak çıkarılan genelgeler, merkezi idarenin sahip olduğu “genel gözetim yetkisi” ve “idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanması amacı” ile açıklanmaktadır. DİDDK, E.2001/163, K.2004/631, k.t.10.6.2004, **DBB**; D.5.D., E.1994/6009, K.1996/3250, k.t.24.10.1996, **DD.**, S.93, 1997, s.243; D.8.D., E.2003/5401, K.2004/3136, k.t.30.6.2004, **DBB**; D.5.D., E.2006/532, K.2008/5466, k.t.7.11.2008, **DD.**, S.121, 2009, s.207 vd; D.8.D., E.2003/727, K.2004/4256, k.t.8.11.2004, **DBB**; D.8.D., E. 2003/2201, K.2004/420, k.t.28.1.2004, **DKD.**, S.4, 2004, s.217; D.8.D., E.2005/1111, K.2006/1772, k.t.25.9.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.257; D.5.D., E.2003/535, K.2003/3378, k.t.15.9.2003, **DKD.**, S.3, 2004, s.170. Oysa, aralarında hiyerarşi değil idari vesayet ilişkisi bulunan bu idareler açısından, kanunla düzenlenmemiş bir idari vesayet yetkisinin kural koyucu genelgelerle kullanılması ve “genel gözetim ve tedbir alma” yetkisi olarak anlaşılması sorunludur. Nitekim yukarıdaki kararların tersi yönde bir karar için bkz., DİDDGK, E.2002/486, K.2004/599, k.t.27.5.2004, **DBB**.

<sup>140</sup> Kuşkusuz, idarenin iç düzenleme niteliğindeki bir işlemi dayanak kılarak, birel işlem yapması durumunda, birel işlemin hukuki dayanağı, iç düzen işlemi olamaz. D.7.D., E.1997/3872, K.1998/998, k.t.12.3.1998, **DBB**; D.7.D., 1986/2860, K.1988/962, k.t.5.4.1988, **DD.**, S.72-73, 1989, s.407; D.4.D., E.2005/1776, K.2006/724, k.t.4.4.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.154; D.7.D., E.2001/3772, K.2002/3723, k.t.25.11.2002, **DBB**.

içinde” doğurur.<sup>141</sup> Tam da bu nedenle, idare hukuku öğretisinde, idarenin “iç” işlemleri, icrai işlem kategorisinde değerlendirilmez.<sup>142</sup> Zira hiyerarşik üst tarafından ast(lar)a yönelik olarak ve yapılması gereken iş ve işlemleri bildiren genel ve soyut nitelikte işlemler (genelge, tebliğ gibi), idare edilenler bakımından hukuki sonuç doğurur nitelikte değildir.<sup>143</sup> Bununla birlikte, “...genel olarak idarenin, teşkilata mevcut mevzuat anlayışını bildiren onlara hareket tarzlarını gösteren üçüncü şahısların hak ve menfaatlerini ihlal etmeyen, keza birer düzenleyici tasarruf mahiyetinde olmayan, sadece bir iç düzenleme olarak kabul edilen tamim, genelge gibi isimler alan tasarrufların idari dava konusu olamayacakları kabul edilmekte ise de, böyle bir tasarruf subjektif hakları ilgilendirip ihlal eden ve düzenleyici bir niteliği taşırsa dava konusu edilmesi doğaldır” gerekçesinde görüldüğü gibi,<sup>144</sup> işlemin, “subjektif hakları ihlal” etmesi ve “düzenleyici nitelik” taşıması durumunda, dava konusu edilebileceği kabul edilmektedir.

Nitekim, İdari Dava Dairleri Kurulu kararına göre, “İdari işlemler, idarenin idare hukuk alanında yaptığı işlemlerdir. İdari bir işlemin idari davaya konu edilebilmesi için kesin ve yürütülmesi gerekli nitelikte işlem olması gerekmektedir. İdarenin kendi görev alanı içerisinde Anayasa ve yasalara uygun olma koşuluyla genel ve soyut nitelikte kurallar koymak için düzenleyici işlemler yapma yetkisi de bulunmaktadır. Anayasada düzenleyici işlemler tüzük ve yönetmelikler olarak belirtilmiş ise de idarenin düzenleme yetkisi bununla sınırlı olmayıp idareler değişik adlar altında da (genelge, tamim, sirküler vb.) düzenleyici işlemler yapmaktadırlar. Danıştay’ın yerleşik kararlarında, idarenin örgütlerine mevcut mevzuat anlayışını bildiren, onlara hareket tarzlarını gösteren bu haliyle de üçüncü şahısların hak ve menfaatlerini ihlal etmeyen genelgelerin idari davaya konu olmayacakları, ancak böyle bir tasarruf hukuk alemine yeni bir unsur kattığı, dolayısıyla ilgililerin subjektif haklarını, menfaatlerini ihlal ettiği takdirde iptal davasına konu olabileceği kabul

---

<sup>141</sup> Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.150. Buna rağmen yazar, “aslında idarenin işlemlerini iç ve dış diye ayırmak belki gerçek bir temele dayanmamaktadır” şerhini de düşmektedir, s.151.

<sup>142</sup> Celal Erkut, **İdari İşlemin Kimliği**, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990, s.133.

<sup>143</sup> Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.150.

<sup>144</sup> D.9.D., E.1991/573, K.1991/3295, k.t.13.11.1991, **DD.**, S.84-85, 1992, s.649.

edilmektedir”.<sup>145</sup> İptal davasının tarafı ile ilgili olan ve menfaat ihlali anlamında kullanılan “sübjektif hakkın ihlali” koşulunu dışarıda bırakırsak,<sup>146</sup> üzerinde durmak istediğimiz sorun, iç düzenleme adı ile çıkarılan bir işlemin, hangi durumlarda kural koyucu bir işlem olarak niteleneceğidir.

İdare tarafından bir üst hukuk normunun yinelenmesi, basit bir hatırlatma ya da uyarı niteliğinde olabilir.<sup>147</sup> Bu durumda işlemin, kural koyucu niteliği söz konusu değildir; zira hukuk düzenine yeni bir kural eklenmediği gibi, mevcut bir kural kaldırılmamakta ya da mevcut bir kuralda değişiklik yapılmamaktadır. Bununla birlikte, yinelenen üst hukuk kuralı, kural koyucu bir işlemin kanuna aykırı bir hükmü ise, söz konusu yinelemenin, hukuk düzeninde sonuç doğurur bir niteliğe sahip olduğu sonucu da çıkarılabilir: Nitekim Danıştay, bir kararında, “Her ne kadar iptali istenilen genelgeden önce alınan ... Bakanlar Kurulu kararına ekli esaslarda genelgenin iptali istenilen hükmü aynen yer almakta ise de, uygulamayı yönlendirmek ve belirlemek amacıyla düzenlenen genelgenin öncelikle konuyu düzenleyen yasaya uygun olması gerekmektedir”<sup>148</sup> diyerek, genelgenin, başka bir düzenleyici işlem hükmünü tekrar eden yapısını, işlemin, hukuki sonuç doğurur niteliği kapsamında değerlendirmiştir. Dolayısıyla bu

---

<sup>145</sup> DİDDK., E.2006/3196, K.2008/1179, k.t.11.4.2008, **DD.**, S.119, 2008, s.62.

<sup>146</sup> Kural koyucu bir işlem açısından “menfaat ihlali”, geniş ve kapsamlı bir anlam taşır. Bu işlemler henüz uygulanmadan, yani kişiler hakkında sübjektif sonuçlar doğurmadan, dava konusu edilebildiklerine göre, kural koyucu işlemler açısından menfaat ihlali, “hukuki durumları bu düzenleyici tasarrufun kapsamı içinde olan veya getirdiği kurallarla ilgili bulunan” kişilerin işlemler ile olan ilişkisinden ibarettir. Nuri Alan, “İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları”, **DD.**, S.50-51, Y.1983, s.31.

<sup>147</sup> Nitekim, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı tarafından, “Gayri Sıhhi Müesseseler Yönetmeliği”nde değişiklik yapılmış ve çıkarılan genelge ile de söz konusu değişikliğin ilgililere duyurulması gerektiği ifade edilmiştir. D.10.D., E.1982/504, K.1982/702, k.t.6.4.1982, **DBB.**

<sup>148</sup> D.5.D., E.1988/3277, K.1990/230, k.t.13.2.1990, **DBB.**

sonuç, idari işlemin hukuki sonucunun, mevcut hukuki durumun korunması iradesi olarak da ortaya çıkabileceği anlamına gelir.<sup>149</sup>

İdarenin, yürürlüğe giren bir kanun ya da yönetmelik hükmünü ya da yargı kararını yineleme ya da hatırlatma konulu işlemlerini bir yana bırakırsak, yorum, nadiren ilgili olduğu hukuk kuralının salt bir tekrarından ibarettir. Tam tersine, idarenin üst hukuk kurallarını belirli bir şekilde yorumlaması ya da açıklaması çeşitli olasılıklar içerir. Nitekim, Danıştay, son yıllarda, özellikle Vergi Usul Kanunu'nun 413. maddesinin, Maliye Bakanlığı'na tanıdığı sirküler çıkarma yetkisini içeren

---

<sup>149</sup> Nitekim, İdari işlem olarak kabul edilen ancak mevcut hukuki durumun korunması biçiminde ortaya çıkan üç ayrı işlem kümesinin varlığı tespit edilebilir: Bunlardan ilki, idarenin işlem yapmak ya da yapmamak şeklinde ("bağlı yetki") sahip olduğu bir yükümlülüğün olması durumu; ikincisi, varlık kazanmış bir idari işlemin yürürlüğe girişini sağlayan ayrı bir idari işlemin varlığı ve üçüncüsü "belirleyici" olarak nitelenen idari işlemler kümesidir. İdare, kanunda yer alan sebebe bağlı olarak ve kural işleminde öngörülen hukuki sonucu doğuracak bir hukuki işlem yapmak yükümlüğü altında ise, işlem talebinin açık ya da zımni reddinin ortaya çıkardığı hukuki sonuç, yeni bir hukuki durumun yaratılması, mevcut bir hukuki durumun değiştirilmesi ya da kaldırılması biçimlerinde değildir. Aksine, idarenin hukuk düzeninde değişiklik yapmama şeklinde ortaya çıkan bir iradesi söz konusudur. Chapus, **Droit administratif général**, s.502, 503; Forsthoﬀ, **Traité de droit administratif allemand**, s.326. Eğer idare tarafından bir idari işlemin yapılması bir yükümlülük oluşturmakta ise, idarenin işlem yapmama iradesi, idari bir işlem olarak kabul edilir. Dolayısıyla hukuki durumun değiştirilmesinin bir yükümlülük olduğu bu hallerde, değiştirmeme iradesine, tıpkı bir idari işlem gibi hukuki değer atfedilir. Aynı durum, zımni red kararı için de geçerlidir; zira idarenin susması, kullanmakla yükümlü olduğu bir yetkiyi kullanmaması anlamına gelir. Mukbil Özyörük, **İdare Hukuku -İdari Yargı- Ders Notları**, Ankara, Teksir, 1977, s.213. Varlık kazanmış bir idari işlemin yürürlüğe girişini sağlayan ayrı bir idari işlemin varlığı ise, vesayet denetimine tabi işlemler açısından geçerlidir. Onama işlemi, ayrı bir işlem olarak değerlendirilmekle birlikte, onamama veya değiştirerek onama işlemlerinden farklı olarak, aynen onama işlemi, iptal davasının konusunu oluşturabilir nitelikte görülmemektedir: "Zira onanan işlem, aslında yerinden yönetim kuruluşunun iradesi ile doğmuş ve tamamlanmış bir işlemdir. Merkezi idare, onama ile bu işleme yeni hiçbir şey eklememekte, yalnızca onun yürürlüğe girmesini mümkün kılmaktadır. Dolayısıyla, onanan işlem nedeniyle açılacak bir idari davada, husumetin vesayet makamına değil, yerinden yönetim kuruluşuna yönlendirilmesi gerekmektedir. Buna karşılık vesayet makamı onamama veya değiştirerek onama işlemleri nedeniyle sorumlu olup, bu işlemler nedeniyle açılacak davalarda husumet vesayet makamına yöneltilir". Günay, **İdare Hukuku**, s.80. Öte yandan, "belirleyici işlemler" açısından da yeni bir hukuki durum ortaya çıkmamakla birlikte, idare tarafından mevcut ya da mevcut olmayan bir hukuki durumun belirtileceği bir işlemin yapılmaması durumunda, mevcut durumun "belirtilmemesi" iradesine, idari işlem olarak hukuki değer atfedilmektedir. Bu halde, mevcut hukuki durumun korunması iradesi biçiminde ortaya çıkan bu işlemlerin idari işlem kimliklerinin kabulü, "hukuki durumda sonuç doğurma" kavramının, salt yeni bir hukuki durum yaratma, değiştirme ya da mevcut bir hukuki durumu ortadan kaldırma halleri ile sınırlı olmadığına göstergesidir.

düzenlemesi nedeniyle, bu sorunu şu şekilde tartışmaktadır: “Uyuşmazlığa konu edilen sirküler, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun 413 ncü maddesinin 4962 sayılı kanunun 17 nci maddesi ile değişik ikinci fıkrasının Maliye Bakanlığı’na vermiş olduğu yetki uyarınca yayımlanmış olup, anılan maddenin 1 nci fıkrasında, mükelleflerin, Maliye Bakanlığından veya Maliye Bakanlığının bu hususta yetkili kıldığı makamlardan vergi durumları ve vergi uygulaması bakımından müphem ve tereddütü mucip gördükleri hususlar hakkında izahat isteyebilecekleri belirtilmiş, maddenin 2 nci fıkrasında da yetkili makamların izahat isteğini yazı ile veya sirkülerle cevaplamak mecburiyetinde olduğu düzenlemesi yer almıştır. Maliye Bakanlığına sirküler yayımlama konusunda verilen yetkinin amacı, mükelleflerin vergi durumları ve vergi uygulaması bakımından müphem ve duraksama yaratan hususlarda istemiş oldukları izahatın, her mükellefe ayrı ayrı verilmesi yerine, aynı durumda bulunan tüm mükelleflere aynı anda ve tek işleme duyurulmasının sağlanmasıdır. Bu amaçla sirküler düzenlenirken, açıklama ile sınırlı olan yetki aşılp Kanunda yer almayan hukuki sonuçlar doğuran yeni düzenlemeler yapılmasına olanak bulunmamaktadır. 213 sayılı Vergi Usul Kanununun yukarıda anılan 413 üncü maddesi uyarınca yayımlanan ve bilgilendirme mahiyetinde olan sirkülerlerin, hukuki sonuçlar doğuran, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gereken genel düzenleyici işlem niteliğinde olmadıkları kural olarak kabul edilse de, kanunu aşan nitelikte kural koyan sirkülerlerin, genel düzenleyici işlem niteliğinde oldukları kabul edilerek, 2575 sayılı yasanın 24 ncü maddesi uyarınca Danıştayca incelenerek sonuçlandırılmalarında usule aykırılık bulunmamaktadır”.<sup>150</sup> Bu halde, idare tarafından yapılan ve genel, soyut ve sürekli nitelikte ortaya çıkan bir yorum ya da açıklama, belirli bir kuralın yorumu ya da açıklaması olduğu ölçüde, ancak kural ile olan ilişkisi temelinde anlaşılabilir. Uygulamadaki tereddütlerin ya da aksaklıkların giderilmesi, üst hukuk kurallarının açıklanması, tavsiye, yönlendirme ya da idarenin hareket tarzını gösterir şekilde nitelenen bu işlemler açısından kural koyuculuk, ancak yorumun hukuk kuralları ile olan ilişkisi ve hukuk düzeni içinde

---

<sup>150</sup> DVDD., E.2007/49, K.2008/249, k.t.18.4.2008. **DD.**, S.119, 2008, s.94 vd. Aynı içerikte bir karar olarak bkz., D.4.D., E.2004/2060, K.2006/2001, k.t.19.10.2006, **DBB.** “...Dava konusu sirkülerde yer alan düzenlemenin, üst hukuk normunun nasıl anlaşılması gerektiği konusunda Kanunda yer alan düzenlemenin yeniden yorumlanmasıyla, davacının menfaatini doğrudan etkiler nitelikte uygulamalar içermesi nedeniyle yürütülmesi zorunlu idari işlem kapsamında görüldüğünden davaya konu edilmesi mümkün olup...”.

sahip olduğu işlev ve sonuçlar ölçüt kılınarak saptanabilir. Üst hukuk kuralının yorumu ya da üst hukuk kuralının nasıl anlaşılması gerektiğine ilişkin bir açıklama, hukuk kurallarının anlamlarının belirlenmesi süreci ya da sonucu olarak, hukuk kuralının gerçek anlamının ortaya çıkarılması ise,<sup>151</sup> bir kuralın yorumu ile kural arasındaki fark nedir?

Fransız idare hukukunda, idarenin bu tür işlemleri bağlamında ve sirküler konusundaki içtihadi gelişmenin sonucu olarak, kural koyma ve kuralı yorumlama arasındaki ilişkiye dair üç ayrı görüş ileri sürülmektedir: İlki, hukuk kuralının yorumunu, bağımsız bir işlev ve kategori olarak normatif nitelikte; ikinci yaklaşım, hukuk kuralı olarak tanımlamakta ve üçüncü yaklaşım, hukuk kuralı ile kuralın yorumunun farklı niteliklerde olduğunu, ancak yorumun emredici olması durumunda, iptal davasının konusunu oluşturabilir nitelikte işlem olarak değerlendirilmesi gerektiğini savunmaktadır.

İlk yaklaşım açısından, yorum, normatif bir niteliğe sahiptir, çünkü yorumla sadece kuralın anlamı meydana çıkarılmamakta, kurala ilişkin yeni anlamlar kurulmaktadır.<sup>152</sup> Bu halde, idare tarafından, hukuk kuralını uygulamak amacıyla yapılan yorum (resmi yorum), hukuk kuralının anlamını belirlediği ve asıl anlamını gösterdiği ölçüde, iradi ve normatif bir işlemdir.<sup>153</sup> Bir hukuki yükümlülük, emredicilik ya da bir emir-önerme olarak anlaşılabilir olan normatiflik, mutlaka

---

<sup>151</sup> Faruk Erem, **Ümanist Doktrin Açısından Türk Ceza Hukuku**, 12.B., Ankara, Seçkin, 1984, s.89; Selahattin Keyman, **Hukuka Giriş**, 3.B., Ankara, Yetkin Yayınları, 2005, s.45. Ayrıca, hukuki pozitivistizmin yorum anlayışına ilişkin farklı yaklaşımlar için bkz., Selahattin Keyman, **Hukuka Giriş ve Metodoloji**, Ankara, Doruk Yayınları, 1981, s.73-82.

<sup>152</sup> Pascal Combeau, “Une avancée dans le contrôle juridictionnel des circulaires?”, **LPA**, 23 Juin 2003, N.124, s.23.

<sup>153</sup> Combeau, “**Réflexions sur les fonctions...**”, s.1071.

“yeni bir kural” şeklinde tezahür etmek zorunda değildir. Zira bu anlayışta norm, hak ve yükümlülükler tesis eden işlem olarak anlaşılmakta ve idare tarafından yapılan yorumun, öncelikle ve en azından, hiyerarşik bağıllık nedeniyle hizmeti yürüten kamu görevlileri, ikinci olarak, minimal düzeyde bile olsa hizmetten yararlananlar bakımından normatif nitelikte olduğu savunulmaktadır.<sup>154</sup> İdarenin yaptığı yorum, hizmetten yararlananlar bakımından, dolaysız şekilde uyulması gereken bir yükümlülük tesis etmek şeklinde ortaya çıkabildiği gibi, yararlananın kendisine de uygulanacak bir anlayış değişikliğini yansıtmaya biçiminde de ortaya çıkabilir ve her iki durumda da hukuki sonuca sahiptir.<sup>155</sup> Bu noktada, idari yorumun, hukuk sistemi açısından işlevi, kamu görevlileri ve kamu hizmetinden yararlananlar açısından bir araç olma niteliğiyle ortaya çıkar. Bu aracı ayrıcalıklı kılan şey ise, yorumun, bizzat resmi bir yorum, yani hukuku uygulayan organların yorumu olmasıdır.<sup>156</sup> Sonuç olarak normatif nitelik, yorum iradesinin, en azından, idare tarafından somut olayda yeniden güncelleştirilerek, uygulanacak metinle bizzat karşılaşacak kişilere, hukuki bir yükümlülük olarak kendisini zorla kabul ettirmesi olarak anlaşılabilir.<sup>157</sup>

İkinci yaklaşımda, bir hukuk kuralının anlam ve kapsamını belirlemenin, zorunlu olarak norma bir “şey” eklemek anlamına geldiği ifade edilmektedir.<sup>158</sup> Düzenleyici ve yorumlayıcı sirküler ayrımı, idari işlem, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklaması olduğundan, iptal davasının geleneksel mantığı ile tutarlı olmakla beraber, bu ayrım, icrai işlem ölçütünün uygulanmasına dayandığı ölçüde,

---

<sup>154</sup> Combeau, “**Réflexions sur les fonctions...**”, s.1075.

<sup>155</sup> Pascal Combeau, “Un oubli dans la réforme: L’invocabilité des circulaires et instructions administratives”, **AJDA**, 20 juin 2000, s.502.

<sup>156</sup> Combeau, “**Réflexions sur les fonctions...**”, s.1071.

<sup>157</sup> **Ibid.**, s.1072.

<sup>158</sup> Petit, “**Les circulaires impératives...**”, s.512.



sirküler türü işlemlerin yargısal denetimi açısından oldukça sınırlayıcı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Zira ayırım, yorumun, yeni bir hukuk kuralı yaratmamasından ötürü, hukuki düzende değişiklik yaratmadığı ve dolayısıyla icrai işlem olmadığı önermesine dayanır. Oysa idari yorum, uygulanacak hukukun anlam ve kapsamını belirlediği oranda, hukuk düzenine “bir şeyler” katar; zira bir yasa ya da düzenlemenin, anlam ve kapsamı belirlenmeksizin uygulanması imkansızdır. Her ne kadar, bir hukuk kuralının, yalnızca tek bir yorumu olabileceği kabul edilse de, “bir”den çok yorum mümkündür ve idarenin tercih edeceği yorumun hukuka uygun olup olmadığı sorusu, ancak yargısal denetimle cevaplandırılabilir. Bu halde idarenin, var olan bir hukuk kuralının içeriğini belirleme amacıyla genel ve emredici nitelikte işlem yapması, hukuk yaratması ya da hukuk kuralında değişiklik yaratması anlamına gelir. İçerikleri bakımından, yorum niteliğinde olduğu düşünülen işlemlerle, kural koyucu işlemler arasında bu açıdan bir farklılık yoktur. Bu işlemlerin yargısal denetimin dışında bırakılmasının, bu işlemlere dayanılarak yapılan birel işlemlere karşı açılacak dava ile bir tür telafi edilebileceği düşüncesi ise, bu işlemler dayanak kılınarak tesis edilmiş ya da edilecek diğer birel işlemleri gözönüne almadığı gibi, işlemin hukuk düzeninde hiçbir sonuç doğurmadığı gerekçesi nedeniyle yargısal denetim dışında bırakılması, kendi içinde bir tutarsızlıkla ortaya çıkmaktadır.<sup>159</sup>

Üçüncü yaklaşım açısından ise, emredici nitelik, hukuk normunun koşullarından biridir; fakat emredici nitelikte olan her norm, kural koyucu nitelikte değildir. Bu halde, emredici nitelik ve kural, aynı anlama gelmediği gibi, işlemin emredici olması,

---

<sup>159</sup> Petit, “**Les circulaires impératives...**”, s.513.

yorumlayıcı bir işlemi, kural koyucu niteliğe büründürmez.<sup>160</sup> Yorumlama faaliyeti, kurala, metinden çıkan anlamları vermekten ibarettir. Anlam vermek, her zaman normatif olmaz ve hukuk düzeninde değişiklik yaratmadığı sürece, yeni bir kural olarak tanımlanamaz. Ancak, yorumlama, alınacak bir karar üzerinde buyurucu bir nitelikte donatıldığında, yani yorumladığı yasal düzenlemenin niteliği ve bu düzenlemenin idari sistemde yerine getirdiği işlev(ler) üzerinden sonuç çıkarıldığında, genel ve emredici bir nitelik kazanır ve iptal davasına konu edilebilir.<sup>161</sup> Yasal ya da düzenleyici metinleri yorumlama rolü, idari makamın, bu metinlerle sürekli bir ilişki içinde olmasından kaynaklanır ve bu nedenle, idarenin işlevi, bu metinleri dar anlamda kabul etmek ya da bu metinlere eklenmekten çok, hukuk sistemini sürdürmek zorunda olmasıdır.<sup>162</sup> Buna karşılık, idare hiyerarşik yetkiye ve uygulayacağı hukuk kuralını yorumlama yetkisine sahip olmakla birlikte, hukuk düzeninde hukuka uygun tek yorum, yargıç tarafından yapılan yorumdur.<sup>163</sup> İdari yorumun, yargıcın yorumundan farkı, somut olayı çözmemesi, uyuşmazlığı sona erdirmemesi, fakat kimi durumları değerlendirme biçimlerini sunması ve bizzat kendi kurduğu varsayımlardan başlayarak çözüm önerilerinde bulunmasıdır.<sup>164</sup>

Fransız hukukundaki bu tartışmanın, idarenin iç düzenlemeleri ve kural koyucu işlemleri bağlamında, fakat daha üst bir düzeyde, idari işlem genel teorisine ilişkin önemli sonuçlar içerdiği açıktır. Özellikle, idarenin hukuk düzeninde sonuç doğuran irade açıklaması olarak idari işlemin, icrai niteliğine ilişkin olarak ortaya çıkan bu

---

<sup>160</sup> Geneviève Koubi, **Les circulaires administratives**, Paris, Economica, 2003, s.330.

<sup>161</sup> Geneviève Koubi, “Distinguer ‘L’impératif du ‘réglementaire’ au sein des circulaires interprétatives”, **RDP**, N. 2, 2004, s.523, 538; Koubi, **Les circulaires administratives**, s.327.

<sup>162</sup> Koubi, “Distinguer ‘L’impératif...”, s.503.

<sup>163</sup> Koubi, “Distinguer ‘L’impératif...”, s.509.

<sup>164</sup> **Ibid.**, s. 503; Koubi, **Les circulaires administratives**, s.202.

sonuçlar, ayrı bir çalışma konusu oluşturacak genişliktedir. Bununla birlikte, “görüş” ve “danışma” kararları ile “hazırlık çalışmaları” ve “yönetimin içyapısı ve işleyişi ile ilgili” kararlar olarak, icrai olmayan işlemler biçiminde sınıflandırılan bu işlemlerin, kimi hukuki etkilere sahip olduğu; ancak bu hukuki etkilerin, hukuki sonuç düzeyinde olmadığı söylenebilir. Burada vurgu, idarenin, kendi iç düzenine yönelik yaptığı işlemler varsayımında olduğu gibi, hukuk düzeninde, yani yönetilenler bakımından herhangi bir hukuki değişiklik doğurmayan işlemlerin varlığına yapılmaktadır. Yoksa, bu işlemlerin de belirli hukuki etkilere sahip olduğu ve idare tarafından bu hukuki etkilere yönelik olarak yapıldığı açıktır. Herhangi bir hukuki işlemi, hukuki işlem kılan nitelik, hukuki sonuç doğurma özelliği olduğuna göre, kendisi de bir hukuki işlem olan idari işlemin, icrailik niteliğine yapılan vurgu, bu Şekilde anlamlandırılabilir.<sup>165</sup> Fakat bu yönüyle de, idari işlemin, teknik anlamıyla icrai işlem olduğu açıktır.<sup>166</sup> Zira, icrailikten kasıt, işlemin, hukuk düzeninde sonuç ve etki doğurucu niteliğidir.

Diğer yandan, bu tartışma, konumuz bağlamında, idarenin kural koyucu işlemleri ile kuralı yorumlayan ya da açıklayan işlemleri arasında, kesin ölçütlere dayanan bir ayrımın geliştirilmesindeki güçlüğün ve dolayısıyla, idarenin yorum ya da açıklama

---

<sup>165</sup> Kavram birliğinin olmadığı ve aynı anlama gelmek üzere, “etkili karar”, “hukuksal durumu etkileyici karar”, “uygulanabilir karar” kavramlarının da kullanıldığı idare hukuku yazınında, icrai nitelik, idari işlemin ayrıcı özelliği olarak belirtilmekle birlikte, icrai olmayan işlemlere, idari işlem sınıflandırması içinde yer veren yaklaşımlar yanında (Gözler, **İdare Hukuku**, C.1, s.702), icrai olmayan işlemleri, idari işlem değil, idarenin işlemleri olarak saptayan yaklaşımlar (Günday, **İdare Hukuku**, s.112) ve icrai niteliği, birel idari kararlara özgüleyen yaklaşımlar da mevcuttur. Nitekim Duran’a göre, “Yönetmelikler, birer idari işlem olmakla beraber, ... ‘icrai karar’ niteliğinde değildir. Bir yönetmelik hükümünün uygulamaya konması ve gerçekleşmesi için mutlaka araya bir idari kararın girmesi zorunludur”. İdari işlemin icrai niteliği ve “kamu gücü ve kudretinin, nc kişiler üzerinde, ayrıca bir başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösterdiği işlemler” Şeklinde tanımı için bkz., Erkut, **İdari İşlemin Kimliği**, s.117 vd.

<sup>166</sup> Erkut, **İdari İşlemin Kimliği**, s.18.

amacı ile çıkardığı işlemlerin, kolaylıkla iç düzen işlemleri olarak nitelenemeyeceğinin göstergesidir. Üst hukuk kurallarının anlaşılma biçimini ya da nasıl uygulanması gerektiğini konu edinen bu işlemler, üst hukuk kurallarının hukuka uygun biçimde değerlendirilmesi içerikli olabileceği gibi, hukuka aykırı biçimde değerlendirilmesi biçiminde de ortaya çıkabilir. Zira, hukuk kurallarının idare tarafından anlaşılma biçimi, kuralın basit bir tekrarı söz konusu değilse, ya kuralın çizdiği sınırlar içinde ve kurala uygun ya da kurala aykırı olarak konulan yeni kurallar biçiminde ortaya çıkacaktır.<sup>167</sup> Bu halde idarenin, uygulayacağı hukuk kuralının ne şekilde anlaşılması gerektiği içerikli her işlemi, potansiyel olarak ve maddi açıdan bir kuraldır. Diğer yandan, bu işlemlerin konusu, üst hukuk kurallarının idare tarafından anlaşılma biçimini içerdiği ölçüde, işlemlerin kime yönelik olduğu sorusu, büyük oranda önemini yitirmektedir. Örneğin, Başbakanlık ve Bakanlıklar tarafından çıkarılan genelgeler, büyük oranda “tüm” ya da “ilgili” kamu kurum kuruluşlarına yöneliktir.<sup>168</sup> Tüm bu örneklerde kamu kurum ve kuruluşları doğrudan muhataptır; fakat, belirlenen kural, esas ya da yönelimler, bizzat içeriklerine bağlı olarak, yönetilenleri de ilgili kılabilir ve çoğunlukla da

---

<sup>167</sup> Nitekim, yurt dışından ithal edilen araçların satışını yapan davacı şirket, satışını yaptığı araçların “panel taşıt” olarak kabul edilmesi ve taşıma alım vergisi açısından, bu araçların, “panel taşıt” olarak vergilendirilmesi gereğini içeren, Maliye ve Gümrük Bakanlığı “iç genelgesi”nin iptalini istemiş ve Danıştay, ilgili kanun düzenlemeleriyle, farklı özelliklerinin dikkate alınarak “kamyonet” ve “panel” taşıtların ayrı ayrı vergilendirilme esasının kabul edilmesine rağmen, dava konusu genelge ile tersi bir düzenlemeye gidildiği gerekçesiyle, genelgeyi iptal etmiştir. D.9.D., E.1991/573, K.1991/3295, k.t.13.11.1991, **DD.**, S.84-85, 1992, s.649. Karar, DVDGK’nın K.1992/465, k.t.11.12.1992 sayılı kararı ile onanmıştır.

<sup>168</sup> Başbakanlık tarafından çıkarılan 2009/3 sayılı genelgede, “Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı” birlikte yürütüleceği tüm kamu kurum ve kuruluşlarına bildirilmekte (RG: 5.2.2009/27132); 2009/4 sayılı genelgede “Kamu Bilgi Sistemlerinde Birlikte Çalışılabilirlik Esasları” (RG: 28.2.2009/27155), merkezi ve yerel kamu kurum ve kuruluşlarına sunulmaktadır. Buna karşılık, 2009/1 sayılı genelge ile Filistin yardım kampanyası ile ilgili olarak, Başbakanlık Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü görevlendirilerek, bu görevlerin ne şekilde yürütüleceği (RG: 7.1.2009/27103); 2009/12 sayılı genelgede “Sendikal Gelişmeler Doğrultusunda alınacak Önlemler” ve kamu kurum ve kuruluşları tarafından uyulması gereken esaslar (RG: 3.7.2009/27277); 2009/13 sayılı genelgede ise Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkındaki Kanunla ilgili olarak “uyulması gereken hususlar” (RG: 16.7.2009/27290) belirtilmektedir.

durum böyledir. İdare tarafından görülen/görülecek olan hizmetlerin ya da görevlerin üretimi, sunumu, usulüne ilişkin her belirleme, hizmetten yararlanacak ya da bu kuralların uygulanacak olduğu her kişiyi, işlemin ilgilisi kılar. Zira, bu işlemlerin yönelik olduğu idari mercilerin belirli bir şekilde uygulamak zorunda oldukları hukuk kuralları, yönetilenlere de uygulanacak hukuk kurallarıdır. Nitekim, Danıştay'ın, iç düzen işlemleri nitelemesini yaptığı işlemlerin, birel işlemler dolayısıyla hukuk düzeninde sonuç doğurabilecekleri ve birel işlemle birlikte veya salt birel işlemin iptal davasına konu edilebileceği şeklindeki kararları, söz konusu işlemlerin hukuk düzeninde sonuç doğurmadığı önermesiyle çelişik bir durum ortaya çıkarmaktadır.<sup>169</sup>

### **C. Türk Hukuku Açısından Ayrımın Hukuki Sonuçları**

Türk hukuku açısından, iç düzen işlemleri ve kural koyucu işlemler arasında yapılacak bir ayrım, ilkin, iptal davasına konu edilebilirlik, ikincisi işlemlerin yetki unsuru bakımından olmak üzere iki açıdan önem taşımaktadır. İlk sonuç, işlemlerin

---

<sup>169</sup> Türkiye Noterler Birliği tarafından çıkarılan genelge ile genelge dayanak kılınarak verilen uyarma cezasının iptali istemiyle açılan davada, "...sürelî vekaletnameler konusunda dikkat edilmesi gereken hususların ...gün ve ...sayılı genelge ile duyurulduğu, (...) herhangi bir yanlışlık ya da hataya sebebiyet verilmemesi bakımından vekaletin sürelî olduğunun işlemin en başına ve derhal dikkati çekebilecek bir şekilde yazılmasının yerinde olacağının düşünüldüğü, durumun bilinmesi ve içine yazılsa dahi vekaletname başlığının hemen altına bu vekaletin sürelî olduğunun işaret olunması hususları"nı, noter ve noter odası başkanlıklarına bildiren genelgenin, "...noterlik mesleği ile ilgili olan ve uygulamadaki bazı aksaklıkların giderilmesine yönelik idari bir uyarı niteliğinde olup kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem niteliğinde" olmadığına karar vermiştir. Disiplin cezasına gelince, Mahkemeye göre, "818 sayılı Borçlar Yasası ve 1512 sayılı Noterlik Yasasında vekaletnamelere süre konulacağına ilişkin bir açıklık bulunmaması, (...) karşısında, davacının kusurlu davranışından söz edilemeyeceğinden disiplin cezası ile cezalandırılmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır". D.8.D., E.1997/5095, K.1999/3962, k.t.16.6.1999, **DD.**, S.102, 2000, s.467. Aynı şekildeki diğer kararlar olarak, bkz., D.4.D., E.1996/2376, K.1997/4606, k.t.5.12.1997, **DD.**, S.96, 1998, s.159; D.9.D., E.2001/751, K.2001/671, k.t.28.2.2001, **DBB.** Ayrıca, Danıştay'ın, birel işlemin dayanağını oluşturması nedeniyle, idare tarafından yapılan "açıklama"yı, icrai bir işlem olarak nitelendirdiği kararı için bkz., DVDD, E.2004/84, K.2004/154, k.t.3.12.2004, **DD.**, S.109, 2005, s.77.

ayrımında ölçütler bağlamında incelendiğinden, bu başlıkta ikinci sonuç üzerinde durulacaktır.

İç düzen işlemleri ile kural koyucu işlemler arasında, işlemlerin yetki unsuru açısından ortaya çıkan başlıca sorun, işlem tesis etmeye yetkili idari merciler açısından dır. Genel olarak, iç düzen işlemlerinin, hiyerarşik olarak üst konumda olan idari makamlar tarafından, hiyerarşi yetkisinin sonucu olarak ve kendiliğinden alınabileceği kabul edilmekle birlikte, idari makamların, aynı adı taşıyan işlemlerle, her iki yetkiyi de kullanması, ayırım yapılmasını güçleştirmektedir.

İç düzen işlemi sıfatıyla yapılan bir işlemin, maddi olarak kural koyucu nitelikte olduğunun kabulü, işlemi tesis eden idari makamın kural koyma yetkisinin sorgulanabilirliği durumunda, yargısal denetim açısından işlevsel olabilir. Oysa, gerek, başbakanlık ve bakanlıkların kural koyucu işlem yapma yetkisine sahip olması, gerekse, "icrai karar almaya yetkili her makamın, düzenleme yetkisine de sahip olduğu" şeklindeki kabul, bu sonucun çıkarılmasını engeller niteliktedir. Nitekim, Merkez Bankası tarafından çıkarılan genelgeye ilişkin, Danıştay'ın vardığı sonuç istisnai niteliktedir: "...Hukuki düzenlemeler, kanun, tüzük, yönetmelik, kararname gibi kural koyucu hukuki normlar şeklinde olabileceği gibi, bazı tali ve teknik konularda kural koymak için idarece yayımlanan metinler şeklinde de olabilir. Tebliğler, tamimler, genelgeler gibi. Ancak bu tür düzenlemeleri de etkileri bakımından; vatandaşlar için hak doğurmayan veya yüküm yüklemeyen yalnızca idarenin kendi içindeki uygulamaları belirleyen iç düzenlemeler olarak iki ana gruba ayırmak mümkündür ki yukarıda açıklanan kararnamede hükümde sözü geçen "düzenlemelerden" de ikinci düzenlemenin anlaşılması gerektiği kuşkusuzdur. Zira böyle bir düzenleme ve kambiyo mevzuatında yeni bir durum meydana getirilecek, kararnamede getirilen ana kuralın dışında istisna niteliğinde değişik bir kural veya kurallar ortaya konacaktır. İdare edilenleri de etkileyen, onların hak ve

menfaatlerini etkiler nitelikte olan ve mevcut hukuk düzeninde değişiklik yapan veya hukuk düzenine yeni bir unsur getiren hükümler taşıyan bu tür düzenlemelerin, idarenin iç işleyişi ile ilgili ve üçüncü kişiler için etkisiz olan düzenlemelerden farklı olarak ilgililere ve kamuoyuna mutad vasıta olan yayım organları aracılığı ile duyurulması, bir diğer değişle Resmi Gazetede ilan edilmesi gerekmektedir. Olayda ise, "Düzenleme" olarak kabul edilen işlemin, Merkez Bankası İdare Merkezi tarafından sadece bu bankanın şubelerine ve bilgi için diğer bankaların genel müdürlüklerine gönderilen ve genelge tabir edilen bir yazı olduğu anlaşılmaktadır. Yukarıda yapılan açıklamalar karşısında, Merkez Bankasının bazı konulardaki duraksamaları gidermek amacıyla kendi teşkilatına yolladığı bu genelgeyi, genel nitelikte ve kararnamenin aradığı anlamda bir düzenleme olarak kabul etme olanağı bulunmamaktadır. Kaldı ki, bir an için bunun kararnamede öngörülen nitelikte bir düzenleme olduğu kabul edilse dahi olay tarihinde Merkez Bankasının böyle bir düzenleme yapma yetkisi bulunmamaktadır".<sup>170</sup> Danıştay kararlarında, ancak iki durumda, iç düzen işlemi ve kural koyucu işlemleri çıkaran makamlar bakımından yapılan bir ayırım söz konusudur.

İlk durumda, Danıştay, ancak, kanun düzenlemesinde açıkça "açıklama" ya da "yorum" olarak hukuk düzeninde yer alması öngörülen işlemleri çıkaran makamlar bakımından, kural koyma yetkisinin bu işlemlerle kullanılmayacağı sonucuna ulaşmaktadır. Danıştay'ın, Vergi Usul Kanunu'nun 413. maddesi dayanak kılınarak ve "genel tebliğ" ya da "sirküler" adları ile çıkarılan işlemlerin, kural koyucu nitelikte olamayacağı ve idarenin, bu işlem türü ile kural koyma yetkisini kullanamayacağı şeklindeki kararları bu kapsamdadır.<sup>171</sup> Nitekim Maliye Bakanlığı

---

<sup>170</sup> D.10.D., E.1982/3799, K.1985/956, k.t.8.5.1985, **DBB**.

<sup>171</sup> Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan özelemlerin (mukteza) hukuki dayanağı, Vergi Usul Kanunu'nun 413. maddesidir. Maddeye göre, "Mükellefler, Maliye Bakanlığından veya Maliye Bakanlığının bu hususta yetkili kıldığı makamlardan vergi durumları ve vergi uygulanması bakımından müphem ve tereddüdü mucip gördükleri hususlar hakkında izahat isteyebilirler. Yetkili makamlar yazı ile istenecek izahatı yazı ile veya sirkülerle cevaplamak mecburiyetindedirler. Alacakları cevaplara göre hareket eden mükelleflerin bu hareketleri cezayı istilzam etse dahi ceza kesilmez." Bu halde açıklama, bir yazı ya da "sirküler" ile bildirilecektir. Keza, kanunun 369. maddesinde de "yanılma" başlığı altında, "yetkili makamların yazı ile izahat vermiş olmaları" ve "bir hükmün uygulanma tarzı hususunda yetkili makamların görüş ve kanaatini değiştirmiş veya bu hükme ait bir içtihadın değişmiş olması", vergi cezası kesilmeyecek durumlar olarak sayılmaktadır.

tarafından çıkarılan Kurumlar Vergisi Genel Tebliği'nin iptalinin istendiği davada, tebliğin “yetki aşımı” nedeniyle hukuka aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır: “... Kanunda açıkça verilmiş bir yetki olmadığı halde Kanunda düzenlenmemiş olan bir konuda yorumu aşır, bir verginin konulması, kaldırılması veya değiştirilmesi sonucunu değiştirebilecek şekilde düzenleme yapma yetkisi bulunmayan davalı idare tarafından bu konunun tüm sermaye şirketlerini kapsayacak şekilde düzenlenmesinde hukuka uyarlık görülmemiştir”.<sup>172</sup> Aynı şekilde, Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Gelir Vergisi Sirküleri'nin ve sirküler dayanak kılınarak tesis edilen birel işlemin iptali istemiyle açılan davada, “...Uyuşmazlık konusu sirkülerin incelenmesinden, Vergi Usul Kanunu'nun 413. üncü maddesinde, Maliye Bakanlığına veya Bakanlığın yetkili kıldığı makama vergi uygulamaları ile ilgili olarak açıklama yapma konusunda verilen yetki aşılarak, yatırım indirimi ve özel maliyet bedeli uygulamaları yönünden Kanunda yer almayan hukuki sonuçlar doğuracak genel nitelikte düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, düzenlemenin yetki aşımı nedeniyle hukuka aykırı olduğu sonucuna varılmıştır”.<sup>173</sup> Dolayısıyla, söz konusu işlemlerle, ancak “yorum” ya da “açıklama” yapılabileceği kabul edildiğinden, kural koyma yetkisi bu işlemlerle kullanılamaz.

İkinci durumda ise, birbirinden ayrı karar ve yürütme organları olan kamu kurumları bakımından bir ayırım yapmak mümkündür: Kamu kurumları açısından, kural koyucu işlem yapma yetkisine sahip olan idari organlar, kuruluş kanunları

---

<sup>172</sup> D.4.D., E.2007/2323, K.2008/1612, k.t.30.4.2008. **DD.**, S.119, 2008, s.177.

<sup>173</sup> DVDD., E.2007/49, K.2008/249, k.t.18.4.2008, **DD.**, S.119, 2008, s. 94. Vergi Usul Kanunu'nun 413. maddesinde yer alan özelge (mukteza), yasa düzenlemesi gereği, Maliye Bakanlığında veya Maliye Bakanlığı'nın bu konuda yetkili kıldığı makamlardan istenebilir. Bakanlık ise, 188 No'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği ile bu konuda defterdarlıkları yetkili kılmıştır (RG: 20.12.1988/20025). Diğer yandan, Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı KHK'nin Ek 14. maddesinde, Vergi Dairesi Başkanlıkları kurulacağına hükmedilmiş olup, bu madde uyarınca Bakanlığa verilen yetkiye dayanılarak çıkarılan “Vergi Daireleri Kuruluş ve Görev Yönetmeliği” ile de vergi dairesi başkanlıklarına, özelge verme görev ve yetkisi tanınmıştır. Nihayet; 395 sıra no'lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği (RG:16.1.2010/27464) ile özelgenin, Gelir İdaresi Başkanlığından değil, yetkili vergi dairesi başkanlığı veya defterdarlıklardan talep edileceği belirtilmiştir. Sonuç olarak, özelge vermeye yetkili makamlar, vergi dairesi başkanlıkları ile defterdarlıklardır ve Danıştay yukarıdaki kararlarıyla, bu idari merciler tarafından ancak “açıklama” yapılabileceğini, yani kural konulamayacağını ifade etmektedir.



uyarınca belirlidir ya da kanunda bir açıklık yoksa, genel karar organlarının bu yetkiye sahip olduğu kabul edilmelidir.<sup>174</sup> “...Davalı idarece de belirtildiği gibi, Kuruluş'un (TCDD İşletmesi Genel Müdürlüğü'nün) "iç işleyişi" ile ilgili hususların bir "Genel Emir" ile düzenlenmesi olanaklı ise de; yukarıda da açıkça vurgulandığı üzere, dava konusu 1601 sayılı Genel Emir, Bölge Müdürlüklerine bağlı olan Tesisler Müdürlüklerinde görev yapan personelin görev, yetki ve sorumluluklarıyla ilgili olarak geniş kapsamlı düzenlemeler getirmekte olup; bu içeriğiyle 1601 sayılı Genel Emir'in, Kuruluş'un sadece "iç işleyişine" ilişkin olduğunun kabulü hukuken mümkün değildir (...) Tüm bu açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde ve ayrıca, içerdiği konular itibariyle düzenleme yapma yetkisinin TCDD Yönetim Kurulu'nun görev ve yetki alanına girdiği dikkate alındığında; bu Genel Emir'de belirtilen konularda düzenleme yapma hususunda kendisine Yönetim Kurulu'nca "açık bir biçimde" yetki devrinde bulunulmadığı anlaşılan Genel Müdür (Vekili) tarafından, 19.4.2005 günlü olur ile yürürlüğe konulmuş olan dava konusu 1601 sayılı Genel Emir, yetki unsuru yönünden sakat, dolayısıyla hukuka aykırı bulunmaktadır...”.<sup>175</sup> Dolayısıyla, iç düzen işlemi ve kural koyma yetkisi ayrımı, kamu tüzel kişileri bakımından, organlar yönünden yapılacak bir ayrımla belirlenebilir niteliktedir. Karar organının, iç düzen işlemi yapmasına bir engel olmasa da, yürütme organının, kural koyucu nitelikte bir işlem yapması, işlemi yetki yönünden hukuka aykırı kılar.

Buna karşılık, aynı ayrımın, başbakan ve bakanlar tarafından çıkarılan işlemler bakımından yapılması olanaklı değildir: Yürüttüğü kamu hizmeti alanında devlet tüzel kişiliğini temsil eden bakanlık örgütlenmesinde, birbirinden ayrı karar ve yürütme organı olmadığından, yani her iki yetki, bakanlık örgütlenmesinin en yüksek yöneticisi olan bakanda birleşmiş bulunduğundan, kural koyucu işlem ve niteliksel olarak farklı olan diğer işlemler arasında, yetkinin kullanılacağı makam ya da organlar bakımından bir ayrım yapmak mümkün olmadığı gibi, her iki yetki de aynı

<sup>174</sup> Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, 1. Bası, İstanbul, Beta, Eylül 2009, s.149.

<sup>175</sup> D.5.D., E.2005/3947, K.2007/4793, k.t.21.9.2007, **DD.**, S. 117, 2008, s.159.

adı taşıyan işlemlerle kullanılmaktadır. Nitekim Başbakanlık teşkilatına ilişkin 3056 sayılı kanuna göre, “Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak, Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, Anayasa ve kanunlarla verilen hizmetleri yerine getirmek maksadıyla gerekli tedbirleri almak” ve “Devlet teşkilatının düzenli ve müessir bir şekilde işlemlerini temin edecek prensipleri temin etmek, Hükümet Programı ve kalkınma planları ile yıllık programların uygulanmasını takip etmek” başbakanlığın görevleri arasındadır (m.2/a-b). Dolayısıyla başbakanlık teşkilatının en üst amiri olarak, başbakan tarafından çıkarılan ve kural koyucu nitelikte olmayan işlemlerin, “gerekli tedbirleri almak”, yani bir gözetim ve denetim yetkisi içinde düşünülme koşuluyla, bu kapsamda ele alınması mümkündür. Zira, aynı kanunun 4/b maddesine göre de “Hükümetin genel siyasetini yürütmek ve diğer maksatlarla bakanlıklar arasında ahengi ve işbirliğini temin” etmek, başbakanın görev ve yetkileri arasındadır. Buna karşılık, 3056 sayılı kanunun 33. maddesine göre, “Başbakanlık, kanunla yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetleri tüzük, yönetmelik, tebliğ ve genelgelerle düzenlemekle görevli ve yetkilidir”. Başka bir ifadeyle, örneğin, “genelge” adı ile çıkarılan bir işlemin, “tedbir almak” ya da “kural koymak” yetkilerinden hangisine dayanılarak çıkarıldığını tespit edecek bir şekil ve usul kuralı yoktur. Aynı sorun, bakanlıklar açısından da geçerlidir. Bakanlıkların kuruluş ve görev esasları hakkındaki 3046 sayılı kanun uyarınca, “Bakan bakanlık kuruluşunun en üst amiridir... Her bakan, ayrıca emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden de sorumlu olup, bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir” (m.21). Keza aynı kanunun “yöneticilerin sorumlulukları” başlıklı 34. maddesinde, “Bakanlık merkez, taşra, yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların

her kademedeki yöneticileri, yapmakla yükümlü buldukları hizmet veya görevleri, bakanlık emir ve direktifleri yönünde mevzuata, plan ve programlara uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst kademeye karşı sorumludur” denmekte ve 35. maddede, “Bakanlıklar ana hizmet ve görevleriyle ilgili konularda diğer bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının uyacakları esasları yürürlükteki mevzuata uygun olarak belirlemekle, kaynak israfını önleyecek ve koordinasyonu sağlayacak tedbirleri almakla görevli ve yetkilidir” kuralı yer almaktadır. Tüm bu yetkiler, niteliksel olarak kural koyma yetkisinden farklıdır ve bakan tarafından kullanılacak “gözetim ve denetim yetkisi”ne denk düşer. Öte yandan, bakanlıkların, kanunla yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetleri, tüzük, yönetmelik, tebliğ ve genelgelerle düzenlemekle görevli ve yetkili oldukları, aynı kanunun 37. maddesinde de yer aldığından, her iki tür yetki arasında, ayırım geliştirilmesi olanaklı görünmemektedir. Bu noktada sorun, adsız düzenleyici işlemlerin, idarenin kural koyma yetkisi açısından değerlendirilmesidir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### KURAL KOYMA YETKİSİNİN ARACI OLARAK ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER

#### I. KURAL KOYMA YETKİSİ VE KURAL KOYUCU İŞLEM TÜRLERİ

İdarenin kural koyma yetkisi, yürütme ve idare organ veya makamları tarafından genel, soyut ve sürekli nitelikte kural koyucu işlemler yapabilme yetkisidir.<sup>176</sup> Türk hukukunda, ilkin “tanzim salahiyeti” ve ardından “düzenleme yetkisi” olarak kullanımı genel olarak benimsenmiş görünmekle birlikte, yetkinin içeriği, yürütme organı ve idari makamların, hukuk kuralları yapabilme yetkisine denk düşer.<sup>177</sup> Aşağıda, yetkinin niteliği ve kural koyucu işlem türleri, Fransız hukuku ile karşılaştırılarak ele alınacaktır.

#### A. Kural Koyma Yetkisinin Türev Niteliği

Türk hukukunda, yasama yetkisi, genel ve asli bir yetki olup, yürütme organının kural koyma yetkisi, türev ve bağımlı bir yetkidir. Bu, yetkinin “özerk” olmadığı anlamına gelir ve her ikisi arasındaki farklılık, yetkinin doğrudan ya da “kanun”a

---

<sup>176</sup> Duran, “**Düzenleme Yetkisi...**”, s.34; Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.47;

<sup>177</sup> Ragıp Sarıca, **Türkiye’de İcra Uzunun Tanzim Salahiyeti**, Ankara, Türk Hukuk Kurumu, 1943, s.21. Buna karşılık, öğretilerde, kanun ve idarenin kural koyucu işlemleri arasındaki farkın, sadece bir hiyerarşi farkından ibaret olmadığı ve işlemlerin, içerikleri itibarıyla “teşri” ve “tanzimi” olmak üzere ikili bir ayırımla ele alınması gerektiği görüşü de ileri sürülmüştür. Başgil, **Türkiye Teşkilat Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, s.23. Yazara göre, “teşri bir kaide ölçü, miyar, prensip teşkil eden kaide demektir. Tanzimi kaide de, düzen verici, mevcut ve esas bir hükme göre tertibine koyucu, teknik ve metot kabilinden kaide demektir”. Nitekim Başgil bu tespitini, Tanzimat Dönemi öncesinden, Cumhuriyet’e kadar olan döneme ilişkin saptamalarıyla ayrıntılandırmakta ve özellikle Tanzimat Dönemi ile birlikte kanun ve nizamname işlemlerinin ayrı nitelik ve alanlara denk düştüğünü ifade etmektedir. **Ibid.**, s.37.

dayanılarak kullanılması bakımından yapılan bir ayrıma denk düşer. Nitekim Duran'a göre, düzenleme yetkisinin özerk nitelikte olması, "yetkili organ ve makamların, düzenleyici işlemi yapmaya girişirken, Anayasa'da veya kanunlarda bir dayanak ya da tutamak aramak ve bulmak zorunda olmadan, herhangi bir konuyu serbestçe ve diledikleri gibi düzenleyebilmeleridir... Bu hal, düzenleme yetkisinin 'ilkel' (asli) ve 'koşulsuz' niteliğini belirler ve yürütme ile idare için 'genel' ve 'olağan' sayılmasını gerektirir".<sup>178</sup>

Nitekim, 1958 Fransız Anayasası'nın düzenleme yetkisine ilişkin ayırt edici özelliği, konu itibarıyla sınırlanmış yasa alanı karşısında, idareye tanınan özerk düzenleme yetkisidir.<sup>179</sup> Anayasa'nın 34. maddesinde kanunla belirlenmesi gereken

---

<sup>178</sup> Duran, "Düzenleme Yetkisi...", s.35.

<sup>179</sup> Yves Gaudemet, **Droit administratif**, 18.E., Paris, LGDJ, 2005. s.253-54. Fransız hukukunda idarenin özerk kural koyma yetkisi, Fransız Danıştay'ının 1936 tarihli *Jamart* kararından 1958 Anayasası'na kadar süren evrimsel bir gelişimin sonucu olarak değerlendirilmekte ve yetki, ekonomik/politik kriz dönemlerinin ihtiyaçlarına "yürütmenin etkililiği" adı altında ve farklı pratiklerle verilen yanıtların devamı niteliğinde görülmektedir. Morand-Deville, **Droit administratif**, s.351. Anayasal bir düzenleme olarak özerk kural koyma yetkisi, 1958 Anayasası ile ifadesine kavuşmuş görünse de kendisini önceleyen ve özellikle bakanların ve bir hizmetin başında bulunan idari mercilerin kullandığı kural koyma yetkisi bağlamında süregelen içtihadın altı çizilmelidir. 1875 ve 1946 Anayasaları, idarenin sahip olduğu genel bir kural koyma yetkisi içermemekle birlikte, Fransız Danıştay'ının içtihadı, yürütmenin kural koyma yetkisini genelleştirme eğilimi ile ortaya çıkmıştır. Morand-Deville, **Droit administratif**, s.358. 1919 tarihli *Labonne* kararına göre, yasama organının yetkilendirmesi olmaksızın, cumhurbaşkanı genel kolluk tedbirleri alabilir. CE, *Labonne*, 8 août 1919, **GAJA**, s.226 vd. Dupuis, Guédon, Chrétien, **Droit administratif**, s.154; Forges, **Droit administratif**, s.38. Bu kararlar, cumhurbaşkanının "yasama yetkisinin devri dışında ve kendine ait yetkileri gereğince" ulusal çapta uygulanabilir kolluk tedbirlerini belirleme yetkisi kabul edilmiş ve yerel düzeyde de vali ve belediye başkanlarına bu tedbirleri uygulama yetkisi verilmiştir. İkinci olarak, 1936 tarihli *Jamart* kararında ifade edildiği üzere, bakanlar da dahil belirli bir hizmetin başında bulunan her idari merciin, hizmetin iyi işleyişi için kendi otoritesi altındaki idareye ilişkin düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu kabul edilmiştir. CE Sect., *Jamart*, 7 février 1936, **GAJA**, s.314 vd. Yani, idari teşkilat içinde yer alan her hizmet merci bu yetkiye sahip kabul edilmekte ve bu yetki, kamu hizmetlerinin düzenli işleyiş gerekliliği ve her otoritenin görevini gerçekleştirmek için gerekli araçları "doğal olarak" düzenlemek zorunda olduğu gerekçesine dayandırılmaktadır. Bu düzenleme, hizmetin organik ya da işlevsel yönlerine ya da hizmeti yerine getiren kamu görevlilerine ilişkin olduğu kadar hizmetin kullanıcılarına da yönelik olabilir. Morand-Deville, **droit administratif**, s.310. Öte yandan, yetkinin sınırları, kamu hizmetinin gereklilikleri ve hizmetle ilgili bulunan (ister kullanıcı ister hizmete iştirak düzeyinde olsun) kişilere karşı uygulanabilir olması olarak belirtilmektedir. **Ibid.**, s.310. Bu süregelen içtihada rağmen, 1958 Anayasası sonrasına ilişkin temel farklılık, yasa alanının genel ve sınırsız oluşudur. Gaudemet, **Droit administratif**, s.253; Dupuis, Guédon, Chrétien, **Droit administratif**, s.152.

alanlar sayılmakta ve 37. maddesinde, bu konular dışındaki konuların idare tarafından düzenleneceği belirtilmektedir. Her ne kadar, Anayasa'nın 34. maddesinde kanunla belirleneceği öngörülen konular bakımından, “kuralların kanunla konulması” (maddenin birinci ve ikinci fıkrası) ve “temel ilkelerin kanunla belirlenmesi” (üçüncü fıkra) şeklinde bir ayırım söz konusu olsa da, bir bütün olarak 34. madde kapsamında kalan konular dışındaki tüm alanlar, özerk düzenleme yetkisinin alanı olarak işaretlenmektedir. Zira, Anayasa'nın 34. maddesinde, yasa ile kural konulabilecek konuları sayma suretiyle belirlenmektedir. Buna göre iki temel konu alanı vardır.<sup>180</sup> İlk grup, yasa ile kural konulması gereken konular; ikinci grup, yasanın salt temel ilkelerini belirleyeceği konulardır.<sup>181</sup> Anayasa'nın 37. maddesi ise negatif olarak, 34. madde ile yasa alanında sayılmayan tüm konuların idare tarafından düzenleneceği hükmünü içermektedir.<sup>182</sup> 37. maddenin ifadesiyle “yasa alanında olmayan diğer tüm konular, düzenleme yetkisi (niteliğine) sahiptir”. Bu kural ile yapısal olarak idarenin kural koyacağı bir alan açılmakta, yani idarenin, yasa alanına dahil edilmeyen tüm konularda ilk elden kural koyabileceği kabul edilmekte ve bu alan idareye özgülenmektedir.<sup>183</sup>

---

<sup>180</sup> **Ibid.**, s. 254.

<sup>181</sup> Temel ilkelerin kanunla belirleneceği konular bakımından idarenin kural koyma yetkisinin, özerk nitelikte olup olmadığı tartışmalıdır. Örneğin, Chapus'ye göre, bu ikiliğin pratik bir değeri yoktur ve görünüştedir. Zira, her iki alanda da idare, yasaların uygulanmasını göstermek üzere düzenleme yapabilir. Chapus, **Droit administratif général**, s.68-69.

<sup>182</sup> Morand-Deville, **Droit administratif**, s.352; Gaudemet, **Droit administratif**, s.254.

<sup>183</sup> İlkın, 1958 Anayasası'nın 37. maddesinin ikinci fıkrası, idarenin özerk düzenleme yetkisinin alanına giren konularda kanun çıkarılması halinde, hükümetin, söz konusu kanunların, kanuna bırakılan alan dışında bir konuyu düzenlediğinin tespiti için Anayasa Konseyine başvurusunu düzenlemektedir. Eğer Konsey, bu yönde bir karar alırsa, hükümet çıkaracağı bir kararname ile kanunu değiştirebilir ya da ilga edebilir. İkinci olarak, Anayasa'nın 41. maddesine göre, yasama organının kendi alanı dışında kalan bir konuyu düzenlediği görüşünde olan hükümet, kanunun yasama organında görüşülmesi sırasına itiraz edebilme hakkına sahiptir. Bu itiraz, sonuç olarak Anayasa konseyi tarafından çözülecektir. Bu her iki düzenlemenin, idarenin özerk düzenleme yetkisi bakımından ne derece etkili olduğu tartışmalı olmakla birlikte, Anayasa Konseyi, idarenin düzenleme yetkisi alanına giren bir kanunun, Anayasaya aykırı olmayacağına karar vermiştir. Dolayısıyla bu nitelikteki bir kanun yürürlüğe girdiği an, diğer kanunlarla aynı konumdadır. Konsey, yasama

Fransız idare hukukunda, 1958 Anayasası'nın özerk düzenleme yetkisi şeklindeki yeniliğinin yanı sıra, 1799 Anayasasından başlayarak Anayasalarda yer alan hükümetin yasaların uygulanmasını sağlama görevi ve 1958 Anayasası'nın 21. maddesinde de “başbakan ...kanunların uygulanmasını sağlar” şeklinde yer alan yetki uyarınca, kanunları uygulama düzenlemeleri varlığını devam ettirmektedir.<sup>184</sup> Buna göre, kanunları uygulama şeklinde ortaya çıkan düzenleme yetkisi, bir yasanın tamamlayıcı tipteki kural koyucu işleminin başlıca modelini oluşturur<sup>185</sup> ve yasa koyucunun çağrısı ile ya da kendiliğinden yapılabilir.<sup>186</sup> Bu nitelikteki düzenlemeler, türev düzenleme yetkisine dayanır ve düzenleme yetkisine sahip olan merkezi ve yerel idareler tarafından bu yetkinin kullanılması yükümlülük olarak ortaya çıkabilir.<sup>187</sup> Bununla birlikte, türev nitelikte düzenleme yetkisi istisnaidir.

Türk hukukunda, yasama yetkisi, konu açısından sınırlı olmayan bir alanda (genel) ve doğrudan doğruya (ilkel ya da asli) kullanılabilir bir yetki iken, kendisine ayrılmış özel bir alanı olmayan yürütme yetkisi, ancak kanunla düzenlenmiş bir alanda kullanılabilir.<sup>188</sup> Yani, yürütme organı ve idarenin, kanun ile düzenlenmemiş bir alanda, genel nitelikte kural koyma yetkisi yoktur. Nitekim, 1982 Anayasa'nın

---

organının idarenin düzenleme alanında olmayan konularda kuralları belirlemesi için yürütmeye izin vermesi durumunda ise, yasama organının kendi alanına giren konularda düzenleme yapmama yetkisine sahip olmadığını kabul etmektedir. Dupuis, Guédon, Chrétien, **Droit administratif**, s.155-56.

<sup>184</sup> Bununla birlikte, 21. Madde, Başbakan dışında kalan idarenin genel olarak bu yetkiye sahip olmadığı anlamına gelmez. Morand-Deville, **Droit administratif**, s.349; Chapus, **Droit administratif général**, s.658.

<sup>185</sup> Morand-Deville, **Droit administratif**, s.350; Gaudemet, **Droit administratif**, s.252.

<sup>186</sup> Chapus, **Droit administratif général**, s.658.

<sup>187</sup> Morand-Deville, **Droit administratif**, s.350. Yazar, Fransız Danıştay tarafından 2005 yılında verilen iki kararda, yönetilenlerin yararına olan düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere idareye yargısal emir (injonction) verilebileceğinin ve idarenin hareketsiz kalması durumunda yaptırım uygulanabileceğinin doğrulandığını ifade etmektedir.

<sup>188</sup> Ergun Özbudun, **Anayasa Hukuku**, Ankara, Gözden Geçirilmiş 9. Baskı, Yetkin Yayınları, 2008, s.203.

“Yürütme yetkisi ve görevi”ne ilişkin 8. maddesinde, “yürütme yetkisi ve görevi, ... kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” denmekte;<sup>189</sup> Anayasa’nın, 123. maddesinde, “idare kuruluş ve görevleriyle (...) kanunla düzenlenir” hükmü yer almakta ve Anayasa’nın 115. maddesinde, tüzüklerin, “...kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ...” koşulu ile; Anayasa’nın 124. maddesinde ise yönetmeliklerin “...kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla...” çıkarılabileceği ifade edilmektedir. Bu hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden çıkan sonuç, idarenin kural koyma yetkisinin, kanun dayanak kılınarak, kanuna uygun ve kanunun uygulanması bağlamında ortaya çıkabileceğidir.<sup>190</sup> Bu sonuç, idarenin kural koyucu işlemlerinin sınırları ile de ilgili olmakla birlikte, Anayasada,

---

<sup>189</sup> Duran’a göre, yürütmenin, salt “görev” olarak yer aldığı 1961 Anayasası ile “görev ve yetki” olarak yer aldığı 1982 Anayasası ile yapılan karşılaştırma, yetkinin niteliğine ilişkin bir sonucu ortaya çıkarmaz. Çünkü, 1961 Anayasasında “kanunlar çerçevesinde” yerine getirileceği öngörülen yürütme görevi, 1982 Anayasasında “kanunlara uygun olarak” biçiminde formüle edilmiştir ve ikinci formülasyon, ilkinde göre, “daha kısıtlayıcı” ve “daraltıcıdır”. Duran, “**Düzenleme Yetkisi...**”, s.38. Bununla birlikte, Tan, yürütmenin “yetki” olarak düzenlenmesinin, yargı kararlarına yansıtıldığını ifade etmektedir. “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, C. 3, 1987, s.211-13.

<sup>190</sup> Buna karşılık Anayasa Mahkemesi’ne göre, “... Olağanüstü haller ve sıkıyönetim süresince cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun sözü edilen hallerin gerekli kıldığı konulara hasren kanun hükmünde kararname çıkarmak, bakanlar kurulunun vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerinin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde değişiklik yapmak, dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla, ithalat, ihracat ve dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymak ve bunları kaldırmak”, Anayasa’da yer alan ve idarenin kural koyma yetkisinin türev niteliği açısından ayırık durumlardır. AYM., E.1984/14, K.1985/7, k.t.13.6.1985, **AMKD.**, C.21, s.153 vd.; AYM., E.1984/6, K.1985/1, k.t.11.1.1985, **AMKD.**, C.21, s.1 vd.; AYM., E.1993/5, K.1993/25, k.t.6.7.1993, **AMKD.**, S.31/1, s.218 vd. Mahkemeye göre, “Yürütmenin tüzük ve yönetmelik çıkarmak gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanuniliği çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır. Bu bakımdan, Anayasa’da ifadesini bulan yukarıdaki ayırık haller dışında yasalarla düzenlenmemiş bir alanda subjektif hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yasa ile yetkili kılınmış olması sonuca etkili değildir”, AYM., E.1984/6, K.1985/1, k.t.11.1.1985, **AMKD.**, C.21, s.1 vd. Kararın, özellikle vergi ve dış ticaret konuları açısından eleştirisi için bkz., Nami Çağan, “Türk Anayasası Açısından Vergileme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, C.1, 1984, s.174; Lütfi Duran, “Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni (I)”, **AİD**, C.19, S.1, Mart 1986, s.16; Turgut Tan, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, S.3, 1987, s.211-13. Ayrıca, Anayasa’nın 107. maddesi uyarınca çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamesi de öğretide, türev kural koyma yetkisinin istisnası olarak değerlendirilmektedir. Duran, “**Düzenleme Yetkisi...**”, s.37; Günay, **İdare Hukuku**, s.211; Tan, “**Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında...**”, s.206.



kanunla “düzenleneceği” ya da “sınırlanacağı” öngörülen bir dizi konu alanının varlığı karşısında ve kural koyma yetkisinin alanı açısından, yetkinin kullanılamayacağı alanların olup olmadığı şeklinde bir başka soruyu da ortaya çıkarmaktadır.<sup>191</sup> Bu konular bakımından niteliksel olarak, “ancak kanunla” sınırlanabileceği öngörülen temel hak ve özgürlükler alanı ile kanunla düzenleneceği öngörülen diğer konular arasında bir ayırım yapılabilir.

Öğretide, 1982 Anayasası’nın söz konusu maddelerinde yer alan “sınırlama” ve “düzenleme” kavramlarının içeriğine ilişkin iki farklı yaklaşım söz konusudur: İlk anlayış, “sınırlama” ve “düzenleme”nin aynı anlama geldiği ve her düzenlemenin zorunlu olarak bir sınırlama olacağı şeklindeki görüştür.<sup>192</sup> Buna göre, gerek 13. maddede kullanılan “sınırlama” ifadesi, gerekse temel hak ve özgürlüklere ilişkin özel maddelerde geçen “sınırlama” dışındaki ifadeler, her iki kavram arasında yapılacak bir ayrımı, mantıki olarak destekler nitelikte değildir. Bu görüşten çıkması beklenen olası sonuç, temel hak ve özgürlüklerin, idarenin kural koyucu işlemleri ile sınırlanamayacağı/düzenlenemeyeceği olmakla birlikte, bu görüşteki yazarların ulaştığı sonuç, net bir belirlemeye de olanak tanımamaktadır: Balta, Anayasa’nın ilgili kuralları gereğince idarenin belirli bir davranışta bulunabilmek için sahip olması gerektiği yetkiyi “kanuni yetki” olarak adlandırmakta ve ilgili kanunda açıkça ya da zımni olarak yer alan bu kayıtların, “kanuni yetki ilkesi”nin ifadesi olarak, idareyi ancak bir kanun kuralının izin verdiği durumlarda ve izin verilen şart ve

---

<sup>191</sup> Kural koyma yetkisinin alanı ve sınırları açısından yapılan bu ayırım için bkz., Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.99-101.

<sup>192</sup> Lütfi Duran, “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları”, **İÜHFİM**, C.30, 1965, s.473; Duran, “**Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?**”, s.39; Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.101 ve 103; Sarıca, **Türkiye’de İcra Uzunun Tanzim Salahiyeti**, s.67; Server Tanilli, **Devlet ve Demokrasi**, İstanbul, Say Yayınları, 1990, s.179; Teziç, **Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Kanun Kavramı**, s.105.

ölçüler içerisinde yetkili kılabileceğini ifade etmektedir.<sup>193</sup> Buna göre, temel hak ve özgürlükler ancak kanunla sınırlanabilir ve idare ancak kanunun verdiği yetki ölçüsünde hareket edebilir.<sup>194</sup> Duran ise, Anayasa'nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların ancak ve yalnızca kanunla düzenlenebileceği şeklindeki görüşün, “gerçekçi ve Anayasa sistemine uygun çözümler” getirmediğini savunmakta ve Anayasa'nın kanunla düzenleneceği öngördüğü alanları, tüzük ve yönetmeliklere kapatmadığını ifade etmektedir. Dolayısıyla kural olarak her konu, kanundan sonra tüzük ve yönetmelikle düzenlenebilir.<sup>195</sup> Duran, “kanunla düzenleme” ibaresini, “genel esaslar”ın kanunla düzenlenmesi olarak anlamakla birlikte, “temel hak ve ödevler” konusunda, kanunun koyacağı “genel esaslar”ın genişliği ve sınırının, “çok daha etraflı ve vazih” olması gerektiğini belirtmektedir.<sup>196</sup> Fakat öte yandan, “şahsi hürriyet, fikir ve ifade hürriyeti, mesken dokunulmazlığı gibi bazı önemli haklar ancak ve münhasıran kanunla düzenlenmeyi zorunlu kılar ve tanzimi tasarruflar bu konulara pek dokunamaz” görüşünü de eklemektedir. Nihayet Güneş, temel hak ve özgürlüklerin genel hükmünden değil, fakat “bazı inceliklere sahip olduğunu” kabul ettiği farklı maddelerin “yazılış şekillerinden”, “münhasır kanun alanı”nın “çok dar” olduğu ve idari düzenlemenin hemen her sahada yapılabileceği sonucuna varmaktadır.<sup>197</sup>

---

<sup>193</sup> Balta, **İdare Hukuku I**, s.127.

<sup>194</sup> Balta, **İdare Hukuku I**, s.100.

<sup>195</sup> Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.466. Duran'a göre istisna, Anayasa'nın 148. maddesinde düzenlenen Anayasa Mahkemesi'nin yargılama ve çalışma usulüne ilişkin ve kendi yapacağı içtüzüktür.

<sup>196</sup> Duran, “**İdare Alanının Düzenlenmesinde...**”, s.472.

<sup>197</sup> Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.115-116. Nitekim yazar, “Öyle sanıyoruz ki bu meselenin çözümü, ancak Anayasa'nın her maddesinin teker teker ele alınması ve incelenmesi ile bulunabilecektir. Gerçekten, tamamen bir gramer tahlili hudutları içinde kalmamak kaydıyla, maddelerin yazılışından bazı sonuçlar çıkarmak mümkündür” demektedir (s.105) ve örneğin, 1961 Anayasası'nın “kişi dokunulmazlığı kanununun açıkça gösterdiği hallerde... Hakim kararı olmadıkça kayıtlanamaz” şeklindeki 14. maddesinin, “kişinin dokunulmazlığının kayıtlanması tamamen yargı yerlerine bırakılmıştır ve yargı yerleri de bunu ancak kanunun gösterdiği hallerde yapabilirler” gerekçesiyle, “münhasır kanun alanı” olduğunu ifade etmektedir, s.106.

“Sınırlama” ve “düzenleme” kavramlarının içeriğine ilişkin ikinci anlayış, her iki kavramın, farklı anlamlar içerdiği ve “düzenleme”nin, “sınırlama”dan daha geniş bir kavram olduğu şeklindedir. Buna göre, “düzenleme, (...) ‘norm alanı’ nı daraltma sonucunu doğuruyorsa, bu bir sınırlamadır. Buna karşılık temel hakkı güçlendirici, onun daha kolay ve etkin bir biçimde kullanılmasını sağlayıcı düzenlemeler sınırlama değildir”.<sup>198</sup> Dolayısıyla bu anlayışın, idarenin kural koyucu işlemleri bakımından ortaya çıkardığı sonuç, bu işlemler ile temel hak ve özgürlüklerin sınırlanamayacağı fakat düzenlenebileceğidir.

Bu halde, temel hak ve özgürlüklere ilişkin kanununla sınırlanma şartı ile genel olarak “kanunla düzenlenir” şeklindeki hükümleri, farklı bir içerikle değerlendirmek gerekir. Gerçekten, “sınırlama” ve “düzenleme” kavramları, herhangi bir konuya ilişkin kural koyma faaliyetini ve konulan kuralları ifade etmekle birlikte, içerikleri bakımından farklıdır. Her sınırlama, bir düzenleme olduğu halde, her düzenleme bir sınırlama anlamına gelmeyebilir ya da gelmemelidir. Gerek, Anayasa’nın 13. maddesinin, gerekse temel hak ve özgürlüklere ilişkin ilgili maddelerde yer alan koşulların, kural koyma yetkisi açısından doğurduğu sonuç, idarenin temel hak ve özgürlükler alanında kural koyucu faaliyette bulunabilmesinin, ancak koyduğu kuralların, temel hak ve özgürlükler alanını sınırlayıcı nitelikte olmaması koşuluyla mümkün olmasıdır. Başka bir ifadeyle, düzenlemenin içeriği, sınırlama olamaz. Anayasa’nın 13. maddesi gereğince, temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması, özlerine dokunulmaksızın, Anayasa’nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı

---

<sup>198</sup> Fazıl Sağlam, **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1982, s.21-22. Benzer olarak Erkut’a göre, “Düzenleme, kişi davranışlarının belli bir doğrultu izlemeleri yolunda, olumlu ve olumsuz bir biçimde kurallar koymaktır. Bir hizmet ve hak yaratmaktan, bir sınır koymaya ve öze dokunmaya kadar uzanan bir alanı kapsar”. Erkut, **İdari İşlemin Kimliği**, s.97.

olarak ve ancak kanunla mümkün olduğu gibi, yasama organı tarafından yapılacak sınırlama da Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz. Bu durumun, idarenin kural koyucu nitelikteki işlemlerinin alanı bakımından sonucu, gerek kanunla sınırlamanın bağlı olduğu koşulların, gerekse sınırlamanın sınırlarının, idare açısından öncelikle geçerli olmasıdır. Zira, yasama organı tarafından ve kanunla yapılamayacak olan, idarenin kural koyucu işlemleri ile zaten yapılamaz. Bu noktada, “sınırlayıcı nitelikte olan nedir?” sorusu, somut bir sorudur ki, adsız düzenleyici işlemlerin sınırları başlığı altında ele alınacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin, 1961 Anayasası döneminde verdiği, “Yasama organının, sınırları belli olan konularda yürütme organına düzenleme görevi verebilmesi hususunun doktrinde caiz görüldüğü bilinmekle beraber bu müsaadenin, Kanun Koyucuya belli konuların bir kanun ile düzenlenmesi görevinin Anayasa ile tahsisen verilmiş olma hallerine kadar uzatılması mümkün görülmemektedir. Zira bu hallerde Kanun Koyucunun, bir kanun hükmü ile, kendisine verilmiş olan düzenleme görevini idareye devretmesi, hem görevi veren Anayasa hükmüne, hem de 5. maddesindeki (1961 Anayasası'nın) yasama yetkisinin devrolunamayacağına dair olan kuralına aykırılık teşkil eder” şeklindeki ve istisnai nitelikte görülen<sup>199</sup> kararı dışında, konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları, bir bütün olarak söz konusu alanı, idarenin kural koyma yetkisine kapatmamakta, fakat sınırları açısından değerlendirmeye tabi tutmaktadır.<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> K. Burak Öztürk, **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2009, s.147. AYM, E.1965/2, K.1966/3, k.t.4.2.1966, **RG**: 8.6.1966/12317.

<sup>200</sup> Anayasa Mahkemesinin, özellikle Anayasa'nın 38. maddesi ile ilgili kararlarına örnek olarak bkz., AYM., E.2000/5, K.2003/65, k.t.18.6.2003, **AMKD.**, C.40/1, s.108; AYM., E.2002/40, K.2006/20,

Aynı sonuç, Danıştay kararları için de geçerlidir: “Adli ve Önleme Aramaları Yönetmeliği” hükümleri ile ilgili olarak açılan iptal davasında Danıştay, “Başka bir deyişle yönetmelikler, yasa tekniğine uygun olmaması ve güçlükler bulunması nedeniyle yasal düzenlemelerde yer almayan ancak idarenin işleyişi ve kamu yararı için önceden belirlenmesi zorunlu bulunan teknik konu ve ayrıntıların yasal çerçeve içerisinde kalmak koşuluyla objektif, somut ve sürekli kurallarla belirlenmesini amaçlar” gerekçesiyle, ceza yargılaması usulü konusu olarak adli aramaların, idarenin kural koyucu işlemi ile düzenlenebileceğini kabul etmiştir.<sup>201</sup> Benzer biçimde Danıştay, Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği’nin, Adalet Bakanlığı müfettiş ve başmüfettişlerine tanıdığı olduğu “haberleşmenin tespiti ve dinlenmesi gibi delil toplama” yetkisini değerlendirirken, “... kanun ve tüzük ile verilen yetkilerini, mevzuatın öngördüğü sınırların dışına taşacak şekilde genişleten ve onlara haberleşmenin tespiti ve dinlenmesi adı altında, ‘yeni bir delil toplama yöntemi’ yetkisi tanıyan dava konusu yönetmelik hükmünde mevzuata uyarlık bulunmamıştır” sonucuna ulaşmakla birlikte,<sup>202</sup> yargılama usulü konusunda idarenin yönetmelik çıkarma yetkisini şu şekilde karşılamıştır: “T.C. Anayasası’nın 123.maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği ilkesi getirilmiş; 124. maddesiyle ise;

---

k.t.15.2.2006, **RG:** 13.7.2006/26227; AYM., E.1995/28, K.1996/2, k.t.18.1.1996, **AMKD.**, C.36/1, s.20-21; AYM., E.2001/3, K.2005/4, k.t.6.1.2005, **RG:** 20.10.2005/25972.; AYM., E.2000/24, K.2004/82, k.t.17.6.2004, **RG:** 1.3.2005/25742.

<sup>201</sup> D.10.D., E.2005/6392, K.2007/948, k.t.13.3.2007, **İBD.**, C.81, S.5, 2007, s.2418 vd. Buna karşılık, iki üye tarafından kaleme alınan karşı oy yazısında, yönetmeliğin “adli aramaları” konu edindiği, adli aramaların ceza yargılaması usulü kapsamında olduğundan idari alanın dışında kaldığı, “yargılama usulü içinde düzenlenen bir kanunun idari alan sayılabilmesi için ise bu konuların neler olduğunun ve sınırlarının kanun koyucu tarafından açıkça gösterilmesi” gerektiği, nitekim yönetmeliğin yasal dayanağı olan 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun kimi maddelerinde yönetmelikle düzenlenecek olan konuların belirtildiği ifade edilerek, idarenin konuya ilişkin yönetmelik yapma yetkisinin bulunmadığı ifade edilmektedir.

<sup>202</sup> D.5.D., E.2009/5240, YD, k.t.28.12.2009, **DBB.** Benzer şekilde Danıştay, Özel Kreş ve Gündüz Bakımevleri ile Özel Çocuk Kulüpleri Kuruluş ve İşleyiş Esasları Hakkında Yönetmelik maddesinin değiştiren yönetmeliğin iptali istemiyle açılan davada, “ (ilgili yasalarda) özel kreş ve gündüz bakımevleri ile özel çocuk kulüplerinde çalışacak sorumlu müdür ve grup sorumlularının Türk vatandaşı olması gerektiğine ilişkin bir hükmün yer almadığı, bu itibarla yabancılar yönünden temel hak ve özgürlükler alanında yapılacak bir sınırlamanın milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla yapılması gerektiği açık olup, yönetmelikle bu alanın sınırlanmasında hukuka uyarlık bulunmadığı” sonucuna ulaşmaktadır. DİDDGK, E.2002/1048, K.2003/962, k.t.18.12.2003, **DKD**, S.4, 2004, s.79.

Başbakanlık, Bakanlıklar ve kamu tüzelkişiliklerine kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir. İdareler, bu yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarabilecekleri gibi, kamu hizmetinin daha etkin ve verimli yürütülmesi amacıyla yönetmeliklerde değişiklikler de yapabilirler. Yönetmeliklerin anayasa, yasa, tüzük ve hukukun genel ilkelerine aykırı hükümler içermemesi ve öngörülen biçim ve yetki koşullarına uyularak çıkarılması dışında, söz konusu düzenleme yetkisinin kullanılmasına kamu hukuku yönünden herhangi bir engel bulunmadığı açıktır.” Danıştay’ın yerleşik görüşü, bu şekilde olmakla birlikte, ayrıksı görünen kararı da vardır: Adli ve idari Yargıda Adaylık Yazılı Sınav ve Mülakat Yönetmeliği’nin iptali istemiyle açılan davada Mahkeme, hem yönetmelik düzenlemelerinin kanunu değiştirici ve kapsam daraltıcı niteliği, hem de Anayasa’nın 140. maddesinde hakim ve savcıların nitelikleri ve atanmalarının kanunla düzenleneceğinin belirtilmiş olması karşısında, yasama organına ait bir alanın düzenlendiği gerekçesiyle iptal kararı vermiştir.<sup>203</sup>

Sonuç olarak, temel hak ve özgürlükler alanı açısından, kural koyma yetkisi sınırlama içeriği ile ortaya çıkamayacak olmakla birlikte, bu, yetkinin alanı açısından değil, kapsamı ve sınırları bakımından hukuki sonuçlar doğurur. Bu sonucun, idarenin yasallığı ilkesi bakımından, bir takım ek kayıtlara sahip olmakla birlikte, Anayasada kanunla düzenleneceği öngörülen diğer konular bakımından öncelikle geçerli olacağı açıktır.

---

<sup>203</sup> D.5.D., E.1987/2545, K.1988/1659, k.t.25.05.1988, **DD.**, S.72-73, 1989, s.302.

## **B. Anayasada Düzenlenen Kural Koyucu İşlem Türleri**

Türk hukukunda, türev nitelikte olan kural koyma yetkisinin hukuki araçları Anayasada düzenlenmiştir. Fransız hukukunda, işlemi yapan makam ve işlemin bağlı olduğu şekil kurallarına göre yapılabilir bir ayırım olmakla birlikte,<sup>204</sup> Türk hukukunda tüzük ve yönetmelik işlemleri, Anayasada düzenlenmemiş işlem türleri karşısında, kural koyucu işlem türü olarak ve bağlı olduğu yetki ve biçim kuralları ile Anayasada yer almaktadır.

Adsız düzenleyici işlemlerin, idarenin kural koyma yetkisi bağlamında ortaya çıkardığı sorun, 1924 Anayasası'nda düzenlenen “nizamname” ve 1961 ve 1982 Anayasalarında düzenlenen tüzük ve yönetmelik olmak üzere, belirli işlem türlerinin Anayasada yer alması karşısında, nizamname, tüzük ve yönetmelik işlemleri dışında kalan kural koyucu işlemlerin hukuki dayanağıdır. Bu hukuki dayanak sorunu, idarenin kural koyma yetkisinin kaynağı sorusuna verilecek yanıtla ilgilidir. Zira, idarenin kural koyma yetkisi, kural koyucu işlemlerin düzenlendiği Anayasal hükümlerden kaynaklanıyorsa, idarenin bu işlemler dışında kural koyucu işlem yapma yetkisi söz konusu olmayacak, fakat somut Anayasal hükümler, zaten mevcut kural koyma yetkisinin bir sonucu iseler, dayanak sorunu kalmayacaktır.

---

<sup>204</sup> Öztürk, **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, s.115. Buna göre, hiyerarşik olarak, Devlet Şurası'nın incelemesinden geçirilen ve Bakanlar Kurulu'nda görüşülmek koşuluyla Başbakan tarafından çıkarılan kararnameler; Devlet Şurası'nın incelemesine sunulmayan fakat Bakanlar Kurulu'nda görüşülen kararnameler ve başbakan tarafından çıkarılan kararnameler olmak üzere bir ayırım yapılmaktadır.

## **II. YETKİNİN KAYNAĞI BAĞLAMINDA ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER**

Türk Hukukunda, adsız düzenleyici işlemler, kural koyma yetkisinin kaynağı bağlamında, üç ayrı konum noktasına sahiptir.

### **A. Genel Düzenleme Yetkisi Bağlamında Konumlandırma**

İlk yaklaşım, idarenin kural koyma yetkisini “genel” nitelikte kabul eden ve bu nedenle hukuki araçlarını, Anayasa’da belirtilmiş işlemlerle sınırlı görmeyen yaklaşımdır. Bu yaklaşımın temel sonucu, kural koyma yetkisinin, Anayasa’nın kural koyucu işlemlere ilişkin hükümlerinden değil, söz konusu hükümlerin, kural koyma yetkisinden türetilmesidir. Bununla birlikte, yetkinin, genel olarak nitelenmesinin gerekçeleri farklıdır.

#### **1. Yürütme ve İdare İşlevi**

Öğretide, Sarıca, Anayasa’da belirtilmiş tek düzenleyici işlemin, “nizamname” olduğu 1924 Anayasası döneminde, “tanzim salahiyeti”ni, “münhasıran icra uzvunun ve idari makamların hukuk kaideleri vazetmek salahiyetine tekabül etmektedir” şeklinde tanımlamakta ve “tanzim salahiyeti, icra ve idare organlarının nizamnameler, talimatnameler ve kararnameler yapmak salahiyetidir” diyerek, yetkinin kaynağını, icra (yürütme) fonksiyonunda görmektedir.<sup>205</sup> Zira, yürütme fonksiyonu, kanunları icra etmek fonksiyonu olarak, gerektiğinde boşlukları

---

<sup>205</sup> Sarıca, **Türkiye’de İcra Uzvunun Tanzim Salahiyeti**, s.21.



doldurmak ve yeni kurallar koymak yetkilerini öncelikli olarak içine alır.<sup>206</sup> Bu nedenle, Sarıca'ya göre kural koyma yetkisinin kaynağı “nizamname”yi düzenleyen 52. madde değil, yürütme organının salt yürütme organı olmasından kaynaklı olarak sahip olduğu genel düzenleme yetkisi ve bu yetkinin temeli olan Anayasa'nın yürütme organına ilişkin 7. maddesidir.<sup>207</sup> Tam da bu nedenle idarenin sadece nizamname değil, “talimatname”, “objektif kararname” gibi kural koyucu işlemler yapma yetkisi olduğu açıktır.<sup>208</sup> Böylelikle, idarenin tesis ettiği diğer kural koyucu işlemlerin (talimatname), hukuki bir temelde açıklanması, nizamnameye ilişkin Anayasal hükümden değil, bunu da kapsayacak ve “icra uzvuna genel bir tanzim salahiyyeti bahşeden bir hüküm”den çıkarılmaktadır.<sup>209</sup> Nihayet, icrai karar almaya yetkili idari makamların, talimatname çıkarmaya da yetkili olduğu kabul edilmelidir. Zira, “talimatname, icrai bir karar olduğuna göre, icrai karar almaya selahiyattar bir makam diğer icrai kararlar gibi talimatnameler de istar edebilir”.<sup>210</sup>

Onar, aynı sonuca, yürütmenin, kanunu uygulama fonksiyonu gerekçesiyle değil, fakat, icra (idare) fonksiyonunun gerekleri aracılığıyla ulaşmaktadır. Onar, Sarıca'ya atıfla, idarenin düzenleme yetkisinin, 1961 Anayasası'nın tüzük ve yönetmelik hükümlerini düzenleyen 107. ve 113. maddelerinde konu edilmekle birlikte, bu

---

<sup>206</sup> Sarıca, **Türkiye’de İcra Uzunun Tanzim Salahiyyeti**, s.30.

<sup>207</sup> **Ibid.**, s.33.

<sup>208</sup> **Ibid.**, s.37. Nitekim Sarıca, kendi görüşüne dayanak olarak, 1924 Anayasası öncesinde, düzenleme yetkisi ve nizamnameler hakkında herhangi bir Anayasal hüküm olmamasına rağmen, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan çeşitli nizamnameleri örneklemekte ve aynı durumun 1924 Anayasası döneminde de geçerli olduğunu ifade etmektedir: Gerek “Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti neşir ve İlanı ve Mer’iyet Tarihi Hakkındaki Kanun” ve diğer kanunlarda yer alan “talimatname” çıkarma yetkisi, gerek 1567 sayılı “Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu” ile Bakanlar Kurulu’na tanınan geniş yetkiler, Anayasa’da belirtilen nizamname dışındaki kural koyucu işlemlerin hukuki dayanağıdır, s. 31 ve s.219 vd.

<sup>209</sup> Nitekim Sarıca'ya göre, “icra uzunun sırf icra organı olmak hasebilen genel bir tanzim salahiyyetini hazi olmadığını kabul edersek; bu uzun talimatname, objektif kararnameler gibi tanzimi tasarruflar yapabilmesini, Hukuken anayasa bakımından, izah edemeyiz”, s.37.

<sup>210</sup> **Ibid.**, s.234.

maddelerde yer alan yetkiden daha geniş olduğunu, zira düzenleme yetkisinin, icra ve idare fonksiyonundan ve niteliğinden doğduğunu ifade etmekte ve hatta, “icra ve idare fonksiyonu yapısı itibariyle bir takım kaide tasarruflar yapmak imkanına maliktir ve hatta idarede eşitliği sağlamak, hizmetten faydalanacaklar için eşit muamele yapmak, idarenin tarafsızlığını temin etmek için bu tasarrufları yapmak mecburiyetindedirler” sonucuna ulaşmaktadır.<sup>211</sup> Bu nedenle icrai karar almaya yetkili tüm idari makamların, düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip oldukları kabul edilmelidir.<sup>212</sup>

Anayasa Mahkemesi’nin adsız düzenleyici işlemler açısından özelleştirilebilecek sınırlı sayıda kararı, Anayasa’da belirtilmeyen işlemler dışındaki işlemlerin yürütme fonksiyonunun gereği olarak değerlendirilmesi sonucu açısından bu yaklaşım ile ortaktır:

“İtiraz sebeplerinden birisi de, Anayasa’nın 107. maddesiyle Bakanlar Kuruluna sadece tüzükler çıkarma yetkisinin tanınmış olmasıdır... Ancak bu hüküm, Bakanlar Kurulunun tüzükler dışında tanzim edici hukuki tasarruflarda bulunmayacağı anlamını taşımaz... Anayasa’nın 107. maddesi tanzim şekillerinden birini göstermektedir. Yürütme organının bunun dışında kanunun emrine uyarak ve kanuna aykırı olmamak şartıyla umuma şamil nitelikte hukuki tasarruflarda bulunması idare hukuku esaslarına da uygundur”.<sup>213</sup> Mahkeme’nin konuya ilişkin bir sonraki kararında, “... bunun aksini kabul etmek yürütme faaliyetini çok dar ve işlemesi güç bir çerçeveye içine sokmak... demek olur ki, bunun ne ülke yararlarına ne de Anayasanın ruhuna uygun düşmeyeceği ve idare fonksiyonunun gerekleri ile bağdaşmayacağı ortadadır” denilerek,<sup>214</sup> mevcut durum, “ülke

<sup>211</sup> Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. 1, s.371-372.

<sup>212</sup> **Ibid.**, s.393.

<sup>213</sup> AYM., E.1963/4, K.1963/71, k.t.28.3.1963, **AMKD.**, S.1, 1964, s.135. Aynı içerikte ve “tebliğ”i, “özel kanunun tatbikatına ilişkin olarak alınmış objektif kararlardan” olarak gören karar olarak, E.1962/232, K.1963/9, k.t.16.1.1963, **AMKD.**, S.1, 1964, s.66.

<sup>214</sup> AYM., E.1973/12, K.1973/24, k.t.7.6.1973, **AMKD.**, S.11, s.265 vd.

yararları”, “Anayasanın ruhu” ve “idari fonksiyonun gerekleri” gerekçeleriyle hukuki çerçeveye dahil edilmektedir. Mahkeme, her ikisi de 1961 Anayasası dönemine ait bu kararlarda, “idari fonksiyonun gerekleri”nin ve idari işlevin, “kanunun emrine uyararak ve kanuna aykırı olmamak şartıyla umuma şamil nitelikte hukuki tasarruflarda bulunmak” yetkisini içerdiğini ifade etmektedir. Dolayısıyla idarenin kural koyma yetkisi, Anayasada yer alan ve idarenin kural koyucu işlemini düzenleyen somut hükümlerinden değil, fakat bu hükümlerin bir tür “tezahür” olarak değerlendirilmesine dayalı olarak, yürütme yetkisinden ve idari işlevden çıkarılmaktadır. Zira bu yaklaşımın odak noktası, düzenleme yetkisinin yürütme yetkisinde “mündemiç” olduğudur. Fakat, kural koyucu işlemlerin, idari işlevin hukuk düzenindeki yansımaları olarak kabul edildiği bu anlayışın geri planının, idari işlev ve “düzenleme yetkisi” arasında kurulan bir tür yapısal ilişkiye dayandırıldığını da belirtmek gerekir. Nitekim, “idari fonksiyonun gerekleri”, “ülke yararları” ve “Anayasanın ruhu” gerekçeleri, yürütme organı ve idarenin, modern devletin kuruluş ve işlevi bağlamında belirli bir şekilde kavranışının ürünüdür ki, içeriğini, teknik özellikler gösteren ve hızlı biçimde alınması gereken tedbirlerin, yasama organının yavaşlığı nedeniyle, yürütme organı tarafından alınması gerekliliği oluşturmaktadır. Bu sonuç, geçen yüzyılın ilk yarısında ve idare hukuku öğretisinde, modern devletin başka bir kavranış biçimi olarak, “kanun”u, “milli iradenin ifadesi” şeklinde anlamlandıran yaklaşımın tersidir.<sup>215</sup>

---

<sup>215</sup> Başgil, **Türkiye Teşkilat Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, s.37; Muslıheddin Adil, **Mukayeseli İdare Hukuku**, İstanbul, Güneş Matbaası, 1933, s.127; Mustafa Şeref Özkan, **İdare Hukuku –Ders Notları-**, Ankara, Ankara Hukuk Fakültesi Talebe Cemiyeti, 1935, s.63; M. Muhtar Çağlayan, “İcra Organının Kaide Muameleleri-Nizamnamelerin Hukuki Mahiyeti”, **İdare Dergisi**, Y.31, S.263-264, 1960, s.30; Talat Kamil, “Türkiye’de İdari Nizamnameler”, **Siyasal Bilgiler**, Yıl.V, S.59, Şubat 1936, s.44-45. Başgil’e göre, kanun ile idarenin kural koyucu işlemleri arasındaki gerek içerik, gerekse hiyerarşi farklılığı, kanunun “millet iradesi ve efkârının Büyük Millet Meclisi dilile ifadesi” olmasının sonucudur: “... menşei olan millet iradesi ve bunun zuhuruna vasıta olan Büyük Millet Meclisi gibi, kanun da üstündür;

## 2. Takdir Yetkisi

Öğretide, Güneş'e göre, 1961 Anayasası'nın 'Yürütme görevi'ne ilişkin 6. maddesi, idarenin hem birel hem de kural işlemlerinin dayanağıdır.<sup>216</sup> İdarenin düzenleme yetkisinin, salt kanunları uygulamakla sınırlı olarak açıklanamayacağını ifade eden Güneş, idarenin sübjektif işlem yapma/yapmama ya da işlemin içeriğini belirleme yetkisine sahip olduğu her durumda, kural koyma yetkisine de sahip olduğunu kabul etmektedir. Zira, takdir yetkisinin bir "tezahürü" olarak düzenleme yetkisi, takdir yetkisinin "(...) somut bir olayda değil, benzer olaylarda eşit şekilde" kullanılmasıdır.<sup>217</sup> Kaldı ki, "idare kanunla kendisine tanınan takdir yetkisinin genişliği ne olursa olsun, bunu aynı şartların ve olayların meydana çıkışında eş işlemlerle kullanmaya mecbur olduğuna göre, zaten ortada –tabiri caizse- zımni bir düzenleme mevcut bulunuyor demektir".<sup>218</sup> Bu nedenle yazar, 1961 Anayasası'nda belirtilmiş olan tüzük ve yönetmelik işlemlerinin dışında kalan işlemleri, takdir yetkisinin, eşitlik ilkesine uygun kullanılma zorunluluğu temelinde açıkladığı genel düzenleme yetkisinin görünümleri olarak değerlendirmektedir. Bununla birlikte, Güneş, yönetmeliğin, Anayasada belirtilen bir işlem olması nedeniyle, diğer düzenleyici işlemlerden hiyerarşik olarak üstün olduğunu da ifade etmektedir.<sup>219</sup>

---

devlet muameleleri hiyerarşisinde üstün gelir ve üstün bir kaide-muamele teşkil eder... icra, idare ve kaza faaliyetleri ise kanuni statü ile mukayyettir... ". Başgil, **Türkiye Teşkilat Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, s.62.

<sup>216</sup> Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.81.

<sup>217</sup> **Ibid.**, s.90.

<sup>218</sup> **Ibid.**, s.90.

<sup>219</sup> **Ibid.**, s.193.

Bir görüşe göre, idarenin kural koyma yetkisinin, takdir yetkisi dayanak kılınarak açıklanması, eğer takdir yetkisinin varlığı, “bir hukuk kuralı ile öngörülmesi mümkün olmayan somut durumların özelliklerine uygun çözümler bulma olanağı sağlamak” ise, çelişkilidir.<sup>220</sup> Diğer yandan, “idareye birel işlemler tesis etmek konusunda takdir yetkisi tanıyan bir kanun hükmünün, kendiliğinden düzenleme yetkisini de içerdiği sonucuna varmak, bir bakıma idarenin kendine tanınan takdir yetkisini bağlı yetkiye dönüştürmesine imkan vermektir. Oysa kanun koyucu bu hususu kasten düzenlememek ve idareye de düzenleme yetkisi tanımamak suretiyle, ilgili idarenin otomatik bir uygulamaya gitmesini önlemek ve onu somut durumların özelliklerini dikkate almaya zorlamak istemiş olabilir”.<sup>221</sup>

Nitekim, Danıştay, 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununa ilişkin olarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Yönerge dayanak kılınarak tesis edilen işlemi, “...vatandaşlığa alınmak için 403 sayılı Türk vatandaşlığı Yasasında öngörülen koşulları taşıyan ve hakkında yapılan tahkikatta güvenlik bakımından kişisel sakıncası tespit edilmeyen davacının, vatandaşlığa alınma isteminin, vatandaşlığa alınmasının sakıncalı olduğu yönünde somut hiçbir bilgi ve belgeye dayanılmadan sadece Yönergede öngörülen koşulu taşımadığı gerekçesiyle reddi yönünde tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı” gerekçesiyle verilen iptal kararını onamıştır.<sup>222</sup> Benzer biçimde, Danıştay, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından çıkarılan genelge ile ilgili olarak, “Anayasanın 128. maddesi uyarınca çıkarılan 657 sayılı yasada, emekliye ayrılanların yeniden hizmete alınmaları konusunda düzenleme yapılmış olması karşısında, genelge ile emekli öğretmenlerin tekrar öğretmenliğe atanamayacakları yönünde düzenleme yapılması, 93. madde ile idareye tanınan takdir yetkisini ortadan kaldıracı bir nitelik taşıdığından ve yasada yer almayan bir kısıtlama öngörüldüğünden genelge hukuka aykırı bulunmuştur. Davacının bu

<sup>220</sup> Öztürk, **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, s.109.

<sup>221</sup> **Ibid.**, s.109.

<sup>222</sup> D.10.D., E.2003/2636, K.2006/5764, k.t.17.10.2006, **DD.**, S.114, 2007, s.302.

yoldaki başvurusunun bu madde uyarınca incelenip değerlendirilmesi gerekirken, genelgeye dayanılarak reddedilmesi hukuka aykırıdır”<sup>223</sup> sonucuna vararak, genelgeyi, takdir yetkisini ortadan kaldırııcı nitelikte değerlendirmiştir.

### 3. Düzenli İdare İlkesi

Öğretide Balta, “düzenli idare ilkesi”ni, “idare, hukuk kaynaklarının, en başta kanunun kendi yetki ve takdirine bıraktığı konuları, bunların nitelikleriyle eldeki tecrübe ve imkan verdiği ölçüde, bir takım objektif kurullarla düzenlemek ödevindedir” şeklinde açıklamakta ve idarenin bu nedenle sahip olduğu düzenleme yetkisini, “genel düzenleme yetkisi” olarak adlandırmaktadır.<sup>224</sup> Burada, düzenleme yetkisinin kaynağı olarak takdir yetkisi değil, kanunun yetki ve takdirini idareye bıraktığı konuların, idare tarafından düzenlenmesi söz konusudur ve yazar, “idarenin kendi takdir alanını bu şekilde kurullarla düzenlemesi, idari karar ve tedbirleri bireysel ve değişken durum ve ihtiyaçları karşılamayı güçleştirmeyecek bir ölçü içinde kalması zorunludur. Aksi durum sakıncalı olur” şeklinde de devam etmektedir. Bu açıdan bakıldığında, birbirinden farklı iki idari işlev üzerine kurulu bir ikilik olduğu dikkat çekicidir: “...İdari faaliyetler kanun ve tüzük uygulamaktan ibaret değildir. Hatta bunları uygulama işi idari faaliyetlerin sayılı bir kısmını teşkil eder. İdari hizmetlerin büyük kısmı, kanun ve tüzüklerin uygulanması niteliğinde olmayan türlü teknik ve maddi faaliyetlerdir. Bu çeşit faaliyetlerin de düzenle yürütülmesine ihtiyaç vardır. Bu ise bir takım kurulların önceden belirtilmesini gerektirir. İşte bu çeşit kurullar da birer yönetmelikle konulurlar”.<sup>225</sup> Nitekim Balta,

---

<sup>223</sup> D.5.D., E.1993/4878, K.1994/1129, k.t.22.2.1994, **DBB**.

<sup>224</sup> Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, s.84.

<sup>225</sup> **Ibid.**, s.126.

kanun ve tüzük hükümlerini uygulayıcı nitelikteki yönetmelikleri “uygulama yönetmeliği”, diğerlerini “adi yönetmelik” olarak nitelemektedir.

Nihayet, öğretide, Günday’ın yaklaşımı, idarenin kural koyma yetkisini, takdir yetkisi ve hukuk devletinin gereği olarak, “belirlilik ve düzenli idare” ilkeleri ve bu ilkelerin dayanağını oluşturan “eşitlik” ilkeleri ile açıkladığından, hem takdir yetkisi, hem de düzenli idare ilkesini birlikte ele alan bir yaklaşım olarak saptanabilir.<sup>226</sup>

Danıştay’ın bir kısım kararında, idarenin kural koyma yetkisinin, “genel düzenleme yetkisi” bağlamında konumlandırıldığı görülmektedir. Buna göre, adsız düzenleyici işlemler, “genel düzenleyici işlemler” olarak adlandırılmakta ve idarenin kanun ve yönetmeliklere aykırı olmamak koşuluyla, “genel düzenleyici işlemler” yapabileceği kabul edilmektedir. Danıştay’a göre, “...İdare kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak ülke genelinde uygulamada birlik sağlamak ve idarenin işleyişini düzenlemek amacıyla kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı olmamak koşuluyla genel düzenleyici işlem yapmaya yetkilidir. Bu işlem genel tebliğ, genelge, karar v.b şeklinde olabilir...”<sup>227</sup> Nitekim, “ülke genelinde uygulamada birlik sağlamak”,<sup>228</sup> “işlemleri düzenli yürütmek”,<sup>229</sup> “kanunun uygulanmasında ortaya çıkan tereddütleri gidermek”,<sup>230</sup> “yasaların uygulanmasını göstermek”,<sup>231</sup> “yasaların uygulanması konusunda açıklamalar

---

<sup>226</sup> Günday, **İdare Hukuku**, s.210.

<sup>227</sup> D.11.D., E.1997/2307, K.1999/781, k.t.24.2.1999, **DD.**, S.102, 2000, s.683.

<sup>228</sup> D.8.D., E.2004/5352, K.2006/544, k.t.13.2.2006, **DD.**, S.112, 2006, s.245; D.8.D., E.2005/2099, K.2006/3165, k.t.25.9.2006, **DD.**, S.114, 2007, s.255.

<sup>229</sup> D.5.D., E.1994/6009, K.1996/3250, k.t.24.10.1996, **DD.**, S.93, 1997, s.243.

<sup>230</sup> D.5.D., E.1989/918, K.1990/1932, k.t.25.10.1990, **DD.**, S.82-83, 1992, s.427; D.11.D., E.2005/4391, K.2008/2321, k.t.10.3.2008, **DD.**, S.120, 2009, s.347.

<sup>231</sup> D.6.D., E.1996/1122, K.1997/588, k.t.7.2.1997, **DD.**, S.94, 1998, s.367; D.6.D., E.1997/2199, K.1998/1674, k.t.19.3.1998, **DD.**, S.97, 1999, s.351; DİDDK., E.2003/730, K.2005/284, k.t.28.4.2005, **DD.**, S.111, 2006, s.52; D.5.D., E.2006/7330, K.2007/2317, k.t.15.5.2007, **DD.**, S.116, 2007, s.184.

getirmek”<sup>232</sup> gerekçelerinde görülebileceği gibi, idarenin, genel ve objektif nitelikte düzenlemeler yapma yetkisi, “kamu yararı ve hizmet gerekleri”, yani, idarenin sahip olduğu takdir yetkisinin gereği ve “uygulamada birlik sağlamak” ve “idarenin işleyişini düzenlemek” amaçları ile açıklanmaktadır. Kuşkusuz, herhangi bir kanun düzenlemesinden, idarenin takdir yetkisini kullanarak kural koymasının öngörülmesi olduğu sonucu çıkarılabilir.<sup>233</sup> Danıştay, bundan farklı olarak, kural koyma yetkisinin dayanağı olarak, takdir yetkisi ve düzenli idare ilkesine işaret etmektedir.

Gerek öğretide, gerekse Danıştay kararlarında, idarenin kural koyma yetkisinin “genel düzenleme yetkisi” olduğu şeklindeki bu yaklaşımın geri planı, Anayasada düzenlenmiş bulunan işlemler dışında kalan işlemlerin hukuki bir dayanakla açıklanmasıdır. Zira tersi durumda, idarenin kaynağını Anayasadan almayan bir yetki kullandığını kabul etmek kaçınılmazdır. Oysa, idarenin, kural koyma yetkisinin kaynağı Anayasadır ve yürütme ve idare organ ve makamları tarafından kullanılan

---

<sup>232</sup> D.5.D., E.1989/2717, K.1990/950, k.t.9.5.1990, **DD.**, S.81, 1991, s.172.

<sup>233</sup> Nitekim, Danıştay, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan ve belirtilen kadrolarda görev yapmakta olanlar dışında kalan personelden 30 hizmet yılını ya da 60 yaşını doldurmuş bulunanlar hakkında, belirlenen süre içinde başvuramaları halinde resen emeklilik işlemlerinin uygulanacağı şeklinde kural içeren genelgeyi, “Emekli Sandığı Kanunu’nun 39. maddesi (b) bendinde ifade edilen ‘kurumlarınca görülen lüzum’ ibaresiyle idarelere tanınan takdir yetkisi, idarelerce, hem içinde buldukları ekonomik koşullar, hem de personelin şahsından kaynaklanan nedenlerden dolayı kullanılabilir” biçiminde değerlendirilmektedir. D.10.D., E.1992/4292, K.1993/2338, k.t.27.5.1993, **DD.**, S.88, 1994, s.458. Aynı şekilde, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan “Diplomatik Temsilcilikleri ve Konsolosluk Heyetlerini Korumak Amacıyla Dışişleri Bakanlığı Kadrolarında Geçici Süreli Görevlendirilecek Emniyet Mensuplarının Seçilme Esas ve Usulleri Hakkında Yönerge”nin, Devlet Memurları Geçici Süreli Görevlendirme Yönetmeliği’nin “geçici süreli görevlendirilecek personele ilişkin şartlar” başlıklı 4. maddesinin (a) bendinde yer alan “görevin gerektirdiği şartlara sahip olması ve yapılacak işin mesleği ile ilgili bulunması” şeklindeki hükmü dayanak kılınarak çıkarılması karşısında, “koşulların saptanması, görevlendirilecek hizmetin özelliğine göre kurumlara bırakılmıştır” biçiminde değerlendirilmiştir. D.1.D., E.1991/54, K.1991/53, k.t.4.4.1991, **DD.**, S.82-83, 1992, s.52. Benzer biçimde, “...yukarıda belirtilen yasa hükümlerinden, gümrüklerde yasal çalışma saatleri dışında iş yapılması halinde iş sahiplerinden alınan fazla çalışma ücretlerinin miktarı, tahsil ve dağıtım şeklinin saptanmasında bakanlığın yetkili kılındığı, bu ücretlerin dağıtımında da sınırlı olarak takdir yetkisi verildiği anlaşılmaktadır” diyerek, kanunla verilen takdir yetkisinin, Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı tarafından çıkarılan “fazla çalışma şeklinin tahsil ve dağıtımı” konulu talimat ile kullanıldığı kabul edilmektedir. D.11.D., E.2000/9743, K.2003/4050, k.t.14.10.2003, **DKD.**, S.3, 2004, s.328.



kural koyma yetkisinin, kanun dayanak kılınarak kullanılma zorunluluğu, yani niteliği, kaynağından ayrı bir hukuki sorun değildir. Zira, gerek idare, gerekse idarenin yürüteceği hizmetler, kanunla kurulur ve idarenin kanuni dayanak olmaksızın yeni bir hizmet kurması olanaklı olmadığı gibi, idarenin kanun dayanağı olmaksızın, konu açısından kendisine ayrılmış bir alanda genel düzenleme ya da bireysel idari işlem yolu ile işlem yapması şeklinde genel bir yetkisi de yoktur. Anayasa'nın gerek, "Yürüme yetkisi ve görevi"ne ilişkin 8. maddesi, gerekse tüzük ve yönetmeliklere ilişkin 115. ve 124. maddelerinin birlikte değerlendirilmesinden çıkan sonuç, idarenin kural koyucu işlemlerinin, ancak "kanunun uygulanması" bağlamında ortaya çıkabileceğidir. Anayasa'nın 115. ve 124. maddelerinde yer alan "kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek" üzere çıkarılan tüzük ve "kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak" üzere çıkarılan yönetmelik, idarenin "kanunu uygulamak" şeklindeki genel yetki ve görevinin somut biçimleri olmakla ve bu nedenle tüzük ve yönetmelikler açısından ilgili maddeler, doğrudan dayanak oluşturmakla birlikte, gerek bu işlemler, gerekse idarenin diğer kural koyucu işlemleri açısından kural koyma yetkisinin kaynağı, herhangi bir alanın, yasama organı tarafından kanunla düzenlenmiş olmasıdır. Bu nedenle Anayasada belirtilemeyen kural koyucu işlemler bakımından, Anayasa'nın 8. maddesi, dayanak olarak kabul edilebilir.<sup>234</sup> Diğer yandan, kural koyucu işlemlerin dayanağının, herhangi bir alanın kanunla kurula bağlanmış olması olarak kabulü, kanunun uygulanmasının dar anlamıyla ele alınması gerektiği anlamına gelmez. İdarenin, hizmetin yürütümü amacıyla gerçekleştirdiği kural koyucu işlemleri, kuşkusuz, idarenin yasallığı ilkesi gereği, dayanağını

---

<sup>234</sup> Özay, **İdari Yaptırımlar**, s.83.

kanundan ve üst hukuk kurallarından almak zorunda olmakla birlikte, doğrudan bir üst hukuk kuralının yetkilendirmesi olmaksızın ortaya çıkabilir. İdare, kanunla kurulmuş bir hizmet alanında, hizmetin yürütümüne ilişkin kurallar koyabilir. Kanuna uygun ve kanunun çizdiği sınırlar içinde kalmak zorunda olan idare tarafından yapılan bu işlemler de geniş anlamda “kanunun uygulanması” anlamına gelir. Bizce bu durum, kanun tarafından yapılan kurallaştırmanın biçimi ve kurallaştırmanın genel ya da ayrıntılı şekilde ortaya çıkan düzeyi ile ilgilidir.

## **B. Türev Düzenleme Yetkisi Bağlamında Konumlandırma**

İkinci yaklaşım, düzenleme yetkisinin “ayrık ve özel bir yetki olarak” nitelenmesi ve Anayasa’da belirtilen tüzük ve yönetmelik işlemlerinin, bu yetkinin tüketici araçları olarak ele alınmasıdır.<sup>235</sup>

Öğretide, Dönmezer, “Eski Anayasa’dan farklı olarak yönetmeliklere ait hükmün Anayasa’da ifade edilmiş bulunmasının önemli bir neticesi olmak lazım gelir. Yürütme organına ve idareye tanınan tanzim selahiyeti artık sadece tüzük ve yönetmelik neşredebilmekten ibarettir. Bunun dışında bugüne kadar gelen, Anayasa örf ve adetleri çerçevesi içinde, karar, sirküler, tamim, tebliğ gibi vasıtalarla Yasama tasarrufu mahiyetinde objektif kaideler vaz’etmek yetkisinin kaldırılmış olduğunu kabul etmek icap eder” diyerek, 1961 Anayasası düzenlemesine vurgu

---

<sup>235</sup> Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.392; Sulhi Dönmezer, “İcranın Tanzimi Tasarrufları ile Suç İhdası: Anayasa’ya Aykırılık İddiası Halinde Verilmesi Gereken Karar” (Kronik), **İHFM**, C.28, S.1, 1962, s.237; Öztekin Tosun, “Yürütme organlarının Koyduğu Kaidelere Aykırılıkların Cezalandırılması”, **İHFM**, C.28, S.2, 1962, s.349; Duygun Yarsuvat, “Yürütme Organının Koyduğu Kaidelerle Suç İhdası ve 1961 Anayasası”, **İHFM**, C.29, S.3, 1963, s.540.

yapmaktadır.<sup>236</sup> Duran'a göre de salt bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri tarafından kullanılabilir olan düzenleme yetkisi, tüzük ve yönetmelik çıkarma yetkisi ile sınırlıdır. Yazar'a göre, "kendine özgü bir egemenlik yetkisi olmayan, bir yürütmenin ve sadece kanundan aldığı görev ve yetkileri bulunan bir idarenin niteliklerinden gelen bir güçle her konuda ve diledikleri gibi düzenleyici genel işlemler yapabileceklerini söylemek mümkün olmasa gerekir".<sup>237</sup> Duran, bu gerekçe ile Türk hukuku açısından düzenleme yetkisini "türevsel, bağlı ve istisnai" bir nitelikte görmekte ve "normal ve genel uygulama yetkisinin ürünü olan idari kararlar" ile "ayrık ve özel bir yetkinin kullanılması sonucu ortaya çıkan düzenleyici işlemler" arasında ayırım yapılması gerekliliğini vurgulamaktadır.<sup>238</sup> Bu halde, tüzük ve yönetmelik dışında kalan işlemler, ancak Anayasa'da belirtilen düzenleyici işlemlerin unsurlarını taşıdıkları oranda geçerli kabul edilebilir.<sup>239</sup> Dolayısıyla idarenin farklı adlarla çıkardığı işlemler, düzenleyici olmak ve yönetmeliklerin bağlı olduğu yetki ve şekil kurallarına uygun olarak çıkarılmak koşuluyla "adsız düzenleyici" işlem olarak değerlendirilmektedir.<sup>240</sup>

İdarenin tüzük ve yönetmelik dışında farklı kural koyucu nitelikte işlemler yapabileceğini kabul eden Anayasa Mahkemesi'nin, bu işlemlerin, ancak yönetmelik niteliğinde olabileceği şeklinde kararı mevcuttur:

"Anayasa'nın 6. maddesine göre yürütmenin yasa sınırları içerisinde kendisine verilen işleri yapmakla görevli kılınmasına ve Anayasa'nın 107. ve 113. maddelerinin incelenmesinden, yürütmenin yasa ile yetkili kılınsa bile tüzük ve yönetmelik dışında ve fakat yönetmelik niteliğinde düzenleyici

---

<sup>236</sup> Dönmezer, "İcranın Tanzimi tasarrufları...", s.237.

<sup>237</sup> Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.389.

<sup>238</sup> **Ibid.**, s.390.

<sup>239</sup> **Ibid.**, s.450; İsmet Giritli- Pertev Bilgen- Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Bası, İstanbul, Der Yayınları, 2008, s. 161; Özay, **Günlükte Yönetim**, s.428-29.

<sup>240</sup> Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 472; Özay, **İdari Yaptırımlar**, s.82.

kurallar koymasının yasaklandığı anlamı çıkarılamamasına göre burada kararname ile düzenleme yoluna gidilmesinin yalnızca bu nedenden ötürü Anayasa'ya aykırı olduğu kabul edilemez. Kaldı ki, Anayasa'nın 113. maddesinde yalnızca bakanlıklara değil, kamu tüzel kişilerine bile yönetmelik, yapmak yetkisinin tanınmış olması karşısında, 15. maddesi uyarınca, yürütülmesi ile Bakanlar Kurulunun görevlendirildiği 933 sayılı Yasanın uygulanmasını sağlamak üzere Başbakanla bütün bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulunun yönetmenlik çıkarabileceği öncelikle kabul edilebilir. Buna göre bu Yasadaki kararnameler, hukukça, Bakanlar Kurulu yönetmeliği sayılabilir".<sup>241</sup> Bu açıklıkla olmamakla birlikte, Anayasa Mahkemesi başka bir kararında, idarenin kural koyma yetkisini, tüzük ve yönetmeliklere ilişkin Anayasa hükümleri ile gerekçelendirmekte ve Anayasada sayılmış olmasından ve idare tarafından ne şekilde adlandırıldığından bağımsız olarak, idare tarafından yapılan kural koyucu işlemlerin, Anayasal ve hukuki temellerinin aynı olduğunu belirtmektedir:

"Anayasa'nın tüzükleri düzenleyen 115. maddesinde, kanunlarla yürütme organına bırakılan sınırlı alan ile kanun hükümlerinin uygulanması alanında Bakanlar Kuruluna tüzük çıkarma yetkisi verilmiştir. 124. madde ile bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerine yönetmelik çıkarma yetkisi tanınmıştır. İki temel idari düzenleme biçimi olan tüzük ve yönetmelikler hakkında konulan bu esasların diğer düzenleme biçimleri için de geçerli olduğunu kabul etmek gerekir. Zira tüzük ve yönetmelikler için konulan sınırlamaların diğer düzenleyici idari metinler için kabul edilmemesi, üst yasal metinler için konulan sınırlamanın alt yasal metinler için kabul edilmeyeceği anlamına gelir. Bu biçimde bir yorumun yapılamayacağı açıktır. Yürütme organı ve idare değişik isimler altında düzenleme yapmaktadır. Uygulamada tüzük, kararname, yönetmelik, talimat, yönerge, genelge, sirküler, karar, tebliğ gibi isimler altında idari düzenlemeler görülmektedir. Bu düzenlemelerin ismi ne olursa olsun tüzük ve yönetmeliklerin biçimsel özellikleri saklı kalma kaydıyla bütün idari düzenlemelerin Anayasal ve hukuki temelleri aynıdır".<sup>242</sup>

<sup>241</sup> AYM., E.1967/41, K.1969/57, k.t.23, 24 ve 25.10.1969, **RG:** 12.3.1971/13776.

<sup>242</sup> AYM., E.1993/3, K.1993/20, k.t.25.5.1993, **RG:**28.11.1995/22477. Aynı içerikte diğer kararlar için AYM., E.1994/46, K.1994/57, k.t.18.7.1994, **AMKD.**, C.31/1, s.38 vd. ve E.1996/5, K.1996/26, k.t.26.6.1996, **AMKD.**, C.37/1, s.22 vd.

Öğretide, idarenin kural koyma yetkisini, “ayrık ve özel bir yetki olarak” niteleyen ve Anayasada belirtilen tüzük ve yönetmelik işlemlerini, bu yetkinin tüketici araçları olarak ele alan bu yaklaşım, idarenin hukukla sınırlanması bakımından önemini, adsız düzenleyici işlemler bağlamında ortaya çıkan sorunlar bağlamında doğrulamıştır. Nitekim, “yürütme ve idarenin, kanundan bağımsız özerk düzenleme yetkisi bulunmadığı ilkesini koyan bir hukuk sisteminde, Anayasa ile öngörülmemiş bir düzenleyici işlemin varlığı kabul edilemez. Yoksa böyle bir düzenleme yetkisi, Anayasanın çerçevelediği düzenleyici işlemlerden daha geniş ve kuvvetli olma eğilimini taşır”<sup>243</sup> saptaması, tamamen geçerlidir. Ne var ki, gerek Anayasa Mahkemesi’nin, gerekse Danıştay’ın, idarenin farklı biçimsel özelliklere sahip işlemlerle kural koyma yetkisini kullanabileceği şeklindeki içtihadı karşısında, tüzük ve yönetmelik işlemlerinin, bu yetkinin tüketici araçları olarak ele alınması, açıklayıcı olamamaktadır.

### **C. Özerk Düzenleme Yetkisi Bağlamında Konumlandırma**

Öğretide, Özyörük tarafından, idarenin “asli olarak düzenleme yetkisine” sahip olduğu, “idare kanundan aldığı görevi kendisi düzenler, kanundan aldığı yetkileri nasıl kullanacağını, esasa ve şekle ilişkin şartları belirterek kendisi tanzim eder. Bunu tüzükler, yönetmelikler ve diğer düzenleyici tasarruflarla yapar. Bu, idare hukukunun, hatta hukuk devleti ilkesinin, idareden beklediği, yerine getirilmesini istediği vazifedir. Konulacak normların soyutluk ve genellik dereceleri itibarıyla bu vazifenin sınırları tam olarak tespit edilemese bile, böyle “müstakil” bir düzenleme

---

<sup>243</sup> Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.450.

alanının varlığı, devlet hayatının zaruretleri sebebiyle söz götürmez” gerekçesi ile ifade edilmektedir.<sup>244</sup>

Benzer bir yaklaşıma göre, düzenleme yetkisi salt Anayasa ve kanundan kaynaklanmadığı gibi, kaynaklanmak zorunda da değildir; zira “eşyanın tabiatı” da, düzenleme yetkisinin kaynağı sayılmalıdır.<sup>245</sup> Buna göre, Anayasa’da düzenlenmiş bulunan düzenleyici işlemler (olağan kanun hükmünde kararname-tüzük-yönetmelik) ile diğerleri arasında ayırım yapılmakta; ilk grupta yer alanların Anayasa uyarınca kanuna dayanmak zorunda olmalarına karşılık, diğerleri açısından bu yönde bir zorunluluk olmadığı ve özellikle idarenin, acil ve olağanüstü durumlarda, Anayasa ve kanunlarda öngörülen tedbirler dışında kalan tedbirleri almak üzere, özerk düzenleme yetkisini kullanabileceği savunulmaktadır.<sup>246</sup>

Keza, Danıştay’ın, bir kısım kararında, düzenleme yetkisi, “genel düzenleme yetkisi” olarak nitelemekle beraber, sonucu açısından bu yaklaşımla ortaktır: Danıştay’a göre, “Kamu yararının gerekli kıldığı hallerde, idarenin genel düzenleme yetkisine sahip olduğu hukukun genel ilkelerindedir... yetki tanıyan bir metnin varlığı zorunlu değildir”.<sup>247</sup> Nitekim, Danıştay, Bakanlar Kurulu’nun “Türkiye üzerinden karayolu transit taşımaları ile Türkiye’de transit eşyanın taşınması esasları” konulu kararını, “devletin egemenlik hakkı ve idarenin genel düzenleme yetkisi”ne dayandırmıştır.<sup>248</sup> Özellikle,

---

<sup>244</sup> Özyörük, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.150.

<sup>245</sup> Gözler, **İdare Hukuku**, C.I, s.1261-62.

<sup>246</sup> **Ibid.**, s.1170-1171.

<sup>247</sup> DDK., E.1968/709, K.1972/364, k.t.28.4.1972, **AİD.**, C.5, S.4, s.201.

<sup>248</sup> DDK., E.1976/92, K.1977/160, k.t.25.3.1977, **DD.**, S.28-29, s.246. Danıştay’a göre, “...uluslararası karayolu taşımacılığını düzenleyen dava konu kararnamenin, belirtilen niteliğine ve içeriğine göre hukuki dayanağını devletin egemenlik hakkından ve idarenin genel düzenleme yetkisinden aldığı kuşkusuzdur. Diğer bir deyişle, egemen bir devletin başka ülkeler ekonomilerine hizmet eden araçların kendi ulaşım şebekesini kullanmalarına izin verip vermemek ve vereceği izni ülke yararları

1970’li yıllardan itibaren ileri sürülen “yürütmenin güçlendirilmesi” argümanının geri planını oluşturduğu bu yaklaşım biçimi,<sup>249</sup> yürütme yetkisinin türev ve idarenin yasallığı ilkesinin, Anayasal ilke olduğu bir hukuk sisteminde, geçerli olmayacağı gibi, Anayasada düzenlenmiş kural koyucu işlemlerle kullanılamayacak özerk nitelikte bir kural koyma yetkisinin, Anayasada yer almayan işlemlerle kullanılması öncelikli olarak geçerli olamaz.

Hauriou’dan mülhem olarak, idarenin kural koyma yetkisini, “eşyanın tabiatı” ve “yürütmenin yasamaya tarihsel olarak öncel olması” argümanları üzerine inşa eden bu görüş, Anayasal hükümler karşısında açıklayıcı olmaktan uzaktır. Nitekim, Hauriou’ya göre, düzenleme yetkisi kökenini, anayasadan ve idari örgütlenmeden almakla birlikte, yasama organı, sadece “şey”lerin doğasını tanımış olur; zira düzenleme yetkisi, her egemenlik (buyurma) yetkisinin ayrılmaz bir parçasıdır.<sup>250</sup> Her iki argüman da kural koyma yetkisinin, “rasyonelleştirilmesi” niteliğindedir ve yöntimsel olarak eleştirel olanı dışta bırakmaktadır.

İdari işlem, yürütme faaliyetinin, modern devlet ya da daha özel olarak hukuk devleti bağlamında kavramsallaştırılmasının ürünüdür.<sup>251</sup> Her yöneten-yönetilen ilişkisi, yönetenin iradesinin çeşitli biçimlerle ortaya çıkmasını beraberinde getirmekle birlikte, idari işlem, yöneten yönetilen ilişkisinin belirli bir tarihsel dönemdeki özgül biçiminin ürünüdür. İdari işlem, modern hukuk devletinin hukuki

---

ve güvenliği açısından gerekli gördüğü kayıtlara bağlı tutmak ve bu kullanımdan doğan zararları bir ölçüde azaltmak üzere gerekli koşulları saptamak yetkisini egemenlik hakkından aldığı duraksamaya yer yoktur”.

<sup>249</sup> Turgut Tan, “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)”, **Anayasa Yargısı**, S.1, 1984, s.33.

<sup>250</sup> Maurice Hauriou, **Précis de droit administratif et de droit public**, 12.E., Paris, Sirey, 1933, s.556.

<sup>251</sup> Stassinopoulos, **Traité des actes administratifs**, s.2.

sonuç doğuran irade açıklamasıdır ve bu iradenin, devletin “faaliyetler”i ya da “işler”i düzeyinden, idari işleme doğru dönüşümü, bizzat niteliğinin parçasıdır.<sup>252</sup> Bu nedenle idarenin kural koyucu işlemlerinin, devletin biçimi ne olursa olsun, tüm diğer devlet işlemlerini tarihsel olarak öncelediği tezi, idari işlemin yapısını açıklamaktan uzaktır. İdari işlem, kamu gücünü elinde tutan bir yönetsel aygıtı ve kural koyma ve konulan kurala uyulmaması durumunda yaptırımın da dahil olduğu şiddet tekeli üzerinde yükselen bir kamu gücünü ön gerektirmekle birlikte, yönetsel bir aygıtın varlığı, tek başına kamu gücünü ortaya çıkaran neden değildir.<sup>253</sup> Tek başına kamu gücü unsuru, bir süreklilik ilişkisi kurulmasını sağlıyor görünse de idari işlem varlığını, süreklilik niteliği gösteren kamu gücüne olduğu kadar, kamu gücünü elinde tutan yönetsel aygıtın, kanunla ve kendi koyduğu kurallarla bağlı olmasına da borçludur. Bu nedenle, idarenin kural koyma yetkisi, kanun egemenliği ya da hukuk devletine sonradan eklenen bir kategori olarak görülemez. Esasen, modern devlet açısından idarenin kural koyma yetkisine sahip olması, monarşik dönemden süren gelen “düzenleme” faaliyetinin, korunarak aşılması, yani “düzenleme”nin, liberal çerçevede yeni bir işlevsellik kazanarak, hukuk devleti ve kanun egemenliği açısından soğurulması olarak yorumlanabilir. Bu halde iki önemli noktayı tespit etmemiz gerekir. İlki, aşılacak hususun tespitidir: Yeni “düzenleme”, bir meşruiyet konusu olarak da şekillenen “yasa”yı kimin yaptığı hususunun belirleyici olduğu ve bu ölçüde ayrı bir yasama organının varlığına işaret eden farklı koşulların ortaya çıkardığı bir “düzenleme”dir. Devletin bir iktidar aracı olarak kullandığı soyut ve

---

<sup>252</sup> Stassinopoulos, Fransa’da idari işlem kavramının ilk kez, idareyi adli yargıçların müdahalesinden korumayı amaçlayan 16 Fuctidor Yıl III yarasının, “mahkemelerin, ne türden olurda olsun, idari işlemleri yargılaması yasaktır” hükmünde geçtiğini ve bu yasadaki önce aynı amaçla çıkarılmış 16 Ağustos 1790 yarasında “idari faaliyetler” kavramının kullanıldığını ifade etmektedir. **Traité des actes administratifs**, s.22.

<sup>253</sup> Cem Eroğul, **Devlet Nedir ?**, 1.B., Ankara, İmge Kitabevi, 1990, s.95.



formel kurallara dayanan modern yasama anlayışının yanında, kural olarak yasayı uygulamakla görevli yürütme organının, daha somut olarak idarenin, kural koyma faaliyeti, belirli ölçüde sınırları olan ya da sınırlanması gereken bir faaliyetten bahsettiğimiz anlamına gelir. İkinci olarak, süreklilik gösteren nitelik, aynı zamanda, yürütmenin kural koyucu faaliyeti açısından sorunlaştırılabilecek noktaları sunar. Bu açıdan ise temel sorun, idarenin, uygulayacağı kuralı kendisinin koymasının, hukukla sınırlanması ile oluşturduğu çelişkidir.

### **III. YETKİNİN SINIRLARI BAĞLAMINDA ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLER**

#### **A. Yasama Yetkisinin Devredilmezliği İlkesi**

1982 Anayasası'nın 7. maddesine göre, "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindir. Bu yetki devredilemez". Anayasa Mahkemesi'ne göre, "Hiçbir devlet organı, Anayasa'dan aldığı yetkiyi, başka bir organa devredemez. Yasama yetkisinin devredilmezliği, yasa niteliğinde veya yasa gücünde işlemler yapma yetkisinin devredilmezliği anlamına gelir. Eğer bir düzenleyici işlem, mevcut yasa hükümlerini değiştirebiliyor veya yürürlükten kaldırabiliyorsa, bu işlem yasa niteliğinde ve gücündedir. Çünkü bir hukuksal işlem, ancak kendisine eşdeğerli olan bir işlemle değiştirilebilir, kaldırılabilir. Buna göre yasama organı, başka bir devlet organına yürürlükteki yasa kurallarını değiştirme ve kaldırma yetkisi veremez. Bu yasayla yürütme organına yasama yetkisini sınırsız biçimde kullanma olanağının tanınmış olması yasama yetkisinin devri niteliğindedir". Nitekim Mahkeme, iptali istenen kural açısından, "...Bakanlar Kurulu'na, kendi uygulayacağı kuralları kendisinin koyması olanağı verilerek yasama yetkisi devredilmiştir" diyerek, ilkenin özünü ifade etmektedir.<sup>254</sup>

<sup>254</sup> AYM., E.1996/64, K.1996/47, k.t.12.12.1996, **AMKD.**, C.34/1, s.104-105: "...Bakanlar Kurulu'na yasama organınca verilen yetkinin çerçevesi ve sınırlarının çizilmediği, kural koyma yetkisi verilerek geniş takdir alanı bırakıldığı, genel olarak konuyla ilgili tüm yasalarda yürürlükteki mevzuat

Konumuz açısından, ilkenin önemi, “...yasada yeterli biçimde, ilkeleri ve ölçüleri belirlenmeden yetki verilmesi ya da geçerlik koşullarına bakılmadan salt yetkinin yasayla belirlenmiş olması”nın, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırılık olarak değerlendirilmesidir. Zira, bu çerçevede, idarenin kural koyma yetkisinin sınırlarını da ortaya koymaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi’ne göre, Anayasa’nın “yürütme yetkisi ve görevi, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” şeklindeki 8. maddesinin anlamı, “...yasa koyucu belirli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizecek, eğer uygun veya zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları belirlenmiş alanlar bırakacak, idare ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle, yasalara aykırı olmamak üzere bir takım kurallar koyarak yasanın uygulanmasını sağlayacaktır”.<sup>255</sup> Bu halde, Anayasa Mahkemesi, idareye yetki veren yasanın, “yönetimin yapacağı düzenlemelerin ölçüsünü vermesi, sınırını çizmesi”, “genel kuralları koyup yönetime düzenleyeceği alanı bırakırken, Anayasa’nın öngördüğü yargısal denetimin etkinliğini engellemeyecek nesnel kurallara bağlaması yani temel esasların ve temel kuralların yetki veren yasada yer alması” ölçütlerini

---

kuralları dışında satış usulü saptama yetkisi tanındığı, 1050 sayılı yasa uyarınca her yıl Bütçe Yasası’nda belirlenen sınırın üzerindeki taşınmazları bir yasa olmaksızın ve 2886 sayılı Devlet İhale Yasası’ndaki yöntemlere uyulmaksızın satabilme izni verdiği anlaşılmıştır. Ayrıca, 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu’na bağlı konutların satışında, hangilerine öncelik verileceği ve hizmet gereklerinin neler olduğu da belirgin değildir. Satılacak kamu konutlarında gerektiğinde kat mülkiyetinin kurulması ve imar, ifraz işlemlerinin yapılmasındaki esasların, yasayla belirlenmesi zorunluysa bu konulara ilişkin düzenleme ve kural koyma yetkisi Bakanlar Kurulu’na devredilmiştir. Kamu arsa ve arazilerinin de gerçek değeri üzerinden satılması ve bu satışlarda idarenin takdir yetkisini kullanırken keyfiliğe yol açabilecek bir düzenlemeyi engelleyecek herhangi bir esas ve sınır da yasada yer almamıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetindeki taşınmaz malların satılarak tasfiyesi ile ilgili tüm yetkiler Bakanlar Kurulu’na bırakılmış ve Bakanlar Kurulu’na kendi uygulayacağı kuralları kendisinin koyması olanağı verilerek yasama yetkisi devredilmiştir”.

<sup>255</sup> AYM., E.1985/3, K.1985/8, k.t.18.6.1985, **AMKD.**, C.21, s.188 vd.

kullanılmaktadır. Yasama organınca temel kurallar belirlendikten sonra, “uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin” hususların düzenlenmesi, idareye bırakılabilir.<sup>256</sup>

Temel esasların kanunda yer alması, söz konusu alanın, kanunu uygulayacak olan idarenin, anlayış ve yorumuna göre değişecek nitelikte olmayacak biçimde kurallaştırılması anlamına gelir.<sup>257</sup> Ancak, “temel esaslar” ve “teknik ayrıntıların” her konu alanı açısından ayrıca değerlendirilmesi gerekliliği de açıktır.<sup>258</sup>

Bu çerçevede, Anayasa Mahkemesi, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin, “görev ve yetkilerinin kapsamı ve niteliği, hizmet birimlerinin görev ve sorumlulukları, kadro, unvan ve sayıları ile emeklilik düzenlemeleri”,<sup>259</sup> “seçilme

---

<sup>256</sup> AYM., E.1962/198, K.1962/111, k.t.10.12.1962, **AMKD.**, C.1, s.29; AYM., E.1987/16, K.1988/8, k.t.19.4.1988, **AMKD.**, C.24, s.81 vd.; AYM., E.1993/5, K.1993/25, k.t.6.7.1993, **AMKD.**, C.31/1, s.218 vd.; AYM., E.2000/14, K.2000/21, k.t.19.09.2000, **AMKD.**, C.36/2, s.722 vd.

<sup>257</sup> AYM., E.1965/25, K.1965/57, k.t.26.10.1965, **AMKD.**, C.3, s.221.

<sup>258</sup> Nitekim öğretide, söz konusu ölçütlerin belirsiz olduğu ifade edilmektedir. Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.466; Turgut Tan, **Ekonomik Kamu Hukuku**, Ankara, TODAİE, 1984, s.41.

<sup>259</sup> AYM., E.2002/32, K.2003/100, k.t.20.11.2003, **AMKD.**, C. 40/1, s.258-259. Aynı nitelikte kararlar olarak; “Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasına göre, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin hak ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiğinden, Türkiye İstatistik Kurumunda Başkan, Başkan Yardımcısı, I. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, İstatistik Müşaviri, Hukuk Müşaviri, Bölge Müdürü, Türkiye İstatistik Kurumu Uzmanı, Türkiye İstatistik Kurumu Uzman Yardımcısı, İstatistikçi, Matematikçi, Mühendis ile Programcı kadrolarına atanan sözleşmeli personelin, sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarları ve her çeşit ödemeleri konusunda yasal düzenleme yapılmayarak tüm yetkinin Bakanlar Kuruluna bırakılması Anayasa’nın 128. maddesine aykırıdır. Kuralın iptali gerekir”. AYM., E.2005/143, K.2005/99, k.t.19.12.2005, **AMKD.**, C.42, s.573 vd. “Emekli Sandığı iştirakçilerinin zorunlu yaş haddi 65 yaşın doldurulduğu tarih olarak belirlenmiş olmasına karşın, dava konusu bölümde hizmet süreleri ne olursa olsun hizmetin gereğinin ve niteliğinin zorunlu kıldığı durumlarda kurumlarınca yaş haddinin 61 yaşını dolduranlar hakkında da uygulanabileceği öngörülmektedir. Kuralda hizmetin gereğinin ve niteliğinin zorunlu kıldığı durumların uygulanması kurumların takdirine bırakılmıştır... Yasa’da açıkça düzenleme yoluna gidilmeden kurumlara hizmetin gereğinin ve niteliğinin zorunlu kıldığı durumları belirleme yetkisinin bırakılması aynı zamanda yasama yetkisinin devri niteliğini de taşımaktadır”. AYM., E.2005/52, K.2007/35, k.t.3.4.2007, **RG:** 18.3.2008/26820. “Kadro ünvanı, personelin niteliğini ifade etmenin yanında, o personelin yerine getireceği görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile diğer özlük haklarını da ifade etmektedir. Kadro derecesi ile personelin özellikle aylık ve ödenekleri ve diğer özlük hakları bakımından sıkı bir bağ bulunmaktadır. Kadro ile birlikte, ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinde istihdam edilecek personelin niteliklerinin Yasa ile belirlenmesi Anayasa’nın 128. maddesinin gereğidir”. AYM., E.2005/139, K.2007/33, k.t.22.3.2007, **RG:** 15.12.2007/26731.

usulleri, tabi olacakları sınavlar ve atama usulleri”<sup>260</sup>, “vergi ve benzeri mali yükümlülükler”,<sup>261</sup> idari kuruluşların “hukuksal statüleri, kuruluşları, görevleri, yetkileri, gelirleri, giderleri ve denetimleri”<sup>262</sup> konularına ilişkin düzenlemelerin

<sup>260</sup> “Bu durumda, 5179 sayılı Yasa’nın 23. maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci tümcesinde yer alan kontrol ve denetim hizmetini yapacak personelin, hangi alanlardaki lisans mezunlarından olacakları, nitelikleri, seçilme usulleri, tabi olacakları sınavlar, yeterliliklerinin belirlenmesini içeren seçim ve yetiştirilmelerine ilişkin usul ve esasların yasayla düzenlenmesi gerekirken yönetmelikle belirlenmesi, Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır. Kuralın iptali gerekir”. AYM., E.2004/69, K.2009/6, k.t.8.1.2009, **RG:** 11.6.2009/27255. “İtiraz konusu Yasa’nın 53. maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesinde ise, Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince yasayla düzenlenmesi zorunlu olan ilköğretim müfettişlerinin ve yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulü, nitelikleri, yetişme şekli ve atanmalarına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi yönetmeliğe bırakılmaktadır. Anayasa’nın 7. maddesi gereğince yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız, belirsiz bir alanı, yönetimin düzenlenmesine bırakmaması gerekir”. AYM., E.2008/3, K.2009/44, k.t.5.3.2009, **RG:** 5.6.2009/27249. “Üst Kurul uzmanlarının, uzmanlık alanları, nitelikleri, öğrenim dalları ve düzeyleri, seçilme usulleri, tabi olacakları sınavlar, yeterliliklerinin belirlenmesi ve atanmanın nasıl yapılacağını içeren atama usullerinin yasayla düzenlenmesi gerekirken, buna ilişkin düzenlemenin Üst Kurul’un çıkartacağı yönetmeliğe bırakılması Anayasa’nın 2. ve 128. maddelerine aykırıdır”. AYM., E.2004/55, K.2008/118, k.t.12.6.2008, **RG:** 5.11.2008/27045. “Bu durumda, 5225 sayılı Yasa’nın 11. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan Bakanlık denetim elemanlarının, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulü ve esaslarının yasa ile düzenlenmesi gerekirken, bu hususların Bakanlıkça çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceğinin öngörülmesi, Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrasına aykırıdır. Kuralın iptali gerekir”. AYM., E.2004/84, K.2004/124, k.t.8.12.2004, **RG:** 2.12.2005/26011. “Sonuç olarak Telekomünikasyon Kurumunun personel rejimini belirleme yetkisinin temel ilke ve esasları konulup, çerçevesi çizilmeden, sınırları gösterilmeden Bakanlar Kuruluna devrine ilişkin 4502 sayılı Yasanın yukarıda irdelenen hükümleri, Anayasanın 2 nci, 123 üncü ve 128 inci maddelerine aykırı olduğu gibi; yasama yetkisinin devredilmesi sonucunu doğurması nedeniyle Anayasanın 7 nci maddesine de aykırı bulunmaktadır”. AYM., E.2002/35, K.2007/95, k.t.12.12.2007, **RG:** 22.1.2008/26764. “Taraf olduğumuz STCW Sözleşmesinde, sınav ve belgelendirmede Sözleşmeye taraf devletler serbest bırakılmış olmakla birlikte, bu alandaki asgari standartların neler olacağı öneriler şeklinde tarafların bilgisine sunmuştur. Ancak Sözleşmede Gemi adamları Sınav Merkezinin oluşturulması, görevleri, görev süreleri, sınavda görev alacak kişiler ve diğer konularda yönetmeliğe esas teşkil edecek çerçeve hükümlere yer verilmemiştir. Öte yandan mali konulara ilişkin usul ve esasların çerçevesi çizilmeden bu hususların düzenlenmesi ilgili kuruluşlarca çıkarılacak yönetmeliğe bırakılmıştır”. AYM., E.2005/44, K.2007/31, k.t.21.3.2007, **RG:** 29.11.2007/26715.

<sup>261</sup> AYM., E.1965/25, K.1965/57, k.t.26.10.1965, **AMKD.**, C.3, s.221; AYM., E.1976/54, K.1977/8, k.t.3.2.1977, **AMKD.**, C.15, s.141. Nitekim, “İtiraz konusu kurallarda Elektrik enerjisi fonu için ayrılması gereken miktar ve oranın açıkça belirtilmemiş olması, getirilen mali yükümlülüğün aşağı ve yukarı sınırları saptanmadan yürütme organına bu konuda yapılacak düzenlemeler için yetki verilmesi yasama yetkisinin devri niteliğindedir”. AYM., E.1995/24, K.1995/52, k.t.28.9.1995, **AMKD.**, C.34/1, s.51. Ayrıca, “İndirim, vergi matrahından veya doğrudan vergiden belirli tutarda indirim yapılması suretiyle verginin bir bölümünden vazgeçilmesi veya bir bölümünün geri verilmesi sonucunu doğurmaktadır. Anayasa’nın 73. maddesinin son fıkrası vergide indirimi, yasayla belirlenen yukarı ve aşağı sınırlar içinde Bakanlar Kurulu’na yetki verilebilecek konular arasında gösterecek kadar önemli görmüştür... Maliye Bakanlığı’na verilen bu yetki, yasa koyucunun vergilemenin temel öğelerini belirleyerek uygulamaya, tekniğe ve uzmanlığa ilişkin konularda yürütme organına verilebilecek düzenleyici idari işlemlerde bulunma yetkisi olmadığı gibi, yasayla getirilen bir düzenlemeyi açıklayıcı nitelikte verilen bir yetki de değildir”. AYM., E.2003/33, K.2004/101, k.t.15.7.2004, **AMKD.**, C.41, s.239 vd.

<sup>262</sup> AYM., E.2006/55, K.2008/145, k.t.18.9.2008, **RG:** 26.2.2009/27153; AYM., E.2005/68, K.2008/102, k.t.2.5.2008, **RG:** 20.11.2008/27060; AYM., E.2006/99, K.2009/9, k.t.15.1.2009, **RG:** 8.7.2009/27282. Buna karşılık, vergi dairesi başkanlıklarının görev ve yetkilerinin kanunla

idareye bırakılmasını, yasama yetkisinin devri niteliğinde görmesine karşılık, özellikle, ekonomik alanda kural koyma yetkisi tanıyan kanun düzenlemeleri bakımından, “uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususlar”ı geniş şekilde yorumlamaktadır: Anayasa Mahkemesi, Serbest Bölgeler Kanunu’nun, Bakanlar Kurulu’nu, serbest bölgelerin yer ve sınırlarını belirlemeye ve serbest bölgelerin kurulması ve işletilmesine izin vermeye yetkili kılan hükmünü şu şekilde değerlendirmektedir: “Ekonomik olayların niteliği, gelişen koşul ve durumlara göre sık sık değişik önlemler alma, bunları kaldırma ve süratli biçimde hareket etme zorunluluğu, yasama organının yapısı ve işleyiş biçimi yasama organının yürütme organını yetkilendirmesini gerekli kılabilir. Bu gibi durumlarda yasama organı, temel kuralları saptadıktan sonra, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususları yürütmeye bırakabilir. İtiraz konusu kurala bu açıdan yaklaşıldığında; serbest bölgelerin yer ve sınırlarının hangi yöntem izlenerek kurulacağı, serbest bölgeyi kuracak kamu veya özel kuruluşun ne şekilde belirleneceği, serbest bölgenin yönetim usul ve esaslarının ne olacağı, işletici kuruluşun idareyle ve bölgede faaliyette bulunanlarla ilişkileri gibi hususların zamana, günün koşullarına, yabancı devletlerin uygulamalarına göre sık sık değişebilecek teknik konular olduğu düşünülerek, yasakoyucu tarafından kanunla 3218 sayılı Yasa’nın amacının yer aldığı 1. maddesiyle çizilen yasal çerçeve içinde kalmak suretiyle ve yürürlükteki diğer yasal kurallara aykırı olmamak üzere, Bakanlar Kurulu’na yasayla tanınan yetki, yasama yetkisinin devri şeklinde nitelendirilemez”.<sup>263</sup> Görüldüğü üzere, Bakanlar Kurulu, itiraz konusu kanunla, salt yetkilendirilmesine rağmen, Anayasa Mahkemesi, kanunun “amaç” maddesini ve “yürürlükteki diğer yasa kurallarını”, kanunla düzenlenmiş olma açısından yeterli görmektedir.

---

düzenlenmiş olması karşısında, kuruluş yerleri ve sayıları ile bu müdürlüklere bağlı olarak kurulacak müdürlük ve şubelerle ilgili usul ve esasların, Bakanlar Kurulu ve Maliye Bakanlığı tarafından düzenlenebilir nitelikte ve ayrıntıya ilişkin hususlar olarak görüldüğü karar olarak, AYM., E.2005/66, K.2009/102, k.t.7.10.2009, **RG:** 7.10.2009/27366.

<sup>263</sup> AYM., E.2002/39, K.2004/125, k.t.29.12.2004, **AMKD.**, C.41, s.293 vd.

Bu durumda, “uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin hususların”, mekanik bir ölçüt olmadığı açık olmakla birlikte, bu belirleme, ölçütün hukuki değerini ve işlevselliğini azaltmamaktadır. Tersinden ifade edecek olursak, temel esasların kanunla düzenlenmiş olmasının, söz konusu alanın, kanunu uygulayacak idarenin, anlayış ve yorumuna göre değişecek şekilde olmayacak biçimde kurallaştırılması anlamına geldiği şeklindeki içtihat, idarenin kural koyma yetkisinin ne tür bir yargısal muhakeme ile değerlendirilmesi gerektiği açısından önemlidir. Başka bir ifadeyle, herhangi bir konunun kanunla düzenlenmesi, “düzenlenen konudan yalnız kavram, ad ve kurum olarak söz edilmesi değil, bunların yasa metninde kurallaştırılmasıdır. Kurallaştırma ise, düzenlenen alanda temel ilkelerin konulmasını ve çerçevenin çizilmiş olmasını ifade eder. Ancak bu koşulla uzmanlık ve teknik konulara ilişkin ayrıntıların belirlenmesi yürütme organının takdirine bırakılabilir”.<sup>264</sup> Bu çerçevede, idarenin kural koyma yetkisinin, uygulamaya yönelik olarak, kanun hükümlerinin somutlaştırılması ve ayrıntılandırılması bağlamında ortaya çıkabileceği sonucu çıkarılabilir.

## **B. İdarenin Yasallığı İlkesi**

İdare hukuku öğretisinde, özellikle 1924 Anayasası’nın nizamnameye ilişkin 52. maddesinde yer alan “yeni hüküm içermeme” (“ahkamı cedideyi ihtiva etmeme”) şartı nedeniyle, idarenin kural koyucu işlemlerinde yer alan kuralların, içeriği tartışma konusu edilmiştir: Başgil, bu şartı, bir nizamnamenin hükümlerinin, yürürlükte olan kanunda varlığı olarak açıklamakta ve kanunlar için geçerli olan “Hiçbir kanun Teşkilatı Esasiye Kanununa münafi olamaz” hükmü ile bir karşılaştırma yaparak, kanunların, Anayasaya aykırı olmayacağı kuralı ile

---

<sup>264</sup> AYM, E.2002/32, K.2003/100, k.t.20.11.2003, **AMKD.**, C.40/1, s.235.

nizamnamelerin, yeni bir hüküm koyamayacağı kuralı arasındaki farklılığın altını çizmektedir.<sup>265</sup> Buna göre, nizamname ile yeni bir hüküm konulamaz, ancak mevcut bir kanun hükmü açıklanabilir. Onar ise, her ne kadar, “yeni hüküm içermeme” kaydı, 52. madde düzenlemesinde yer alsa da, bir nizamnamenin yeni hukuki durumlar doğuracağına kabulü gerektiğini ve kural koyma yetkisinin alanı ve sınırları bakımından, Anayasa ve hukukun genel ilkelerine başvurmanın zorunlu olduğunu ifade etmektedir.<sup>266</sup> Sarıca ise, nizamnamenin bir kural işlem olduğunu ve kural işlemin, hukuk düzeninde yeni bir hak ya da yükümlülük şeklinde ortaya çıkan hukuki bir sonuca sahip olduğunu vurgulamaktadır. Bu halde, nizamnamenin yeni bir hüküm koyması, niteliği gereğidir.<sup>267</sup> Konuyu, 1961 Anayasası hükümleri bağlamında tartışan Güneş’e göre de kural koyucu işlemlerin kanuna uygunluğu, dar bir anlam içermeyip, “kanun temeli üzerine yeni işlem yeni bir norm koyma”dır. Tabiatıyla bu yeni işlem kanuna aykırı olamaz ve kanunun müsaadesi ölçüsünde olabilir. Fakat her halde sadece kanunun somutlaştırılması değildir”.<sup>268</sup> Buna göre, idarenin “bağlı yetki” ile yaptığı bir kısım işlemleri, kanunun somutlaştırılması bağlamında görülebilir olmakla birlikte, gerek işlemi yapmak, gerekse işlemin içeriğini belirlemek konusunda takdir yetkisine sahip olan idarenin, norm koyma yetkisi, kanunların uygulanması ile sınırlı olmayan bir içerik kazanmaktadır.<sup>269</sup>

İdarenin yasallığı ilkesi, 1982 Anayasası’nın, yürütme yetkisi ve görevinin, kanunlara uygun olarak kullanılacağını ve yerine getirileceğini belirten 8. maddesi ile

---

<sup>265</sup> Başgil, **Türkiye Teşkilat Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Tabii Olduğu Hukuki Rejim**, s.92-93. Nitekim, Başgil’e göre, nizamname ile kanunlarda yer almayan bir hüküm konulmayacağı için, işlemin aleni şekilde müzakeresine de gerek yoktur, s.92.

<sup>266</sup> Onar, “**Nizamname ve Talimatnameler**”, s.266.

<sup>267</sup> Sarıca, **Türkiye’de İcra Uzununun Tanzim Salahiyeti**, s.43.

<sup>268</sup> Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.87.

<sup>269</sup> **Ibid.**, s.87-88.

idarenin kuruluş ve görevlerinin bir bütün olduğunu ve kanunla düzenleneceğini belirten 123. maddesinin doğrudan sonucu olan Anayasal bir ilkedir.<sup>270</sup> Nitekim ilke, Türk idare hukukunda, “kanunun olmadığı yerde idarenin de olamayacağı” şeklinde özlü bir anlatıma sahiptir ve idari faaliyetin, sadece yasaya aykırı olmamasını değil, yasal dayanağa sahip ve yasaya uygun olması gerekliliğini de anlatır. Bu çerçevede, Anayasada düzenlenmiş bulunan tüzük ve yönetmeliklere ilişkin 115. ve 124. maddelerde yer alan “kanuna aykırı olmamak” şartını, idarenin kural koyucu işlemleri bağlamında, yasallık ilkesinin somut sonucu olarak değerlendirmek ve Anayasa’nın 8. maddesinde yer alan “uygunluk” koşulunun, bu işlemler bakımından da geçerli olduğunu kabul etmek gerekir. Başka bir ifadeyle, idare, kural koyma yetkisini, ancak yasaya aykırı olmamak, yasaya dayanmak ve yasaya uygun olmak koşulu ile kullanabilir.

Yasal idare ilkesinin, Anayasa ilkesi olduğu bir hukuk düzeninde, idarenin herhangi bir yasaya dayanmadan işlem yapmış olmasının, “idari işlemin yasallığının denetlenmesini sağlayacak ölçü-norm niteliğinde bir yasal hüküm bulunmadığı” için Anayasaya aykırılık oluşturacağı açıktır.<sup>271</sup> Bununla birlikte, idarenin kural koyma yetkisinin, yasaya uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını belirleyecek olan, idari yargının, ilkeyi ne şekilde yorumladığıdır.

Bu çerçevede, adsız düzenleyici işlemlerin hangi konulara ilişkin çıkarıldığının başlıklar düzeyinde bile tespiti, ortaya çıkan hukuki sorunların kapsamını saptamak açısından işlevseldir: Bu işlemlerin bir kısmı, “saymanlıklar tarafından ödeme

---

<sup>270</sup> Günday, **İdare Hukuku**, s.41.

<sup>271</sup> Ali Ülkü Azrak, “İdari Yargıda Anayasaya Uygunluk Sorunu”, **Anayasa Yargısı**, S.9, 1993, s.328.



yapılacak günler”, “ihale esasları”, “usuli işlemler”, “ücret tarifesi”, “içkili yer bölgesi tespitine ilişkin esaslar”, “internet yayınlarında delil tespiti”, “öğrenci seçme sınavlarında uygulanacak esaslar”, “sürücü kursu sınav esasları”, “yeni belediye kurulması işlemlerinin durdurulması”, “trafikten men edilecek araçlar”, “takoğraf kullanma zorunluluğu”, “trafik para cezalarının ödenme süresi”, “sürücü belgesinin geri alınması işlemlerinde zamanaşımı süresi”, “internet kafelerin tabi olacağı esaslar”, “sürelî vekaletnameler”, “ceza usul işlemleri”, “tasarruf tedbirleri”, “yetki devri”, “hükümlü ve tutukluların beslenmeleri ve cezaevlerine alınacak eşyalarla ilgili esaslar”, “cezaevlerine giriş çıkış koşulları, verilecek sağlık hizmeti ve hükümlü/tutuklulara doktor müdahalesi, tutuklu nakilleri”, “cezaevlerinde kulaklı teybin yasaklanması”, “cezaevlerine girişte avukatların aranması”, “akaryakıt satış istasyonlarının çalışma esasları”, “genel nüfus sayımı”, “ilaç etiketleri”, “vakıf ve dernekler”, “döviz devri işi yapan müesseseler”, “gıda denetimi”, “şehirlerarası yolcu taşıma esasları”, “kooperatiflere kullanılacak krediler”, “katılma payından muaf tutulan ilaçlar”, “kamu konutları”, “zorunlu döviz devir oranları”, “turizm yatırım ve hizmetlerine ilişkin esaslar”, “icra dairesince yapılacak haciz işlemlerine ilişkin esaslar”, “gümrük vergisi muafiyetleri”, “izinsiz ve ruhsatsız kurulan radyo ve televizyon vericilerine ilişkin tedbirler”, “kaçakçılıkta kullanılan eşyanın müsaderesinde ödenecek ikramiye”, “ihracat sınırlandırılması”, “yasak oyun aletleri”, “işyeri kurma izni”, “gayri sıhhi müesseseler”, “serbest meslek erbabı için bildirim zorunluluğu”, “baz istasyonlarının yer seçimi”, “çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin tedbirler”, “büyükşehir belediye sınırları içinde oluşturulacak hat ve güzergahlar”, “posta tekeli ihlali”, “ısınma amaçlı petrokokun yasaklanması”, “imar planlama işlerini yükümlenecek müelliflere ilişkin esaslar”, “fenni mesul

kavramının açıklanması” olarak, kamu hizmetinin maddi ve işlevsel bakımdan örgütlenmesine ilişkin olarak ortaya çıkmaktadır.<sup>272</sup>

Bu işlemlerin diğer kısmı ise, “kamu personelinin seçimi ve atanması”, “yeniden atanma koşulları”, “atamaların durdurulması”, “yer değiştirmesi”, “görevde

<sup>272</sup> (D.5.D., E.1994/2962, K.1997/545, k.t.5.5.1997), (D.6.D., E.1996/1122, K.1997/588, k.t.7.2.1997. D.8.D., E.1992/803, K.1992/884, k.t.15.2.1992. D.10.D., E.2001/4312, K.2003/5197, k.t.16.12.2003. D.10.D., E.1991/82, K.1992/4262, k.t.3.12.1992), (D.6.D., E.1994/2035, K.1994/4217, k.t.15.11.1994), (D.6.D., E.1979/4821, K.1982/4112, k.t.7.12.1982. D.6.D., E.1980/877, K.1983/2414, k.t.3.6.1983. D.6.D., E.1979/2469, K.1982/3754, k.t.16.11.1982. D.6.D., E.1979/327, K.1982/135, k.t.16.2.1982. D.8.D., E.2003/727, K.2004/4256, k.t.8.11.2004. D.10.D., E.1996/5007, K.1998/5873, k.t.18.11.1998), (D.8.D., E.2005/6261, K.2007/1246, k.t.7.3.2007), (D.8.D., E.2004/4293, K.2005/5312, k.t.21.12.2005), (D.8.D., E.2003/2504, K.2004/2590, k.t.2.6.2004. D.8.D., E.1991/795, K.1992/475, k.t.16.3.1992. D.8.D., E.1988/1213, K.1990/360, k.t.14.3.1990. D.8.D., E.1985/488, K.1985/1014, k.t.16.12.1985. D.8.D., E.1985/545, K.1985/939, k.t.20.11.1985. D.8.D., E.1984/193, K.1984/1519, k.t.5.12.1984), (D.8.D., E.2000/4119, K.2004/755, k.t.18.2.2004. D.8.D., E.2002/3793, K.2003/2820, k.t.11.6.2003; D.8.D., E.1996/1824, K.1998/1017, k.t.17.3.1998; D.8.D., E.1995/1239, K.1997/4107, k.t.22.12.1997. D.8.D., E.1991/743, K.1992/3530, k.t.15.12.1992), (D.8.D., E.2003/2201, K.2004/420, k.t.28.1.2004), (D.8.D. E.2002/2675, K.2003/3329, k.t.16.9.2003), (D.8.D., E.1998/892, K.1999/3961, k.t.16.6.1999), (D.8.D., E.2002/3390, K.2003/2679, k.t.5.6.2003), (D.7.D., E.2002/2876, K.2003/1917, k.t.24.4.2003), (D.8.D., E.2000/4356, K.2002/1410, k.t.12.3.2002), (D.8.D., E.1997/5095, K.1999/3962, k.t.16.6.1999), (D.8.D., E.1995/2929, K.1997/780, k.t.10.3.1997), (D.8.D., E.1994/3658, K.1995/1284, k.t.19.4.1995. D.8.D., E.1988/1145, K.1989/692, k.t.25.9.1989. İDD., E.2001/163, K.2004/631, k.t.10.6.2004. İDD., E.2002/486, K.2004/599, k.t.27.5.2004), (D.5.D., E.1985/763, K.1985/2443, k.t.14.11.1985. D.5.D., E.2003/2325, K.2004/3198, k.t.15.9.2004. D.7.D., E.1997/4919, K.1998/2198, k.t.1.6.1998. D.8.D., E.1988/590, K.1989/812, k.t.26.10.1989), (D.10.D., E.2001/1074, K.2005/381, k.t.10.2.2005), (D.10.D., E.2000/936, K.2002/4487, k.t.20.11.2002), (D.10.D., E.1996/7166, K.1998/5511, k.t.3.11.1998), (D.10.D., E.1991/3914, K.1993/2389, k.t.9.6.1993), (DİDDGK, E.2002/1026, K.2003/924, k.t.18.12.2003), (D.10.D., E.2002/6527, K.2005/366, k.t.9.2.2005), (D.10.D., E.2003/4393, K.2004/5439, k.t.9.6.2004), (D.10.D., E.2001/1145, K.2003/4953, k.t.9.12.2003), (D.10.D., E.1998/1317, K.2000/672, k.t.22.2.2000. D.10.D., E.1997/6941, K.2000/646, k.t.22.2.2000. D.10.D., E.1991/2535, K.1993/1790, k.t.4.5.1993. D.10.D., E.1982/2703, K.1982/1781, k.t.24.6.1982), (D.10.D., E.1996/1657, K.1999/3628, k.t.23.6.1999), (D.10.D., E.1996/5391, K.1998/6116, k.t.25.11.1998), (D.10.D., E.1997/497, K.1998/1268, k.t.24.3.1998), (D.10.D., E.1995/3394, K.1997/2452, k.t.17.6.1997), (D.10.D., E.1995/665, K.1997/801, k.t.11.3.1997), (D.10.D., E.1995/2465, K.1997/265, k.t.6.2.1997. İDD., E.1996/222, K.1996/261, k.t.9.5.1996), (D.10.D., E.1994/6937, K.1997/216, k.t.4.2.1997), (D.10.D., E.1994/8095, K.1996/1623, k.t.21.3.1996), (D.10.D., E.1994/1591, K.1995/4880, k.t.25.10.1995), (D.10.D., E.1993/2261, K.1994/4639, k.t.6.10.1994), (D.10.D., E.1993/1224, K.1994/126, k.t.25.1.1994. D.10.D., E.1990/1699, K.1992/1117, k.t.23.3.1992), (D.10.D., E.1991/2313, K.1993/1449, k.t.13.4.1993), (D.10.D., E.1990/4417, K.1991/3567, k.t.28.11.1991), (D.10.D., E.1989/2168, K.1990/2550, k.t.14.11.1990), (D.10.D., E.1987/1017, K.1989/2139, k.t.16.11.1989), (D.10.D., E.1982/504, K.1982/702, k.t.6.4.1982), (D.11.D., E.1997/2307, K.1999/781, k.t.24.2.1999), (D.13.D., E.2005/216, K.2005/1578, k.t.18.3.2005), (DİDDK, E.2003/730, K.2005/284, k.t.28.4.2005. DİDDGK., E.2003/569, K.2004/215, k.t.26.2.2004), (DİDDGK., E.2002/785, K.2004/600, k.t.27.5.2004), (DİDDGK., E.2001/410, K.2004/492, k.t.8.4.2004), (DİDDGK., E.1996/714, K.1998/615, k.t.27.11.1998), (DİDDGK., E.1995/703, K.1997/687, k.t.12.12.1997), (DİDDGK., E.1995/313, K.1996/538, k.t.8.11.1996). Kararların tamamı, DBB’den alınmış olup, “tırnak” içinde alınan konulara ilişkin birden fazla karar, “parantez” içinde gruplandırılarak belirtilmiştir.

yükselme”, “yeni görevlendirme”, “ders saat ve ücretleri” ya da “sözleşmeli personelin ücretleri”, “ödenecek gündelik miktarları”, “ödenecek döner sermaye gelirlerinin ya da fon ödemelerinin hesaplanması”, “yan ödemeler”, “tedavi yardımı”, “tahakkuk memuru olarak görevlendirilmenin usul ve esasları”, “istihdam fazlası personelin nakli”, “belediye başkan ödenekleri”, “belediye başkan sayısı yardımcısı”, “belediye meclis üyelerine verilecek huzur hakkı”, “emeklilik işlemleri”, “sigorta primleri”, “personelere uygulanan indirimler ya da muafiyetler”, “resen emeklilik uygulaması”, “muhtarların aylık ödeneklerinden yapılacak kesinti”, “emeklilik ödemeleri”, “fazla çalışma ücretleri”, “lojman tahsisi”, “kadro kullanımı ve değişikliği” olarak, kamu hizmetinin personel bakımından örgütlenmesine ilişkindir.<sup>273</sup>

---

<sup>273</sup> (D.2.D., E.2004/1650, K.2006/527, k.t.17.2.2006. D.5.D., E.2000/3522, K.2004/576, k.t.23.2.2004. D.5.D., E.2003/535, K.2003/3378, k.t.15.9.2003. D.12.D., E.1995/818, K.1995/133, k.t.23.2.1995. İDD., E.2003/1145, K.2005/2539, k.t.20.10.2005), (D.5.D., E.1993/4878, K.1994/1129, k.t.22.2.1994), (D.8.D., E.2003/5401, K.2004/3136, k.t.30.6.2004), (D.2.D., E.2004/3972, K.2006/77, k.t.20.1.2006. 2.D., E.2004/4153, K.2005/1006, k.t.16.3.2005. D.5.D., E.2000/1616, K.2004/878, k.t.7.7.1999), D.5.D., E.2002/1895, K.2003/1891, k.t.6.5.2003. D.5.D., E.1996/713, K.1996/1677, k.t.22.4.1996), (D.5.D., E.1993/5749, K.1996/3528, k.t.19.11.1996), (D.5.D., E.1994/8050, K.1995/2081, k.t.7.6.1995. D.11.D., E.2001/1358, K.2004/2088, k.t.3.5.2004. İDD., E.2003/736, K.2006/3361, k.t.28.12.2006), (D.5.D., E.1992/1354, K.1993/3399, k.t.28.9.1993), (D.5.D., E.1989/918, K.1990/1932, k.t.25.10.1990), (D.5.D., E.1989/2717, K.1990/950, k.t.9.5.1990), (D.5.D., E.1988/3277, K.1990/230, k.t.13.2.1990), (D.5.D., E.1987/1249, K.1988/1537, k.t.11.5.1988), (D.5.D., E.1996/696, K.1996/3852, k.t.11.12.1996), (D.5.D., E.1999/2821, K.2001/3184, k.t.25.9.2001), (D.5.D., E.1994/6009, K.1996/3250, k.t.24.10.1996), (D.8.D., E.2005/2099, K.2006/3165, k.t.25.9.2006. D.8.D., E.1996/2367, K.1997/1827, k.t.22.5.1997), (D.8.D., E.2005/1111, K.2006/1772, k.t.28.4.2006), (D.8.D., E.2004/5352, K.2006/544, k.t.13.2.2006. D.8.D., E.2000/3410, K.2001/2288, k.t.15.5.2001), (D.10.D., E.1996/9867, K.1999/3470, k.t.16.6.1999. D.12.D., E.2004/4383, K.2006/8, k.t.6.1.2006), (D.10.D., E.2001/1765, K.2003/4118, k.t.22.10.2003. D.10.D., E.1997/6883, K.1999/685, k.t.2.3.1999. İDD., E.2002/532, K.2004/1951, k.t.9.12.2004), (D.10.D., E.1996/774, K.1997/1780, k.t.14.5.1997), (D.10.D., E.1986/1854, K.1987/694, k.t.2.4.1987), (D.10.D., E.1992/4292, K.1993/2338, k.t.27.5.1993), (D.10.D., E.1991/1520, K.1993/433, k.t.4.2.1993), (D.11.D., E.2003/4403, K.2006/382, k.t.31.1.2006. İDD., E.1992/14, K.1993/38, k.t.19.2.1993), (D.11.D., E.2000/9743, K.2003/4050, k.t.14.10.2003), (D.8.D., E.1994/5579, K.1996/529, k.t.5.3.1996. DİDDGK., E.1999/219, K.1999/814, k.t.2.7.1999. DİDDGK., E.1999/215, K.1999/810, k.t.2.7.1999), (DİDDGK., E.1998/126, K.1999/2202, k.t.23.6.1999). Kararların tamamı, DBB’den alınmış olup, “turnak” içine alınan konulara ilişkin birden fazla karar, “parantez” içinde gruplandırılarak belirtilmiştir.

Bu halde, adsız düzenleyici işlemlerin, alta doğru ölçüsüzce genişleyen normlar hiyerarşisinin en alt basamağında yer aldığı ve üst hukuk kurallarının, genellik ve soyutluğu karşısında, bu işlemlerin kanun düzenlemesinde yer almayan ayrıntı düzeyde kurallar içerdiği göz önüne alındığında, bu kuralların yasa dayanağına sahip olmasının ya da yasaya uygun olup olmamasının hangi ölçütler çerçevesinde değerlendirildiği sorusunun önemi ortaya çıkmaktadır.

*Kanun kuralında bir değişiklik ya da kanunda yer alan kuralın aksi nitelikte bir kural adsız düzenleyici işlemlerle konulamaz.* Bu çerçevede, yasallık ilkesinin minimum kapsamı, adsız düzenleyici işlemler ile kanun kuralında bir değişiklik ya da kanunda yer alan kuralın aksi nitelikte bir kural konulamayacağıdır. Burada, yargısal denetimin kapsam itibarıyla yoğunluğu, en alt düzeydedir; zira, mevcut kuralın aksi yönde bir kural öngörülmesi, normlar hiyerarşisinde daha alt düzeyde olan bir kural ile olanaklı değildir. Danıştay'ın, kanun ile belirli bir idari makam ya da organa verilmiş bir yetkinin genelge ile başka bir idari organ ya da makama verilemeyeceği,<sup>274</sup> kanunda yer alan kuralın aksi nitelikte bir kuralın genelge ile

---

<sup>274</sup> Danıştay, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununda, “uygun görüş”ü verme yetkisinin maliye bakanlığına tanınmış olmasına rağmen, “Devlet İhaleleri Genelgesi” ile “il daimi encümeni”ne verilmesini, “yasaların uygulanmasını göstermek amacıyla tesis edilen tüzük, yönetmelik, genelge vd. düzenleyici işlemler, yasaya aykırı olamayacakları ve aykırı kurallar taşıyamayacakları, yasalarla belli bir makam, organ veya kuruluşa tanınmış bir yetkinin başka bir makam, organ veya kuruluşa devredilmesine ilişkin hükümler içermeyecekleri gibi yasayı değiştirici kurallarda getiremezler” gerekçesi ile hukuka aykırı bulmuştur. D.6.D., E.1997/2199, K.1998/1674, k.t.19.3.1998, **DD.**, S.97, 1999, s.351. Benzer nitelikte bir karar olarak, “Dosyanın incelenmesinden, dava konusu işlemlerle ruhsatsız tranşe açıldığından bahisle 3194 sayılı Yasanın 42. maddesi ve Altyapı Hizmetleri Yönergesi uyarınca para cezası verildiği anlaşılmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Altyapı Hizmetleri Yönergesinin 2. maddesinde, bu yönergenin 3030 sayılı Yasanın 7. maddesine dayanılarak İçişleri Bakanlığınca çıkarılan Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliğine göre düzenlendiği belirtilmiş ise de, anılan Yasanın 7. maddesindeki koordinasyon merkezlerinin çalışma esas ve usulleri ile fazladan yapılacak harcamalara ilişkin esasların ilgili bakanlıkların da görüşü alınarak İçişleri, Maliye ve Gümrük Bakanlıklarınca müştereken hazırlanacak yönetmelikle tespit edileceği hükmünün yer aldığı, dava konusu yönergeye dayanak alınan İçişleri Bakanlığınca yayınlanan yönetmelikte ise büyükşehir belediyesinin bu konuda yönerge çıkaracağına ilişkin bir hükmün yer almadığı görülmektedir”. D.6.D., E.2004/2848, K.2005/799, k.t.14.2.2005, **DBB.**

öngörülemeyeceği,<sup>275</sup> kanunda yönetmelikle düzenleneceği öngörülen bir konunun, genelge ile düzenlenemeyeceği,<sup>276</sup> gelir vergisi tebliği ile kanun düzenlemesinin aksi nitelikte kural öngörülemeyeceği<sup>277</sup> şeklindeki kararları bu kapsamda görülebilir.

*Kanunda yer almayan bir sınırlama, kısıtlama ya da yükümlülük adsız düzenleyici işlemlerle öngörülemez.* İkinci olarak, adsız düzenleyici işlemlerle konulan kural, yasa dayanağına sahip ve yasaya uygun olmak zorundadır. İdarenin adsız düzenleyici işlemle koyduğu kuralın, yasa dayanağına sahip olmaması, kanunda yer almayan bir sınırlama, kısıtlama ya da yükümlülüğün bu işlemlerde öngörülmesi durumunda, açıktır. Danıştay'ın bu kapsamda yer alan kararları, belirli konu alanları bağlamında somutlanabilir.

---

<sup>275</sup> Danıştay, yasa kuralı, sürenin son gününün tatile rastlaması halinde, verilen sürenin tatili takip eden ilk iş gününün tatil saatinde biteceği şeklinde olmasına rağmen, ikinci 10 günlük sürenin son gününün resmi tatile gelmesi durumunda süre uzatımı yapılamayacağını öngören “uygulama iç genelgesi”ni ve buna dayalı olarak davacıdan 3 katı para cezası tahsil edilmesine ilişkin işlemi hukuka aykırı bulmuştur. D.8.D., E.2002/3390, K.2003/2679, k.t.5.6.2003, **DBB**.

<sup>276</sup> “Yasa kuralı gereğince sahil şeridindeki yapılaşma koşullarının yönetmelikte belirleneceği açıktır. Bu yasa kuralına aykırı olarak davalı Bakanlıkça yönetmelik yerine sahil şeridinde yapılacak yapıların yapım koşullarının genelge ile düzenlenmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır”. D.6.D., E.1993/36, K.1993/4317, k.t.18.10.1993, **DD.**, S.89, 1995, s.308. Bu kararlara karşılık, Mahkeme'nin, kanunda “yönetmelikle” düzenleneceği öngörülen bir konunun “yönerge” ile düzenlenebileceği şeklinde kararı da vardır. D.8.D., E.2002/2107, K.2003/2799, k.t.11.6.2003, **DBB**. Karara ilişkin “azlıkoy”a göre, “3568 sayılı yasanın 55. maddesinde stajla ilgili konuların yönetmelikte düzenleneceği öngörülmüştür. Yönetmeliklerin Anayasal nitelikleri, resmi gazetede yayımlanabilme özellikleri ve kabul edilişleri, ilgili yetkili makamların farklılığı nedeniyle düzenleyici işlemler arasında tüzüklerden sonra gelen hukuksal metinler olduğu anlaşılmaktadır. İlgili Yasanın yönetmelikte düzenlenmesini öngördüğü bir konunun, yönetmelikten sonra gelen, anayasal niteliği ve düzenleyen yetkili makamlar bakımından farklı özellik taşıyan yönergede düzenlenmesinde hukuka uyarlık bulunmadığı açıktır”. Karar, DİDDK'nın, E.2003/879, K.2005/230, k.t.7.4.2005 sayı ve tarihli kararı ile onanmıştır.

<sup>277</sup> “...oysa 231 seri no'lu Gelir Vergisi Genel Tebliği ile, karın sermayeye ilavesi suretiyle elde edilen kar paylarının menkul sermaye iradı olarak beyan edilmesi gerektiği belirtilmek suretiyle kanun hükmüne aykırı bir düzenleme yapıldığı, bu düzenlemenin, İdarenin uygulamaya ilişkin genel ve objektif kuralları kanuna aykırı olmamak şartıyla kendisine tanınan yetki sınırları içinde kullanması gerektiği biçiminde açıklanan ilkenin ihlali sonucunu doğurduğu, dolayısıyla, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 94 üncü maddesinin 6/b-i bendindeki düzenlemeye aykırı olarak ve kendisine tanınan yetkinin aşılması suretiyle düzenlenen 231 seri no'lu Gelir Vergisi Genel Tebliğinin dava konusu edilen bölümünün kanuna aykırı bulunduğu gerekçesiyle dava konusu tebliğin karın sermayeye ilavesi suretiyle elde edilen kar paylarının menkul sermaye iradı olarak beyanı gerektiği yolundaki hükümlerini iptal etmiştir”. DVDDGK., E.2001/180, K.2001/224, k.t.8.6.2001, **DBB**. Aynı içerikli başka bir karar için., DVDDGK., E.2002/24, K.2002/182, k.t.12.4.2002, **DBB**.

Danıştay'ın, bu kapsamdaki kararları, ilkin, ancak kanunla sınırlanabilir temel hak ve özgürlükler alanında geçerlidir: Dava, "Vergi Daireleri İşlem Yönergesi"nin, "...beyannamenin kabulünde asıl olan, beyannamenin mükellef tarafından imzalanmış olmasıdır. Vekaletname ile verilen ve vekil tarafından imzalanan beyannameler kabul edilmez" biçimindeki hükmünün iptali istemiyle açılmıştır. Danıştay'a göre, "Mevcut Türk Hukuk Sisteminde, kişilerin bir takım haklarının kısıtlanması veya belli ödevlerinin yerine getirilmesini hak kaybına yol açacak şekilde bazı şekil şartlarına bağlanmasını öngören düzenlemeler, Anayasanın belirlediği sınırlar dahilinde, ancak, yasalarla yapılabileceğinden, böyle bir düzenlemenin "yönerge" adı altında, Yürütme Organına bağlı alt idari birimlerce yapılmasına olanak yoktur. 7338 sayılı Kanunun "Beyanname" başlıklı 7'nci maddesinin son fıkrasında, verilecek beyannamenin ihtiva edeceği malûmatı ve şeklini ve bu beyannameye eklenecek evrak ve vesikaların nev'i ve mahiyetlerinin tayini konusunda Maliye Bakanlığı yetkili kılınmış ise de, söz konusu yetkinin, beyannamenin ihtiva edeceği hususlar ve şekli ile beyannameye eklenecek belgelerin türü ve mahiyetlerinin neler olduğu gibi düzenlemelerle sınırlı olduğunun kabulü zorunlu olup; kanuni zorunluluktan kaynaklanan bir yükümlülüğün ve kanuni ödevlerin, kanuni müeyyidelere katlanması sonucunu doğuracak şekilde yerine getirilmesi şeklinde bir düzenlemenin yönerge ile yapılması söz konusu olamaz. Aksi düşüncenin, yani kanunla düzenlenmesi gereken bir konunun tebliğ ile düzenlenmesinin, kuvvetler ayrılığı rejimine ters düşeceği gibi, fonksiyon gaspına yol açacağı da kuşkusuzdur. Dava konusu edilerek, 38'inci bölümünün 5'inci maddesinin birinci fıkrasının iptali talep edilen, vergi, resim, harç gibi gelirlerin tahakkuk ve tahsil işlemlerinin, tüm vergi daireleri arasında yeknesaklık içerisinde, düzenli, süratli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesinin sağlanması amacıyla yönelik olarak hazırlanan ve yayımlanmayan, bu haliyle de Mali İdarenin iç işleyişini düzenlemekten öte herhangi bir fonksiyonu bulunmayan Vergi Daireleri İşlem Yönergesiyle, hak ve yükümlülüklerin düzenlenmesi, bir takım vergisel yükümlülüklerin yerine getirilmesinin engellenmesi, kişilerin hukuki durumları üzerinde etki yaratarak hak ve borçlar doğurması olanaklı değildir. Yukarıda açıklanan niteliklerinden dolayı, idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem özelliği taşımayan, aykırı davranılması durumunda ise, vergi kanunlarıyla ilgili ödevlerin yerine getirilmediğinden söz etmek de

mümkün olamayan, dava konusu Yönergenin, Danıştay'da dava konusu edilebilecek düzenleyici bir işlem olarak kabulü olanaklı bulunmamaktadır".<sup>278</sup> Keza, davacıya ait teknenin beş gün süreyle kapatılmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davanın reddine karar veren idare mahkemesinin gerekçesi, mevzuatta düzenleme olmaması nedeniyle, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu dayanak kılınarak çıkarılan ve Kaymakamlık tarafından tesis edilen "hanutçuluk"la ilgili yönerge hükümleridir. Bozma kararı veren Danıştay'a göre, "kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi, hiçbir kimse veya organ tarafından kullanılamayacağından, idarenin, yasal boşluk bulunduğunu öne sürerek kişilerin temel hak ve özgürlüklerini sınırlayıcı nitelikte idari düzenleme yapamayacağı açıktır".<sup>279</sup> Karardan Danıştay'ın, Anayasa'nın 38. maddesini dayanak kıldığı anlaşılmaktadır.<sup>280</sup> Benzer biçimde, Türk vatandaşlığına alınma başvurusunun reddine ilişkin işlemin iptali nedeniyle açılan davada, 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 7. maddesinde düzenlenen istisnai vatandaşlık koşullarının, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan "çok gizli" nitelikli ve "Vatandaşlıkla İlgili Kanunların Uygulanmasına İlişkin Yönerge" ile kısıtlanması,<sup>281</sup> idari ceza niteliği taşıyan alkollü araç kullanma sonucu sürücü belgesinin geri alınması işlemlerinde, kanunda tekerrür hususunda bir süre sınırlaması getirilmemesine rağmen genelge ile Türk Ceza

---

<sup>278</sup> D.7.D., E.2006/5220, K.2007/394, k.t.8.2.2007, **DD.**, S.116, 2007, s.224. Genel olarak Danıştay, idare tarafından iç düzenleme olarak nitelenen bir işlemle, kanunda yer almayan yeni düzenlemeler getirildiğinde ya da kanuna aykırı sınırlamalara yer verildiğinde, işlemlerin kural koyucu işlem niteliğinde olduğuna ve iptal davasına konu edilebilirliğine karar vermektedir. Yani paradoksal olarak, "ilk inceleme" aşamasına ait bu sonuca, ancak "esas" incelemesi sonucunda ulaşılabilir. Tam da bu nedenle, Danıştay, bu kararında olduğu gibi, son kertede "idari davaya konu olabilecek kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem" olmadığı sonucuna varmakla birlikte, esasa ilişkin bir değerlendirme yapmakta ve bu kararlar açısından "kesin ve yürütülmesi zorunlu olmayan bir işlem", adeta hukuka aykırılığın yaptırımını olarak ortaya çıkmaktadır.

<sup>279</sup> D.10.D., E.2002/5890, 2005/7806, k.t.16.12.205, **DD.**, S. 112, 2006, s.303.

<sup>280</sup> Danıştay'ın, çalışma özgürlüğüne aykırı bularak iptal hükmü verdiği bir başka karar, Bakanlar Kurulu'nun, taksi, minibüs ve dolmuşlar gibi okul ve personel servis araçlarını da ticari plaka sınırlamasına tabi tutan kararıdır. D.8.D., E.1995/452, K.1996/102, k.t.18.1.1996, **DD.**, S.92, 1997, s.612.

<sup>281</sup> D.10.D., E.1998/2237, K.1999/861, k.t.16.3.1999, **DBB.** Aynı nitelikte başka bir karar için bkz., D.10.D., E.1999/1498, K.1999/6706, k.t.9.12.1999, **DBB.**

Kanunundaki zamanaşımı sürelerinin esas alınması,<sup>282</sup> davalı birliğe yasa ve yönetmelik ile verilen odaya yazılı üyelerin yıllık aidatlarını tespit etme ve bunların ödeneceği tarihleri belirleme görevinin, üst norm kurallarına ve yasal düzenlemelere aykırı bir şekilde üyelerin haklarını engelleyici yaptırımlar getirilerek kullanılması,<sup>283</sup> hukuka aykırıdır.

Danıştay'ın, kanunda yer almayan bir sınırlama, kısıtlama ya da yükümlülüğün adsız düzenleyici işlemlerle öngörülemezliğine ilişkin kararlarının söz olduğu ikinci konu alanı, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerdir. Danıştay'a göre, genelge ile kanunda yer almayan bir düzenlemenin yorum yoluyla getirilmesi ve ek mali yükümlülük konulması,<sup>284</sup> tecile ilişkin yasada bir sınırlamaya yer verilmediği halde, tahsilat iç genelgesi ile bu yönde bir sınırlama gidilmesi,<sup>285</sup> kanunda öngörülmediği halde, müteselsil sorumluluk kapsamının genişletilerek, tebliğ ile kanunda öngörülmeleyen bir yükümlülük tesis edilmesi<sup>286</sup> hukuka aykırıdır. Keza, Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan "Bütçe Uygulama Talimat(lar)ı"nın konusunu oluşturduğu iptal davalarında, yasa ve yönetmelikte herhangi bir koşul ya da sınırlandırmaya tabi tutulmamış bir konunun, bütçe uygulama talimatı ile sınırlandırmaya tabi tutulması, Danıştay tarafından yasa ve yönetmelik hükümlerine aykırı düzenleme olarak iptal hükmüyle karşılanmaktadır.<sup>287</sup>

---

<sup>282</sup> D.8.D., E.2002/2876, K.2003/1917, k.t.24.3.2003, **DBB**. Aynı konuya ilişkin başka bir karar olarak, D.8.D., E.2002/3142, K.2003/1836, k.t.17.4.2003, **DKD.**, S.2, 2003, s.292.

<sup>283</sup> D.8.D., E.1997/327, K.1999/3020, k.t.17.5.1997, **DBB**.

<sup>284</sup> D.10.D., E.1993/2261, K.1994/4639, k.t.6.10.1994, **DD.**, S.90, 1996, s.1040.

<sup>285</sup> D.4.D., E.2005/1776, K.2006/724, k.t.4.4.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.154.

<sup>286</sup> DVDDGK., E.2000/238, K.2001/20, k.t.12.1.2001, **DBB**.

<sup>287</sup> D.2.D., E.2004/2524, K.2006/970, k.t.27.3.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.130; D.5.D., E.2000/2670, K.2004/1378, k.t.24.3.2004, **DKD.**, S.5, 2004, s.165; D.5.D., E.1980/13695, K.1984/4215, k.t.30.11.1984, **DBB**; D.10.D., E.1992/4697, K.1993/2485, k.t.15.6.1992, **DBB**; D.10.D., E.1990/3724, K.1992/3369, k.t.30.9.1992, **DD.**, S.87, 1993, s.493.



Danıştay'ın, kanunda yer almayan bir sınırlama, kısıtlama ya da yükümlülüğün adsız düzenleyici işlemlerle öngörülemezliğine ilişkin kararlarının söz olduğu üçüncü konu alanı, kamu görevlilerinin mali ve özlük haklarıdır. Kanunda, ilköğretim müfettişlerine ödenecek gündelikler konusunda herhangi bir sınırlayıcı hükme yer verilmemesine rağmen, genelge ile sınırlamaya gidilmesi,<sup>288</sup> aynı birimde görevli personel arasında ayırım yapılarak kadrosu Bakanlığa ait olmayan personelin ek ödmeden faydalandırılmaması şeklinde yasada olmayan bir sınırlamanın yönerge ile konulması,<sup>289</sup> büyükşehir belediye meclisi üyesi ilçe belediye başkanlarına huzur hakkı verilmeyeceğine ilişkin yasada öngörülme bir istisnanın, genelge ile getirilmesi,<sup>290</sup> hukuka aykırılık olarak değerlendirilmiştir.

*Adsız düzenleyici işlemlerle konulan kurallar yasa dayanağına sahip olmak zorundadır.* Ne var ki, yasallık ilkesinin kapsamı açısından sorun oluşturan nokta, adsız düzenleyici işlemlerle, kanunda yer alan bir kuralın değiştirilmesi, aksi nitelikte bir kural öngörülmesi ya da kanunda yer almayan bir sınırlama ya da yükümlülüğün bu işlemlerle getirilmesi şeklinde ortaya çıkan hukuka aykırılık nedeni değildir. İlkenin kapsamına ilişkin sorun, adsız düzenleyici işlemlerle konulan kuralın yasaya uygunluğunun ne anlama geldiğidir.

Adsız düzenleyici işlemlerin yasaya uygunluğu, öncelikle kuralın yasa dayanağına sahip olması anlamına gelir. Danıştay'ın bir dizi kararında, yasa dayanağına sahip olmayan kural, hukuka aykırı olarak değerlendirilmektedir: İlgili yasada, belirtilen eksikliklerin giderilmemesi halinde hava meydanındaki faaliyetin

<sup>288</sup> D.5.D., E.1989/918, K.1990/1932, k.t.25.10.1990, **DD.**, S.82-83, 1992, s.427.

<sup>289</sup> D.11.D., E.2003/4284, K.2006/1102, k.t.10.3.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.350.

<sup>290</sup> D.8.D., E.2000/3410, K.2001/2288, k.t.15.5.2001, **DBB.**

mülki idare amirliğince durdurulacağına yönelik bir düzenleme yer almamasına rağmen, yönerge ile bu yönde kural getirilmesi,<sup>291</sup> yasal bir dayanağı olmadan özel öğretim kurumlarına genel bütçeden kaynak aktararak, bütçe harcamalarında yeni girdilerin genelge ile yaratılması,<sup>292</sup> kamu görevlilerinin atama usullerinde, kanunda öngörülme bir yöntem öngörülmesi ve 657 sayılı yasada tedviren görevlendirme veya atama şeklinde bir yöntem öngörülmemesine rağmen, tedviren görevlendirilenlerin durumlarını da düzenleyen şekilde genelgeler çıkarılması,<sup>293</sup> kanunla tanınmış bir görevin yerine getirilmesinin genelge ile engellenmesi şeklinde düzenleme yapılması,<sup>294</sup> federasyon başkanlarının seçimiyle ilgili olarak yasada öngörülme zorunlu katkı payının yönerge ile konulması,<sup>295</sup> muhtarların aylık ödeneklerinden yasal dayanağı olmaksızın kesinti yapılmasına ilişkin kuralın genelge ile öngörülmesi,<sup>296</sup> yasa dayanağı olmayan kuralların hukuka aykırılık nedenidir. Belirtmek gerekiyor ki, bu kararların bir kısmında yasa dayanağı olmaması gerekçesi, “eşitlik ilkesi”,<sup>297</sup> “kariyer ve liyakat ilkeleri”,<sup>298</sup> “sosyal devlet ilkesi”,<sup>299</sup>

---

<sup>291</sup> D.10.D., E.1999/1249, K.2001/3327, k.t.2.10.2001, **DBB**.

<sup>292</sup> D.8.D., E.2003/2504, K.2004/2590, k.t.2.6.2004, **DBB**.

<sup>293</sup> D.5.D., E.2003/868, K.2003/3533, k.t.17.9.2003, **DKD.**, S.3, 2004, s.175. Buna karşılık, Danıştay 5. Dairesi, genelge ile kamu görevlilerinin atanma usulleri konusunda, yeni bir yöntem öngörülmesi mümkün olmamasına rağmen, yargısal içtihatlar göre, ünite amirinin görüşünün bulunması gerektiği gerekçesiyle, genelge dayanak kılınarak tesis edilen atama işleminde hukuka aykırılık bulunmamıştır. D.5.D., E.2000/1616, K.2004/878, k.t.7.7.1999, **DKD.**, S.5, 2004, s.164.

<sup>294</sup> D.10.D., E.1994/8095, K.1996/1623, k.t.21.3.1996, **DD.**, S.92, 1997, s.730.

<sup>295</sup> D.10.D., E.1997/3262, K.1999/4371, k.t.29.9.1999, **DD.**, S.103, 2001, s.830. Danıştay, Federasyon Başkan Adaylarında Aranacak Şartlarla İlgili Usul ve Esaslara Dair Yönerge ile getirilen kuralı, “Federasyon Başkanlarının seçimiyle ilgili olarak yasayla verilen görevi yerine getirmekle yükümlü olan davalı idarenin, bu görevini yerine getirirken ortaya çıkan giderleri, yasa ve yönetmelikte öngörülen esas ve koşullar dışında yeni bir zorunluluk getirerek seçime katılan başkan adaylarından seçim giderlerine katkı payı olarak karşılamasında hukuka uygunluk bulunmamaktadır” gerekçesi ile iptal etmiştir.

<sup>296</sup> D.10.D., E.1991/1520, K.1993/433, k.t.4.2.1993, **DD.**, S.88, 1994, s.454.

<sup>297</sup> Böylelikle, özel öğretim kurumlarına genel bütçeden kaynak aktarılması yolundaki işlem, salt yasal dayanağı olmadığı gerekçesiyle değil, eğitim hizmetinin eşit yürütümü ilkesi yönünden kamu yararına aykırılık gerekçesi ile hukuka aykırı bulunmuştur. D.8.D., E.2003/2504, K.2004/2590, k.t.2.6.2004, **DBB**. Ayrıca, genelge ile getirilen zorunluluğun, kanunda belirtilen denetim yetkisi içine girmediği ve bir vakfa ayrıcalık tanımak anlamına geldiği gerekçesi ile iptal edildiği karar için, D.10., E.1995/2535, K.1993/1790, k.t.4.5.1993, **DD.**, S.88, 1994, s.457.

“idarenin yasada yer alan amaç ve görevleri”,<sup>300</sup> “yasada yer alan ölçütler”<sup>301</sup> olmak üzere, hukukun genel ilkeleri ya da yasa düzenlemesinin amacı, kapsamı ve ilkeleri ile desteklenmektedir.

Ne var ki, Danıştay’ın bir dizi kararında da, adsız düzenleyici işlemlerin hukuka uygunluğu açısından yeter koşul, yasa kuralında bir değişiklik, yasa kuralının aksi nitelikte bir kural konulmaması ve bir sınırlama ya da yükümlülüğün bu işlemlere öngörülemez olması ile sınırlı olarak anlaşılmaktadır. Nitekim, orman işletme müdürlüklerinin kapatılmasını içeren Bakanlar Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada, “Yönetmeliklerin, Anayasa, yasa, tüzük ve hukukun genel ilkelerine aykırı hükümler içermemesi ve öngörülen şekil şartlarına uyularak çıkarılması dışında, söz konusu düzenleme yetkisinin kullanılmasında kamu hukuku yönünden herhangi bir engel bulunmadığı gibi...” biçiminde ifade edilen gerekçe,<sup>302</sup> bu yaklaşımın örneği olarak değerlendirilebilir. Danıştay’ın bu kararlarında, adsız düzenleyici işlemlerle konulan kurallar, yasa dayanağına sahip olmamasına rağmen, “görülen hizmetin niteliği ve

---

<sup>298</sup> Kamu görevlilerinin tedviren görevlendirilmesi ya da atanması şeklindeki yöntem, salt 657 sayılı yasada düzenlemediği gerekçesi ile değil, kariyer ve liyakat ilkelerine de aykırılık gerekçesi ile hukuka aykırı bulunmuştur. D.5.D., E.2003/868, K.2003/3533, k.t.17.9.2003, **DKD.**, S.3, 2004, s.175.

<sup>299</sup> “...Aksi düşünceyle zihinsel engelli olmayan ve on sekiz yaşından büyük olduğu için Medeni Kanun gereği ergin sayılan bedensel engelli vatandaşların Yasada öngörülen ekonomik imkandan yararlanmaması gibi bir sonuç ortaya çıkacak ve bu uygulama hem Yasanın amacıyla bağdaşmayacak hem de vatandaşların temel hakları önündeki sosyal ve ekonomik engelleri kaldırmakla görevli sosyal devlet anlayışı ve ilkesine ters düşecektir. Ayrıca bu durum, karşılaşılan zorluklar ve sosyal hayata katılım açısından aynı koşullara sahip olan engelli vatandaşlar arasında, Anayasal eşitlik ilkesine açıkça aykırılık teşkil edecektir”. D.8.D., E.2007/6457, K.2008/8352, k.t.17.12.2008. **DD.**, S.121, 2009, s.290.

<sup>300</sup> “Davalı idarenin Kuruluş Yasasında yer alan amaç ve görevlerine ilişkin hükümleri dikkate alındığında, esasen korunmaya ve bakıma muhtaç çocukların bakımını gerçekleştirmek ve gerekli teşkilatı kurmanın asli görevi olduğu açıktır. Dolayısıyla davalı Kurumun bakımını yaptığı çocuklardan aldığı ücret tespitinde objektif kriterlerden hareket etmesi gerekmekte olup, asli görevi olan bir konuda kar amacı gütmek suretiyle ücret tespiti yoluna gitmesi yasal amacına aykırı düşmektedir”. D.10.D., E.1996/5007, K.1998/5873, k.t.18.11.1998, **DD.**, S.100, 1999, s.463.

<sup>301</sup> Danıştay, kanunda yer alan “hayati önemi haiz olduğu” ölçütünden yola çıkarak, bütçe uygulama talimatında, söz konusu ilaçların liste kapsamında yer alınmamasının hukuka uygun olmadığı sonucuna ulaşmıştır. D.10.D., E.,1995/665, K. 1997/801, k.t.11.3.1997, **DD.**, S.94, 1998, s.637.

<sup>302</sup> D.2.D., E.2004/831, K.2006/1021, k.t.29.3.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.136.

hizmet gerekleri” ya da “kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırılık bulunmaması” gerekçeleriyle hukuka uygun olarak değerlendirilmektedir.<sup>303</sup> Zira, temel varsayım, adsız düzenleyici işlemlerle konulan kuralların, idarenin sahip olduğu takdir yetkisinin bir sonucu olarak ortaya çıktığıdır. Oysa, yasa dayanağı olmaksızın, takdir yetkisinin kullanımı da söz konusu olamaz.

Nitekim, ilk defa öğretmenlik mesleğine atanacaklar için 40 yaş sınırı koşulunu öngören Milli Eğitim Bakanlığı genelgesinin iptali istemiyle açılan davada, Danıştay 12. dairesi tarafından verilen ret kararı, Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Eğitim Kurumları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde yer alan “40 yaşını doldurmamış olmak” kuralına dayanmakta ve sonuç olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, memuriyete girişte aranacak yaş koşulu olarak sadece alt sınıra yer verildiği ve kanunda aksine bir hüküm olmadığı gerekçesiyle, idarelerin

<sup>303</sup> “...İçişleri bakanlığınca anılan yasa hükmünün gereği sahip olduğu yetki çerçevesinde, uygulamada birliği sağlamak üzere, belediye meclis üyelerine verilecek huzur hakkının üst sınırını... tespit etmesinde kamu hizmetinin gerekleri ve eşitlik ilkesine aykırılık görülmemiştir”. D.8.D., E.2004/5352, K.2006/544, k.t.13.2.2006, **DD.**, S.112, 2006, s.245. “Bu durumda, davalı idarenin Milli Eğitim Müdürlüklerince yapılan teorik sınavların yetersiz kaldığı düşüncesinden hareketle, söz konusu sınavların aynı tarihte bütün il merkezlerinde yapılmasına yönelik dava konusu genelgesinde... kamu hizmeti gereklerine, kamu yararına ve hukuka aykırılık bulunmamaktadır”. D.8.D., E.2000/4119, K.2004/755, k.t.18.2.2004, **DKD.**, S.4, 2004, s.218; ve aynı içerikte bir karar olarak, D.8.D., E.2002/3793, K.2003/2820, k.t.11.6.2003, **DBB.** Yabancı dil öğretmenlerinin genel dil eğitimi gördükleri ve ayrıca pedagojik formasyon eğitimi de almış oldukları göz önüne alınarak maaş karşılığı okutacakları dersler arasına Türkçe dersinin de alınmasına ilişkin talim ve terbiye kurulu kararı ile bakanlık genelgesinde mevzuata aykırılık yoktur ve “... bu düzenlemede hizmet gereğinin gözetildiği” açıktır. D.5.D., E.1994/8050, K.1995/2081, k.t.7.6.1995, **DD.**, S.91, 1996, s.418. “...Her ne kadar yoklamaya yetkili olanların eğitilmesi ve özel yoklama yetkisi belgesi verilecek kişilerin belirlenmesi konusunda maddede açıklama bulunmamakta ise de bu yetkiyi kullanacak olanların Maliye Bakanlığında görevli olmalarının gerekli bulunması nedeniyle, maddede belirlenen görev ve yetkilerin kullanılabilmesi için ilgili kişilerin seçimi ve eğitilmesi hususundaki yetkinin de Maliye Bakanlığının yetkileri içinde bulunduğu kabulü zorunludur”. D.5.D., E.1993/5729, K.1996/3528, k.t.19.11.1996, **DD.**, S.93, 1997, s.267. Görevde yükselmede sınav puanlarının eşit olması halinde, hangi adaya öncelik tanınacağı konusunda gerek genel yönetmelikte gerekse kurum yönetmeliğinde bir açıklık bulunmadığı somut durumda, davalı idarece çıkarılan genelgede, görevde yükselme sınav puanlarının eşit olması halinde, sırasıyla son sicil notu yüksek ve hizmet süresi fazla olanlara öncelik tanınacağı düzenlemesine yer verilmiştir. Danıştay’a göre, idare, “...takdir yetkisini son sicil notu olarak kullanmıştır. Kamu görevlilerinin görevde yükselmelerine ilişkin olarak ilgililerin, çalışma performansını göstermesi açısından son yıl sicil notuna, hizmet süresine göre öncelik tanınmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır”. D.5.D., E.2002/1895, K.2003/1891, k.t.6.5.2003, **DKD.**, S.3, 2004, s.180.

yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetin özelliklerini dikkate alarak yaş konusunda üst sınır belirlemelerinde, kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırılık olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.<sup>304</sup> Aynı şekilde, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından çıkarılan genelgede yer alan ve ilköğretim müfettiş yardımcılığı sınavına başvuru koşulları arasında bulunan “40 yaşını doldurmamış olmak” şeklindeki kuralın iptali istemiyle açılan davada, 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun dayanak kılınarak (“ilköğretim müfettişlerinin ve yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulü, nitelikleri, yetiştirme şekli ve atanmalarına ilişkin esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir”) çıkarılan İlk Öğretim Müfettişleri Kurulu Yönetmeliği’nin ilgili maddesinde yer alan “40 yaşını doldurmamış olmak” hükmü yer almakta ve kural, Danıştay 5. dairesi tarafından, “657 sayılı Devlet Memurları Kanununda memuriyete girişte aranacak yaş koşulu olarak sadece genel olarak alt sınır belirlenmiş olup idarelerin yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetin özelliklerini dikkate alarak, yaş konusunda üst sınır belirlemeleri olanaklı olduğundan ve yasada bu konuda aksine bir hükme de yer verilmediğinden anılan genelge hükmü ile yönetmelik hükmünün tekrarı niteliğinde olan (şartın) getirilmesinde kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırılık bulunmamaktadır” sonucuna ulaşılmaktadır.<sup>305</sup> Oysa, burada önemli olan, yasanın bu hususta aksine bir hüküm içermemesi değil, sınırlandırıcı bir hüküm içermemesidir. Çünkü 3797 sayılı yasa ilköğretim müfettişlerinin en az dört yıl süreli yüksek öğrenimli öğretmenler arasından yarışma sınavı ile yardımcı olarak mesleğe alınacaklarını, bu görevde üç yıllık yetiştirme dönemini izleyen sınavda başarılı olanların, müfettişlik kadrosuna atanacaklarını içeren kuralla, kısmi bir çerçeve çizmekte ve bunlar arasında yaş koşulu yer almamaktadır. Yasanın, “ilköğretim müfettişlerinin ve yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulü, nitelikleri, yetiştirme şekli ve

<sup>304</sup> DİDDK., E.2003/1145, K.2005/2539, k.t.20.10.2005, **DD.**, S.112, 2006, s.33.

<sup>305</sup> D.5.D., E.2000/3522, K.2004/576, k.t.23.2.2004, **DKD.**, S.5, 2004, s.149.

atanmalarına ilişkin esas ve usuller yönetmelikle düzenlenir” kuralına gelince, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu’nun itiraz yoluyla başvurduğu Anayasa Mahkemesi, kuralın iptaline şu gerekçe ile karar vermiştir: “Anayasa’nın 128. maddesinin ikinci fıkrası gereğince, yasayla düzenlenmesi zorunlu olan ilköğretim müfettişlerinin ve yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usulü, nitelikleri, yetiştirme şekli ve atamalarına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi yönetmeliğe bırakılmaktadır. Anayasa’nın 7. maddesi gereğince, yasa koyucunun temel ilkeleri koymadan, çerçeveyi çizmeden yürütmeye yetki vermemesi, sınırsız, belirsiz bir alanı, yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir”.<sup>306</sup>

Bu halde, yasa dayanak kılınarak ve yasaya uygun olarak çıkarılan bir kural koyucu işlem, yasanın uygulanması bağlamında yer alır ve genel olarak uygulama, soyut nitelikte olanın, somutlaştırılması, ayrıntılandırılması, uygulamaya yönelik olarak belirli ilke ve kuralların nesnelleştirilmesi anlamına gelir. Nitekim, Danıştay, yasanın ve yasanın öngördüğü yönetmeliğin zorunlu ve ivedi durumlarda ödeme günleri dışındaki günlerde de ödeme yapılacağını belirten hükmü dayanak kılınarak, haftanın üç gününü ödeme günleri olarak belirleyen genel tebliği, “1050 sayılı kanunla idareye verilen görev ve yetki çerçevesinde ve 14 üncü ve 8 inci maddelerdeki düzenlemeler nedeniyle ağır sorumluluk altında görev yapan saymanlıklardaki iş yükünün yoğunluğu, yapılacak ödemelerin dayandığı belgelerin dikkatle incelenmesi ve varsa eksikliklerin giderilmesi için yapılan düzenlemede görevin önem ve özelliği dikkate alındığında hizmet gereklerine aykırılık görülmediği gibi, 182. maddenin ikinci fıkrasında zorunlu ve ivedi durumlarda ödeme günleri dışındaki günlerde de ödeme yapılacağını hükme bağlanması hükme bağlanması nedeniyle kamu hizmetinin aksayacağını kabulüne de olanak bulunmadığından, gerek Devlet Muhasebesi Yönetmeliğinin 182. maddesi ile getirilen hüküm ve gerekse bu hükme dayanılarak yapılan düzenlenmede ve dava konusu işlemde hukuka aykırılık görülmemiştir” şeklinde

---

<sup>306</sup> AYM, E.2008/3, K.2009/44, k.t.5.3.2009, **RG**: 5.6.2009/27249.

değerlendirmiştir.<sup>307</sup> Yani, genel tebliğ ile getirilen kural, yasada soyut olarak öngörülen bir konunun, somutlanarak nesnel hale getirilmesidir.

Adsız düzenleyici işlemler bakımından, üst hukuk kuralını tekrar eden bir adsız düzenleyici işlemin varlığı şeklinde ortaya çıkan ve sıklıkla karşılaşılan bir durum söz konusudur. Eğer, tekrar edilen hüküm, kanuna uygun ise zaten bir aykırılıktan bahsedilemez. Fakat, tekrar edilen hüküm, kanuna uygun değilse, adsız düzenleyici işlemin denetiminde esas alınacak kural hangisidir? Danıştay'ın, adsız düzenleyici işlemlerin hukuka uygunluk denetiminde, kanunun esas alınması gerektiği şeklinde bir dizi kararı mevcuttur: “Her ne kadar iptali istenilen genelgeden önce alınan ... Bakanlar Kurulu kararına ekli esaslarda genelgenin iptali istenilen hükmü aynen yer almakta ise de, uygulamayı yönlendirmek ve belirlemek amacıyla düzenlenen genelgenin öncelikle konuyu düzenleyen yasaya uygun olması gerekmektedir.”<sup>308</sup> Nitekim, Danıştay, başka bir kararında, “Bakanlar Kurulu kararı, yargı kararı ile iptal edilmedikçe ya da başka bir kararname ile yürürlükten kaldırılmadıkça, uygulanmasının zorunlu olduğu açık olup, iptali istenen genelge ve işlemde de anılan Bakanlar Kurulu Kararına aykırılık bulunmamaktadır. Kaldı ki trafik güvenliği ve emniyeti bakımından, ticari taksi otomobillerine telsiz ve haberleşme aracı takılması sisteminin bir an önce kurulup hizmete konulması amacıyla ihaleden elde edilen gelirlerin tümünün geçici bir dönem için ilgili vakıf hesabına aktarılmasında yasanın amacına ve kamu hizmeti gereklerine aykırılık bulunmamaktadır.”<sup>309</sup> sonucuna ulaşmıştır. Yani, uygulanması zorunlu nitelikte görülen Bakanlar Kurulu kararı, zaten, kanuna aykırı olmayan bir işlem olarak değerlendirilmektedir. Öğretide üst sıradaki kuralın uygulanarak, alt sıradaki kuralın ihmali olanağının olmadığı görüşü mevcut olmakla birlikte,<sup>310</sup> bu çözümün, yönetmelik ve bakanlar kurulu

<sup>307</sup> D.5.D., E.1994/2962, K.1997/545, k.t.5.5.1997, **DBB**.

<sup>308</sup> D.5.D., E.1988/3277, K.1990/230, k.t.13.2.1990, **DBB**.

<sup>309</sup> D.8.D., E.1992/803, K.1992/884, k.t.15.2.1992, **DBB**.

<sup>310</sup> Giritli, Bilgen, Akgüner, **İdare Hukuku**, s.138.

kararı ile adsız düzenleyici işlemler arasındaki ilişki bakımından benimsenmesi olanaklı değildir. Bu işlemler ancak, kanuna uygun olmak koşulu ile bir alttaki normun hukuki dayanağı olabilirler ve idari yargıcın, kanuna uygun olmayan bir üst normu ihmal etmesi her durumda mümkün ve gereklidir.<sup>311</sup> Zira, tersi bir yaklaşım, üst normun kendisinden önceki kanunu değiştirebilecek güçte olduğu anlamına gelir ve kanunun “ihmali” sonucunu doğurur.<sup>312</sup>

Kuşkusuz, adsız düzenleyici işlemler dayanak kılınarak tesis edilen birel işlemler açısından da sonuç aynıdır. Yani, birel işlemin hukuka uygunluk denetiminde, kanuna aykırı adsız düzenleyici işlem yerine, kanun hükmü uygulanmalıdır: “Verginin yasallığı ilkesi, vergilendirmeye ilişkin temel öğelerin yasada öngörülmesini gerektirdiğinden ve bu alanda vergi idaresine düzenleme yapma yetkisi tanınmadığından, mükerrer 120. maddenin 4369 sayılı yasa ile değişik kuralının uygulanmasına ilişkin Maliye Bakanlığı görüşünü duyuran Tebliğlerde, geçici vergi matrahının %10’u aşan tutarda noksan beyan edilmesi halinde bu oranı aşan kısmın vergilendirmeye konu yapılacağı şeklindeki açıklamanın, yasadaki düzenleme karşısında etkili olmayacağı açıktır”.<sup>313</sup> Bu şekildeki bir yaklaşımın,

---

<sup>311</sup> Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, s.178. “Üst hukuk kuralları ile çatışan alt hukuk kaynağı ise etkisiz kalır ve uygulanmaz. Bunun yerine üst hukuk kaynağı ve onun kuralları uygulanır. Dolayısıyla gerek idari merciler, gerekse dava mahkemeleri-yani bir davaya bakan mahkemeler- çözümleyecekleri bir sorun dolayısıyla üst hukuk kurallarına aykırı olan düzenleyici işlemle karşılaşınca bu sonuncusu yerine üst hukuk kurallarını uygulamak zorundadırlar”. Nitekim Balta, örnek olarak, tüzüğün, kanun ya da Anayasa ile çatışırsa, alt derecedeki kaynağın hükmünün, kural olarak duracağını, yani uygulanamayacağını ifade etmektedir. **Ibid.**, s.102.

<sup>312</sup> Turhan Feyzioğlu, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi**, Ankara, AÜSBF, 1951, s.292.

<sup>313</sup> D.3.D., E.2005/1149, K.2005/1925, k.t.20.9.2005, **DD.**, S.111, 2006, s.141. “Öte yandan, işlemin haklılığına gerekçe olarak maliye ve gümrük bakanlığı genelgesi gösterilmekte ise de genelgeler yasa hükümlerine aykırı şekilde düzenleme getirmeyeceğinden, anılan genelge esaslarının dikkate alınmasına da olanak bulunmamaktadır”. D.10.D., E.1986/1854, K.1987/694, k.t.2.4.1987, **DD.**, S.68-69, 1988, s.651. “...Öte yandan davalı idare genelgesinde borcu olan telefonun devrinin yapılamayacağı kuralı yer almaktaysa da yukarıda açıklandığı şekilde idarenin icra müdürlüğüne yapılan tebliğin gereğini yerine getirerek devir ve tescili yapması ve bu yasal zorunluluğu yerine getirdikten sonra telefonun borçlarını kimden ve ne suretle tahsil etmesi gerekiyorsa mevzuat hükümleri doğrultusunda takip etmesi gerektiği gerekçesiyle dava konusu işlemi iptal etmiştir”. D.10.D., E.1994/1591, K.1995/4880, k.t.25.10.1995, **DBB**. Keza, “Her ne kadar Maliye Bakanlığının 13.4.1995 tarih ve 7498 sayılı Genelgesinde, emeklilik nedeniyle iş akdi sona eren işçilere sadece



kişiler açısından sonucu, kanuna aykırı bir adsız düzenleyici işlemin, hem idareye, hem de idari yargıca karşı ileri sürülememesidir.

---

ayrıldıkları yıl ile bir önceki yıla ait izin ücretinin ödenebileceği belirtilmişse de 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7. maddesinin 4. fıkrasında yer alan, düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olmasının bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmayacağı hükmü karşısında, 1475 sayılı Kanunun 56. maddesi hükmüne açıkça aykırı olan genelgeye dayanılarak tesis edilen dava konusu işlemde hukuka uygunluk bulunmamaktadır”. D.11.D., E.2003/4403, K.2006/382, k.t.31.1.2006, **DD.**, S.112, 2006, s.328. Aynı şekilde, “... Ancak Tebliğe göre üst norm olan 213 sayılı Kanunun 18/1nci maddesinde, süre gün olarak belli edilmişse başladığı günün hesaba katılmayacağı açıklandığından...” kanun hükmüne göre karar verilmesi gerekir. D.4.D., E.2007/1849, K.2008/2159, k.t.3.6.2008. **DD.**, S.120, 2009, s.160-161. “Bu durumda, genelge ile kanun ve tüzük uygulamasının askıya alınması mümkün olmadığından...”. D.10.D., E.1987/1017, K.1989/2139, k.t.16.11.1989, **DD.**, S.78-79, 1990, s.482.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİN HUKUKİ REJİMİ

#### I. İŞLEMLERİ ÇIKARMAYA YETKİLİ İDARİ MAKAMLAR

1982 Anayasası'nın 115. maddesine göre, tüzük işlemi, Bakanlar Kurulu tarafından, 124. maddesine göre ise yönetmelik, başbakanlık, bakanlık ve kamu tüzel kişileri tarafından çıkarılabilir. Her iki işlem türü açısından da, kanunda açıkça öngörülmüş olma şartı söz konusu değildir. Başka bir ifadeyle, kanunun belirli bir alanı düzenlemiş olması, idarenin kural koyucu işlem yapma yetkisinin hukuki dayanağıdır. Bununla birlikte, kanunda belirli bir konunun, belirli bir kural koyucu işlem türü ile düzenlenmesi öngörülmüş ise, idare başka bir kural koyucu işlem türü ile düzenleme yapamaz. Kanunda belirli bir kural koyucu işleme atıf yapıldığı bu durumlarda, idarenin başka bir kural koyucu işlemle düzenleme yapması hukuka aykırılık nedenidir.<sup>314</sup>

---

<sup>314</sup> Bu durum, işlemin iptali hükmü ile karşılanmakla birlikte, Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığı tarafından çıkarılan genelge ve genelge dayanak kılınarak tesis edilen birel işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, Gümrük Müsteşarlığı'nın, tüzük, kararname ve yönetmelik dışında kural koyucu bir işlemle düzenleme yapamayacağına ve çıkarılan genelgenin yok hükmünde olduğuna karar vermiştir. "...4458 sayılı Gümrük Kanununun 4'üncü maddesinde; gümrük idareleriyle muhatap olan kişilerin, bu Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan tüzük kararname ve yönetmelik hükümlerine uymak; gümrük idarelerinin, gerek bu Kanunda, gerek diğer kanun, tüzük ve kararnamelerde yazılı hükümlere göre yapacağı gözetim ve denetimlere tabi olmak; bu idarelerin kendi adına veya başka idareler nam veya hesabına tahsil edeceği her tür vergi, resim, harç ve ücretleri ödemek veya bunları teminata bağlamak; kanun, tüzük, kararname ve yönetmelik hükümlerinin uymayı zorunlu kıldığı her tür işlemi yerine getirmekle yükümlü oldukları hüküm altına alınmıştır. Bu hükme göre; gümrük vergisi mükellefleri bakımından kural koyucu nitelikteki idari metinler, tüzük, kararname ve yönetmelikle sınırlandırılmıştır. Gümrük idaresinin bu sayılanlar dışında kalan idari işlemlerinin kural koyması; dolayısıyla, gümrük vergisi mükellefini bağlayıcı nitelik kazanması hukuken olanaklı değildir. Bu bakımdan; davalı idarenin, Türkiye'ye gelmesinden sonra sigorta poliçesi düzenlenen eşyanın gümrük vergisine esas kıymetine sigorta bedelinin nasıl yansıtılacağına dair açıklama getiren 2000/43 sayılı Genelgesinin de, kural koyucu, yani düzenleyici olarak kabulüne ve iptali istemiyle açılan davanın esasının incelenmesine olanak yoktur. Öte yandan; kişisel idari işlemlerin, 2577 sayılı Kanununun 7'nci maddesinin 4'üncü fıkrası delaletiyle Danıştay'da doğrudan açılacak bir davaya konu edilebilmesi için, birlikte davaya konu edildikleri işlemin düzenleyici nitelikte olması gerekir. Açıklandığı üzere, davalı idarenin 2000/43 sayılı Genelgesi bu nitelikte olmadığından; davanın, ek

### **A. Anayasada Düzenlenen Kural koyucu İşlemler ile Karşılaştırma**

Anayasa'nın 115. maddesine göre, tüzük, Bakanlar Kurulu tarafından ve ancak Danıştay incelemesinden geçirilmek koşuluyla çıkarılabilir. Bu halde, Anayasada, yetki ve şekil açısından düzenlenmiş belirli bir işlem türü olarak tüzük, ancak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılabilir ve Bakanlar Kurulu'nun gerek yönetmelik, gerekse bakanlar kurulu kararı biçiminde ortaya çıkan diğer kural koyucu işlemleri ile arasında, inceleme sonucunda ortaya çıkan görüş, bağlayıcı olmamakla birlikte, Danıştay incelemesinden geçirilmek zorunluluğu şeklinde temel bir biçim farkı söz konusudur.

Anayasa'nın 124. maddesinde ise, yönetmelik, başbakanlık, bakanlık ve kamu tüzel kişileri tarafından çıkarılabilecek bir işlem türü olarak yer almaktadır ve özel bir biçim kuralına tabi olmaması bakımından idarenin kural koyucu işlemleri arasında yaygın ve genel bir türü oluşturmaktadır. Bu bakımdan, adsız düzenleyici işlemlerin karşılaştırma nesnesinin, yönetmelik işlemi olabileceği açıktır. Ne var ki yönetmeliğin özel bir şekle tabi olmaması, idarenin kural koyma yetkisinin genel bir yetki olarak nitelenmesinin de sonucu olarak, belirli bir düzenleyici işlem türü biçiminde değil, genel bir düzenleyici işlem türü biçiminde değerlendirilmesi ile sonuçlanmıştır. Nitekim Güneş, yönetmelik işlemi, 1961 Anayasası'nın 113. maddesinde yer alan idari makamlar tarafından yapılabilecek düzenleyici işlem çeşitlerinden birinin "adı" olarak değerlendirmekte ve yönetmelik yapmaya yetkili makamlar dışında kalan ve icrai karar alma yetkisine sahip olan her makamın, sahip

---

tahakkukun düzeltilmesi istemiyle yapılan başvurunun reddinden sonra yapılan itiraz başvurusunun da reddine dair işlemin iptali talebiyle açılan kısmının, vergi mahkemesinde çözümlenmesi gerekmektedir". D.7.D., E.2001/337, K.2002/3092, k.t.3.10.2002, **DKD.**, S.1, 2003, s.261.

olduğu kural koyma yetkisini, başka adlarla çıkardığı işlemlerle kullanmasında “fayda” gördüğünü eklemektedir.<sup>315</sup> Bu nedenle, yönetmelik, Anayasa’da belirtilen makamlar tarafından, adsız düzenleyici işlemler ise, hem bu makamlar hem de icrai karar alma yetkisine sahip olan diğer makamlar tarafından çıkarılabilir işlem türleri olarak değerlendirilmektedir. Balta’ya göre ise, düzenli idare ilkesinin, “başlıca aracı” olarak yönetmelik işlemi, “yönetici her merci” tarafından çıkarılabilir bir işlem olup, söz konusu Anayasa düzenlemesi, belirtilen makamlar dışındaki kuruluşların, yönetmelik çıkaramayacakları şeklinde sınırlayıcı bir hüküm getirmemektedir.<sup>316</sup> Bu halde varılan sonuç, başka bir adla çıkarılan kural koyucu bir işlemin, yönetmelik niteliğinde olduğudur. Zira Balta’ya göre, tersi durumda, yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayınlanacağına ilişkin Anayasa kuralının, “bir ad değişikliği ile ihlali” mümkün olur.<sup>317</sup> Buna karşılık Duran’a göre, yönetmelik işlemi, Anayasa maddesinde belirtilen makamlar tarafından çıkarılabilir bir işlemdir ve yönetmelik adı ile çıkarılmayanlar da ancak bu yetki koşuluna uygun olmak ve yayınlanmak koşulu ile yönetmelik sayılarak hukuki geçerliliğe sahip olabilir.<sup>318</sup>

Öncelikle, öğretilerdeki görüşlerin ortak yönü, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemlerin, şekli açıdan belirli kurallara tabi olmadığı ve farklılığın, idarenin iradesinin bir ürünü olarak ortaya çıkan adlandırma düzeyinde olduğudur. Zira yönetmeliklerin tüzüklerden ayrımını sağlayan Danıştay incelemesinden geçirilmesi şeklindeki koşul, her iki tür arasında bir ayrıma olanak tanıırken, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler arasında böylesi bir ayrıma olanak veren şekil şartı yoktur.

---

<sup>315</sup> Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.181-182, 187.

<sup>316</sup> Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, s.125-126.

<sup>317</sup> **Ibid.**, s.127.

<sup>318</sup> Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.459.

İdari işlemin “şekle bağılılığı”nın temel işlevlerinden birisi, işlemin hangi organ ya da makam tarafından ve hangi usul izlenerek yapılmış olduğunun tespitidir.<sup>319</sup> Bu açıdan gerek kural işlem türleri, gerekse birel işlemler açısından, usul ve şekil kuralları ile işlem arasında belirtik bir ilişki vardır. Örneğin birel işlem açısından, imzanın ikili bir anlamı olduğu açıktır: İşlem bir “metin”, irade beyanının ifade edildiği bir “araç” ya da iradenin dışsallaştırılması olarak düşünüldüğünde, imza bir şekil şartıdır. Fakat aynı zamanda, işlemin yetki unsuru açısından belirleyicidir; zira, idari işlem, ancak kanunla yetkili kılınmış kişi tarafından yapılabilir ve işlemin altında imzası olanın, kural olarak işlemi yapan olduğu varsayılır.

Herhangi bir yönetmeliğin çıkarılma yöntemi ve bağlı olduğu şekil kuralları belirlidir ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan, “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” hükümleri, bu açıdan açıklayıcıdır:<sup>320</sup> Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen Yönetmelik hükümlerine göre, kamu kurumu ya da kuruluşunun görevli birimleri tarafından bir taslak hazırlanacak, başbakanlığa sunulmadan önce taslaklar hakkında ilgili bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarının (ve yönetmelikte sayılan durumlarda, diğerlerinin) görüşü alınacak, bakanlıklarca hazırlanan taslaklara ilişkin teklif yazıları bakan tarafından imzalanmış şekilde ve bağlı, ilgili ve ilişkili kurumlar ile

---

<sup>319</sup> Özey, **Gümsüğünde Yönetim**, s.453, 491.

<sup>320</sup> Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG: 17.02.2006/26083.

kuruluşlarca hazırlanan teklif yazıları bağlı, ilgili ve ilişkili buldukları bakan tarafından imzalanarak, başbakanlığa gönderilecektir. Başbakanlık taslaklarda şekil yönünden kendiliğinden düzeltme yapabilir. Ayrıca, “Anayasa’ya, kanunlara ve diğer ilgili mevzuata aykırılığı tespit edilen veya bu yönetmeliğe uygun olarak hazırlanmayan taslaklar, noksanlıkların giderilmesi veya uygunluğun sağlanması amacıyla yeniden değerlendirilmek üzere başbakanlık tarafından teklif sahibi bakanlık, kurum veya kuruluşu iade edilir”.<sup>321</sup> Nihayet taslak metin, Başbakanlık tarafından Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girer. Bu çerçevede yönetmelik, işlemin konusunu oluşturan hukuki sonucun, ortaya çıkabilmesi için, birden fazla iradenin aynı sonuca yönelik olarak açıklanmasını gerektiren, bileşik iradeli bir işlemidir.<sup>322</sup> Adsız düzenleyici işlemlerin ise, bu yöntemle bağlı olmadıkları ölçüde, basit iradeli işlemler olarak ortaya çıkması muhtemeldir.<sup>323</sup> Oysa, idari işlemde,

---

<sup>321</sup> Bu düzenlemenin, Anayasa’nın 124. maddesine uygun olmadığı açıktır. Nitekim Danıştay 1. Dairesi’ne göre, “Yükseköğretim Kurumlarınca hazırlanmış yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanmadan önce Başbakanlık tarafından Anayasa’ya, kanuna, hukuka ve idari yargı içtihatlarına uygunluk yönünden incelenerek, aykırılıkların tespit edilmesi halinde yeniden incelenmesinin istenmesi söz konusu olamayacağından, bu kurumlarca hazırlanan yönetmeliklerin, Resmi Gazete’de, üniversitelerin yetkili kurularınca düzenlenen biçimde aynen yayımlanması” zorunluluğu bulunmaktadır. D.1.D., E.1988/283, K.1988/327, k.t.21.11.1988, **DD.**, S.74-75, 1989, s.86.

<sup>322</sup> Tek yanlı idari işlemlerin bir türü olarak “bileşik iradeli işlemler” kavramlaştırılması için bkz., Erkut, **İdari İşlemin Kimliği**, s.22 ve kavramın bu tanımı için bkz., Özay, **Günlükte Yönetim**, s.478. Farklı terimlerin kullanıldığı bu konuda, Günday “karma işlem” (**İdare Hukuku**, s.119), Özay “birleşme (geniş anlamda) işlem” (**Günlükte Yönetim**, s.476) ve Gözübüyük-Tan, “zincir işlem” (Şeref Gözübüyük-Turgut Tan, **İdare Hukuku**, C.1, Güncelleştirilmiş 6. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s.448-49) kavramlarını kullanmaktadırlar. Ayrıca Özay, “başta birbirinden tamamen ayrı ve her biri kendi içinde kesin işlemlerin sonradan birleşerek hukuk düzenine tek bir işlem şeklinde çıkma hali”ni, “gerçek anlamda birleşme işlem” olarak (vesayet onay ve denetimine tabi tutulan işlemler) ve “birbirini izleyen, tamamlayan ve birleşen iradeleri ne şekil ne de usul yönünden fark edebilme”nin mümkün olmadığı işlemleri, “geniş anlamda birleşme işlem” olarak (müşterek kararname) adlandırmaktadır. Özay, **Günlükte Yönetim**, s.476, 479.

<sup>323</sup> Bu işlemler, “karar tipi” olarak nitelenebilir. Zira, biçimsel olarak bir “karar” biçiminde kaleme alınır ve çıkarılan makam tarafından imzalanır. Örneğin, Resmi Gazete’de yayımlanan tüm başbakanlık ya da bakanlık genelgeleri, başbakan ya da bakan tarafından imzalanmış bir hukuki kalıpla ortaya çıkar. Karar tipinde ortaya çıkan bu işlemler açısından temel sorun, işlem ile işlemin şekil unsuru arasındaki belirtik bağın koparılmış olmasıdır. Bu tipteki işlemler, Mevzuat Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte yer aldığı üzere, “olağan” bir kural işlemin sahip olduğu şekli yapıdan uzak olarak ortaya çıkar. Bu uzaklıktan kastımız, yönetmeliklerin tersine olarak, metinlerin imzalanmış olması değil, imzalananın, bir “metin” olmasıdır. Nitekim, bu metinlerde kullanılan dil, “bilgileri ve gereğinin arz ve ricası” üzerine kuruludur. Bunun, işlemin hukuk düzeninde doğuracağı sonuç

iradenin ortaya çıkış biçimi açısından yapılan bu ayrımın, kamu hukuku bağlamında bir anlamı vardır: “Nitekim Özel Hukuktaki işlemlerin iki kurucu ve esas unsurundan biri olan ehil “irade”, Kamu Hukukunda hep tüzelkişiliklerin söz konusu olması nedeniyle “organ” ve “yetki”ye dönüştüğünden, ayrıca demokratik düzenin yerleşik kurallarından birinin de tek bir kişi veya görevlinin “irade”sinin yeterli sayılmaması ilkesi olması nedeniyle, bu alanda hem birden fazla kimsenin katılımı, hem de bunların ya aynı anda ya da birbirini izler biçimde açıklanması zorunluluğu vardır”.<sup>324</sup>

Diğer yandan, Yönetmelik düzenlemesine göre, “uygulamada birliği sağlamak amacıyla; kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde yer alan özel hükümler saklı kalmak üzere, Resmi Gazetede yayımlanacak tüzük ve yönetmelik dışındaki düzenleyici işlemler sadece karar, tebliğ ve genelge olarak isimlendirilir” (m.11/4). Söz konusu yöntem, “karar, tebliğ ve genelge” olarak adlandırılacak “diğer düzenleyici işlemler” hakkında da uygulanacak olmakla birlikte, bu durum ancak, işlemleri çıkaracak olan idarenin, iradesi ile mümkün olabilir. Yani idare, yönetmelik dışında bir düzenleyici işlem yapıyor ve bu işlemin, Resmi Gazetede yayımlanması gerektiğini düşünüyorsa, bu işlemi, “karar”, “tebliğ” ya da “genelge” olarak adlandırılacak ve ancak bu koşulda yönetmelikte öngörülen yöntemle bağlı olacaktır. Bu durumda işlemin yapılma yönteminin tamamen idarenin iradesine bırakıldığı ve bunun, hukuka bağlı olması gereken idare için kuralsızlık anlamına geldiği açıktır. Yönetmeliklerin ve istisnai olarak diğer isimlerle yapılan kural koyucu işlemlerin bağlı olduğu bu yöntem, idarenin, başka adlandırmalarla işlem yapma iradesinin

---

açısından bir önemi olmamakla birlikte, kural koyucu nitelikleri ile de bir uyumsuzluk meydana getirdiği açıktır.

<sup>324</sup> Özay, **Gümsüğünde Yönetim**, s.475.

nedenlerinden biridir. Yönetmelik belirli yapılaş yöntemlerine bağı olduğundan, idare, keyfi bir alanda hareket etmektedir.

Bu çerçevede, ilk sorun, yönetmelik çıkarma yetkisinin, Anayasa'nın 124. maddesinde belirtilen idari makamlarla sınırlı olup olmadığı sorunudur. Anayasa'nın 124. maddesine göre, yönetmelik çıkarma yetkisi, "başbakanlık", "bakanlık" ve "kamu tüzel kişileri"ne aittir. 124. maddede, kamu tüzel kişilerinin yanı sıra, devlet tüzel kişiliğı dışında bir hukuki varlığa sahip olmayan başbakanlık ve bakanlıklar ayrıca belirtilmekte ve devlet tüzel kişiliğı adına, yönetmelik çıkarma yetkisini kullanacak olan makamlar olarak, başbakanlık ve bakanlıklara yer verilmektedir.<sup>325</sup> Bakanlar Kurulu'nun yönetmelik çıkarma yetkisi ise, içtihadi olarak kabul edilmekle birlikte, Anayasada sayılmış bulunan idari makamlar dışında kalan makamların, yönetmelik çıkaramayacağı açıktır. Nitekim, Anayasa Mahkemesi, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 4. maddesinde yer alan "...kurul tarafından çıkarılacak yönetmelik..." ibaresini, "bu yönetmeliğın Kurul'un bağımsız iradesiyle yürürlüğe konulduğu ve böylece Kurul'a düzenleyici işlem yapma yetkisi tanındığı anlamını taşımadığı, burada da Kurul'un işlevinin, 3. madde ile ilgili gerekçede belirtildiğı gibi, yönetmeliğı hazırlamak olup onay yetkisinin ise 7. maddede yer alan '*Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin hususlar, Kurulca hazırlanacak yönetmeliklerle belirlenir. Kurul tarafından hazırlanacak yönetmelikler Başbakan onayı ile yürürlüğe konulur*' kuralı uyarınca Başbakana ait olduğu açıktır" şeklinde yorumlayarak, söz konusu birim tarafından ancak yönetmelik hazırlanabileceğı sonucuna ulaşmıştır.<sup>326</sup> Keza, Danıştay, kamu tüzel kişiliğı olmayan Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından çıkarılan yönetmeliğı, Anayasa'nın 124. maddesini gerekçe göstererek ve yetkisizlik nedeniyle iptal

<sup>325</sup> Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.461; Yayla, **İdare Hukuku**, s.149.

<sup>326</sup> AYM, E.2004/60,K.2005/33, k.t.1.6.2005, **RG**: 23.3.2006/26117.



etmiştir: “(...) Belirtilen Anayasal ve yasal duruma göre, tüzelkişiliği haiz bir kamu kurumu niteliğinde olmayan Diyanet İşleri Başkanlığının, kendi görev alanıyla ilgili de olsa "kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere" yönetmelik çıkarmak yetkisinin bulunmadığı açıktır. Her ne kadar, 633 sayılı Yasanın 5/f ve 14/f maddelerinde "yönetmelik hazırlamak" yetki ve görevinden söz edilmekte ise de, bu konunun belirtilen çerçeve içinde değerlendirilmesi ve Diyanet İşleri Başkanlığının genel idare içinde Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olması nedeniyle bu yetkinin münhasıran, kendisine 633 sayılı Yasa ile verilen görevlerin yerine getirilmesi ile ilgili yönetmelikleri hazırlayarak uygulamaya konulmak üzere Başbakanlığa sunulması için yapılan hazırlık çalışması olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenledir ki; 633 sayılı Yasanın 1.maddesine dayanılarak Bakanlar Kurulunca 26.4.1979 tarihinde kabul edilen 7/17439 sayılı kararname ile yürürlüğe konulan "Hac seyahati ile ilgili işlerin Diyanet işleri Başkanlığınca yürütülmesine ilişkin karar"ın 3.maddesinin son cümlesinde Hac Seyahatleri ile ilgili ayrıntıların, 4.maddede sözü geçen Hac Komisyonunun da görüşü alınarak Diyanet İşleri Başkanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceğine işaret edilmiş olunmasının Diyanet İşleri Başkanlığına Yönetmelik çıkarma yetkisinin verilmiş olduğu şeklinde algılanması olanaksızdır. Anayasanın 124.maddesinin 1.fikrası Karar'ın sözü geçen hükmünü hukuki geçerlikten yoksun bırakmaktadır. Dolayısıyla, kararın sözü geçen hükmü de hukuki dayanak gösterilmek suretiyle Diyanet İşleri Başkanlığınca Hazırlanıp yürürlüğe konulan "Hac ve Umre Seyahatleri ile ilgili işlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Yönetmelik'in dava konusu edilen 32.maddesinin 1.fikrasının, "Hac ve umre işleri ile ilgili olarak yurtdışında çeşitli işler için görevlendirilen kişilerin yollukları, Harcırah Kanununda tespit edilen miktarları aşmamak üzere ve her birinin yükleneceği sorumluluk ve görevin ağırlık derecesi de dikkate alınmak suretiyle Kurulca belirlenir ve Vakıfça ödenir. Bu ödemelerle ilgili tahakkuk evrakına görevlendirme onayları da eklenir." şeklindeki hükmünün Diyanet İşleri Başkanlığının yetkisizliği yönünden iptali gerekmektedir.”<sup>327</sup> Dolayısıyla, yönetmelik işlemi, Anayasa'nın 124. maddesi uyarınca, başbakanlık, bakanlık ve kamu tüzel kişileri ile sınırlı olan idari makamlar tarafından çıkarılabilir.

---

<sup>327</sup> D.5.D., E.1986/1938, K.1988/2866, k.t.6.12.1988, **DD.**, S.74-75, 1989, s.245.

Bu çerçevede ikinci sorun, yönetmelik çıkarmaya yetkili kılınmış idari makamların, adsız düzenleyici işlemler yapıp yapamayacaklarıdır. Duran'ın öngörüsüyle, “yürütme ve idarenin, kanunda bağımsız özerk düzenleme yetkisi bulunmadığı ilkesini koyan bir hukuk sisteminde, Anayasa ile öngörülmemiş bir düzenleyici işlemin varlığı kabul edilemez. Yoksa böyle bir düzenleme yetkisi, Anayasanın çerçevelediği düzenleyici işlemlerden daha geniş ve kuvvetli olma eğilimini taşır”.<sup>328</sup> Nitekim, bu işlemlerin, “kuvvetli” olması değil, fakat “genişliği” olgusal olarak doğrulanmıştır.<sup>329</sup> Yönetmelik çıkarmaya yetkili kılınmış idari makamlar, adsız düzenleyici işlemleri de çıkarmaktadırlar ve gerek Resmi Gazetede yayımlananlar, gerekse yargı kararlarına konu oluşturanların çıkarıldıkları makamların başında, başbakanlık, bakanlık ve kamu tüzel kişileri gelmektedir. Ayrıca bu işlemler arasında, bakanlıklar tarafından birlikte çıkarılanlara da dikkat çekmek gerekir.<sup>330</sup> Gerek Anayasa Mahkemesi'nin, gerekse Danıştay'ın yerleşik görüşünün, idarenin kural koyucu işlemlerinin farklı adlandırmalarla ortaya çıkabileceği şeklinde olması karşısında, yönetmelik yapmaya yetkili olan makamların, adsız düzenleyici işlemleri çıkaramayacakları sonucuna varmak olanaklı olmamakla birlikte, bu işlemlerin norm değerinin, yönetmelik karşısındaki durumu, belirli bir sınırlılıkla çerçevenmeleri bakımından işlevseldir. Başka bir ifadeyle, bu makamlar tarafından çıkarılan adsız düzenleyici işlemlerin, çıkardıkları

---

<sup>328</sup> Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.450.

<sup>329</sup> Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından, Ekim 1999-Eylül 2000 tarihleri arasında Tebliğler Dergisi'nde yayımlanan yönerge sayısı, 130'dur. Bu dönemin, neredeyse sekiz katı sürede, Haziran 1983-Haziran 2006 tarihleri arasında Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmelik sayısı, 143; genelge sayısı ise, 42'dir (<http://www.meb.gov.tr/mebasp/mebdata/mevzuat/aramalisteleme.asp>, 8.10.2009).

<sup>330</sup> Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Devlet Bakanlığı ve Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından çıkarılan “Kültür Yatırımları ve Girişimlerinde Teşvik Kapsamında Çalıştırılacak Personele İlişkin Usul ve Esaslara Dair Tebliğ”, RG: 28.1.2009/27124. Sağlık, Adalet ve İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan “Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevlerindeki Yönetim, Dış Koruma ve Sağlık Hizmetlerine İşlerlik Kazandırılmasına İlişkin Protokol”, D.10.D., E.2000/936, K.2002/4487, k.t.20.11.2002, **DBB**.

yönetmelikler karşısındaki norm değeri, Anayasada yer alan bir kural koyucu işlem türünü kullanmamalarının getirdiği genişliği, bir ölçüde daraltabilir.

Buna karşılık, başbakanlık, bakanlık ve kamu tüzel kişileri dışında kalan idari makamlar bakımından genel bir sonuca varmak güçtür. Öncelikle, icrai karar almaya yetkili tüm makamların adsız düzenleyici işlemleri de çıkarabilecekleri şeklindeki yaklaşımın sonucunun, dayanağını kanundan alması gereken yetki unsurunun içini boşalttığı belirtilmelidir: “Bu itibarla, her icrai karar alabilen makamın veya kamu görevlisinin, aynı zamanda yönetmelik çıkarma yetkisine de sahip olduğu söylenemez. Yoksa yollarda trafiği yöneten sade bir zabıta memuru da, bu ödevini yerine getirirken, sözlü icrai kararlar aldığına göre, düzenleyici işlem de yapabilecek demek olur ki, bunu herhalde kimse kabul etmez”.<sup>331</sup> Duran’ın, yönetmelikler bağlamında vardığı bu sonuç, adsız düzenleyici işlemler öncelikle geçerlidir. Zira, idare, adsız düzenleyici işlemler olarak nitelenen işlemlerle, hem hiyerarşi, hem de düzenleme yetkisini kullanmaktadır. Bu nedenle, icrai karar alabilen tüm makamların adsız düzenleyici işlemler de yapabilecekleri şeklindeki genel bir sonucun, tüm hiyerarşi kademeleri tarafından, adsız düzenleyici işlemlerin yapılabileceği gibi bir noktaya varması kaçınılmazdır. Oysa burada, doğrudan kanun düzenlemesinin içeriği belirleyici olmalıdır. Örneğin, kamu tüzel kişiliği olmayan bağlı kuruluşların görev ve yetkileri özel kuruluş kanunları ile düzenlenmektedir ve kanun düzenlemesinden, kural koyma yetkisinin çıkarılıp çıkarılamayacağı değerlendirilmelidir. Bu işlemler, Anayasa’nın 124. maddesi gereği, yönetmelik olarak ortaya çıkamayacak olmakla

---

<sup>331</sup> Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.459.

birlikte, adsız düzenleyici işlemler olarak çıkabilir.<sup>332</sup> Keza, diğer bir örnek, merkezi idarenin taşra teşkilatında ilin başında bulunan vali tarafından çıkarılan “genel emir”dir. Valinin, görev ve yetkileri, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda düzenlenmiştir. Buna göre “Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilirler ve bunları ilan ederler” (m. 9/Ç).<sup>333</sup> Buna karşılık, kaymakamlara tanınmış bir “genel emir” çıkarma yetkisi yoktur; kaymakam “valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir” (m.31/Ç). Öğretide, “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayandığından, il idaresi kanunu ile valilere, Devlet adına,

---

<sup>332</sup> Bu noktada, adsız düzenleyici işlemlerin bir kısmının, metnin sol üst köşesinde yer alan ana hizmet birimi ya da tüzel kişiliği olmayan bağlı kuruluş ismiyle fakat ilgili bakan ya da başbakan tarafından imzalanmış olarak yayımlanması dikkat çekicidir. Örneğin, “Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı”ndan başlığı ile, fakat ilgili bakan tarafından imzalanan genelge, müsteşarlık genelgesi mi, yoksa bakanlık genelgesi midir? (“Devlet Planlama Teşkilatı”ndan, “genelge” başlığı ve ilgili bakanın imzası ile yayımlanan genelge için, bkz., RG: 18.9.2009/27353 ve “Devlet Personel Başkanlığı”ndan, “genelge” başlığı ile ve ilgili bakanın imzası ile yayımlanan genelge için., RG: 26.11.2008/27066). Eğer söz konusu birim, başbakanlık ya da bakanlık ana hizmet birimi ise, ana hizmet biriminin bakanlık teşkilatından ayrı bağımsız bir yetkisi olmadığından, bu nitelikteki bir metnin, başbakanlık ya da bakanlık metni olarak değerlendirilmesi gerektiği açıktır. Zaten bu genelgeler, ya bakan ya da “bakan adına” genel müdür tarafından imzalanmaktadır. Aynı değerlendirme, ana hizmet birimi olmamakla birlikte, merkez teşkilatı içinde yer alan farklı birimler için öncelikle geçerlidir (Başbakanlık Transit Koordinasyon Merkezi örneğinde olduğu gibi). Fakat, söz konusu metin, tüzel kişiliği olmayan bağlı kuruluş adıyla fakat başbakan ve bakan tarafından imzalanmış bir biçimde yayınlanmakta ise, bu tipteki bir işlemin, bağlı kuruluşa ya da başbakanlık ya da bakanlığa atfedilmesi, işlemin hangi idare tarafından çıkarıldığını ve dolayısıyla yetki unsurunu tespit etmek açısından önemlidir. Kanımızca bu son durumda, işlemin kurucu iradesi, bağlı kuruluşa ait olup, işlemin tesis eden makam da bu kurucu iradenin sahibi olan makam olmaktadır. Bir idari işlemin oluşması ve tamamlanması sürecinde, kurucu irade sahibi makam ve bu nitelikte olmayan makam(lar) arasında yapılan ayırım için bkz., Erkut, **İdari İşlemin Kimliği**, s.28. Nitekim, benzer bir duruma, yönetmelikler açısından işaret eden Gözübüyük-Tan, “tüzel kişiliği olmayan kuruluşların yönetmelikleri, bazen bağlı oldukları bakanlıklar tarafından yayınlanırken, bazen de doğrudan tüzel kişiliği olmayan kuruluş tarafından yayınlanmaktadır. Uygulamada da bazen tüzel kişiliği olan kamu kurumlarının yönetmeliklerinin ilgili bakanlık tarafından yayınlandığı görülmektedir” diyerek, bu biçimdeki yönetmelikleri söz konusu kuruluşlarca çıkarılan yönetmelikler olarak nitelemektedirler. Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku**, C.1, s.130.

<sup>333</sup> Buna rağmen, valilikler tarafından çıkarılan ve Resmi Gazetede yayımlanan işlemler arasında, genel emrin yerine ya da yanı sıra, “karar” (“Basın Açıklaması ve İmza Standlarının Nerelerde Açılacağına Dair Karar”, Diyarbakır Valiliği, RG: 30.6.2004/25508; “Uçucu ve Uyuşturucu Maddelerin 18 Yaşından Küçüklere Satışının Yasaklanmasına Dair Karar” (Karar No: 1), RG: 15.2.2002/24672), “tebliğ” (RG: 5.6.1999/23716), “genelge” (D.1.D., E.1986/265, K.1986/281, k.t.30.6.1986, **DBB**; D.10.D., E.1982/2703, K.1982/1781, k.t.24.6.1982, **DD.**, S.48-49, 1983, s.343; D.5.D., E.2006/7330, K.2007/2317, k.t.15.5.2007, **DD.**, S.116, 2007, s.184), “yönerge” (D.8.D., E.2001/4236, K.2002/3741, k.t.21.6.2002, **DKD.**, S.1, 2003, s.300) işlemlerinin çıkarıldığı görülmektedir.

yönetmelik niteliğinde genel emirler çıkarma yetkisinin verilmesi doğru ve yerindedir” şeklinde bir değerlendirme olmakla birlikte,<sup>334</sup> “genel emir”, yönetmelik değil, adsız düzenleyici işlemdir.<sup>335</sup> Bu örnekte olduğu gibi, her kanun düzenlemesinde, açık yetki bulunmasına gerek olmamakla birlikte, yönetmelik çıkarmaya yetkili idari makamlar dışındaki makamlar bakımından yetki unsuru, kanunda idareye tanınan “hukuksal olanağın” değerlendirilmesinden çıkarılmak durumundadır.

## **B. Yetki Devri Bakımından Adsız Düzenleyiciler**

İdari işlemin bir irade açıklaması olarak kabulünün nesnel sonucu, işlemin kim tarafından yapıldığı, yani özel hukukta hak sahipliği ve kamu hukukunda yetki unsurunun saptanması ile irade açıklamasının geçerli bir hukuki dayanağa sahip olması gerekliliğidir.<sup>336</sup> Ne var ki, özel hukuk işleminden farklı olarak, idari işlem, yapıma kararından başlamak üzere, konusu, şekli, amacı, sebebi ve yapılacağı makam bakımından, hukuk kuralları ile tanımlıdır. Nitekim, idari makam, idare adına irade açıklamaya yetkili mercilerdir ve öğretide, idari makamların, merkezi idarede cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar ile taşra örgütünde valiler; mahalli idareler ile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları açısından, bu idare ve kuruluşların karar organları olduğu ifade edilmektedir.<sup>337</sup> Böylelikle kavram, hem “olan”ı, yani

---

<sup>334</sup> Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.461.

<sup>335</sup> Kanunun “il sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindedir” şeklindeki 11/C maddesi ile, valinin kolluk tedbirleri alma görev ve yetkisi düzenlenmektedir. Bu durumda, idari kolluk yetkisinin kullanılmasında, “genel emir” ve diğer işlemler, birer araç olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, “kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek” üzere çıkarılabilecek “genel emir” çıkarma yetkisinin, kolluk tedbirleri alma konusu ile sınırlı olmadığı açıktır.

<sup>336</sup> Özyörük, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.41.

<sup>337</sup> Günday, **İdare Hukuku**, s.125-126.

idari kararların nihayetinde kişiler tarafından fakat kamu tüzel kişisi olan devlet adına alındığını, hem de “olması gereken”i, yani, bu kişi ya da organların, idare adına irade açıklamaya yetkili kılınmış olmaları gerekliliğini anlatır. Bu çerçevede, sözlük anlamıyla “durulan, durulacak yer”, “memuriyet, memuriyet yeri” anlamına gelen makam ve “müracaat olunacak, başvurulacak yer, kimse” anlamına gelen merci sözcükleri<sup>338</sup>, kişisizleştirilmiş “mekansal” bir içeriğe işaret eder ki, bu, kamu hukukunda kişilerden bağımsız ve soyut olarak kurulan statü durumun karşılığıdır. Elbette bu statüde yer alan (lar) gerçek kişilerdir; ancak kullandıkları yetkiler, kişi olarak kendilerine değil, içinde buldukları statüye aittir.

Adsız düzenleyici işlemlerin bir kısmı, özellikle bakanlık merkez teşkilatı içinde yetki devri yapılan hiyerarşik kademeler tarafından çıkarılmaktadır. Bakanlık örgütlenmesinde, kural koyucu nitelikte karar alma yetkisine sahip olan idari makam bakandır. 3046 sayılı Kanun’un 38. maddesinde ise, “bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilirler. Ancak, yetki devri devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz” hükmü yer almaktadır. Bu halde sorun, bakanın sahip olduğu kural koyma yetkisini, yetki devri yolu ile alt idari makamlara devredip edemeyeceğidir.

Anayasa Mahkemesi’ne göre, “Bakanlar Kurulu’nun toplantılarına katılmak, kararnameleri imzalamak, atama yapmak, disiplin cezası vermek, yönetmelik çıkarmak, atama yapmak, disiplin cezası vermek, Uyuşmazlık Mahkemesine başvurmak, idari vesayet gibi önemli yetkiler devredilemez, ancak Bakan tarafından kullanılabilir. Bu ayrık konular dışındaki yetkiler ise

---

<sup>338</sup> Ferit Devellioğlu, **Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lugat**, 10. Baskı, Ankara, Aydın Kitabevi.

kamu hukukunda yetki devri esaslarına göre bakan tarafından devredilebilir”.<sup>339</sup> Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi, yönetmelik çıkarma yetkisini, devredilemeyecek bir yetki olarak nitelemektedir.

Danıştay ise, Bakanlar Kurulu’nun, kredi işlemlerinde alınacak faiz oranları ile diğer masrafların nitelikleri ile üst sınırlarını belirleme şeklindeki yasayla verilen yetkisini, Merkez Bankası tarafından çıkarılacak tebliğle belirleneceği şeklindeki kararını iptal etmiştir: “Bakanlar Kurulu’na tanınan bu yetkinin ancak kanunla bir devir yetkisi tanınması halinde devredilebilmesi mümkün olup, böyle açık bir yetkinin bulunmaması... bankalarca kredi işlemlerinde faiz dışında temin olunacak masrafların nitelik ve azami sınırlarının tespiti konusunda Merkez Bankası ve Bankalar Kanunu uyarınca Bakanlar Kurulu’na tanınan yetkinin başka bir mercie devredilmesi olanaksız bulunmaktadır”.<sup>340</sup> Bu halde, belirli bir konunun, belirli bir işlem türü ile ve belirli bir idari makam tarafından düzenlenmesinin yasa ile öngörüldüğü bu durumda, yasanın açık hükmü söz konusu değilse, yetki devri yapılması, hukuka aykırıdır. Yetki devri, ancak, yasanın açık izni ve açıkça izin verdiği konularla sınırlı olarak yapılabilir. Nitekim Danıştay’a göre, “Anılan Kanun Hükmünde Kararname hükümleri ile TCDD Ana Statüsü’nde yer verilen kurallar birlikte değerlendirildiğinde; davalı Kuruluş’un amaç ve faaliyetlerini gerçekleştirme, gelişmesini sağlama ve yönetimi ile ilgili “gerekli her türlü kararı alma” görev ve yetkisinin, TCDD Yönetim Kurulu’na ait olduğunda kuşkuyla yer bulunmamaktadır. Bununla birlikte, TCDD Yönetim Kurulu’nun, sınırlarını açıkça belirlemek koşuluyla, adı geçen Kanun Hükmünde Kararname ve Ana Statü hükümleriyle kendisine verilmiş olan bu yetkilerden bir kısmını TCDD Genel Müdürüne devredebileceği de açıktır

<sup>339</sup> AYM., E.1992/37, K.1993/18, k.t.27.4.1993, **AMKD.**, S.31/1, s.76-160.

<sup>340</sup> D.10.D., E.1991/1213, K.1992/73, **DD.**, S.86, s.532. Benzer biçimde, Danıştay, Anayasa ve yasa gereği, ithalde bazı mallardan alınan fonlara ilişkin Bakanlar Kurulu tarafından düzenleneceği öngörülen bir mali yükümlülüğün, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından çıkarılan bir tebliğ ile düzenlenmesini, “Bakanlar Kurulu’nun fon oluşturma yetkisini bir an için Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’na devrettiğini kabul etsek bile, bu devre yukarıdaki mevzuat çerçevesinde itibar edilemez” şeklinde değerlendirerek iptal etmiştir. D.10.D., E.1985/1362, K.1987/534, **DD.**, S.70-71, s.645.

(...) Genel olarak yetki devri, “bir konuda karar almak veya emir vermek” hakkını başkasına devretmek ve elde edeceği sonuçtan onu sorumlu tutmak biçimde tanımlanmaktadır. Yetki devrinin, ancak yasanın açıkça izin vermesi halinde ve yine açıkça izin verdiği konularla sınırlı olarak yapılabileceği kuşkusuzdur. Tüm bu açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde ve ayrıca, içerdiği konular itibarıyla düzenleme yapma yetkisinin TCDD Yönetim Kurulu'nun görev ve yetki alanına girdiği dikkate alındığında; bu Genel Emir'de belirtilen konularda düzenleme yapma hususunda kendisine Yönetim Kurulu'nca "açık bir biçimde" yetki devrinde bulunulmadığı anlaşılan Genel Müdür (Vekili) tarafından, 19.4.2005 günlü oluru ile yürürlüğe konulmuş olan dava konusu 1601 sayılı Genel Emir, yetki unsuru yönünden sakat, dolayısıyla hukuka aykırı bulunmaktadır...”.<sup>341</sup>

## II. ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİN YÜRÜRLÜĞE GİRİŞİ

Adsız düzenleyici işlemlerin, içerdiği hukuki irade açısından kural niteliğine sahip olması, işlemlerin hukuk düzeninde kural değerini ne şekilde kazanacağı sorusunu ortaya çıkarır. Bu anlamda başlığın, “adsız düzenleyicilerin yürürlüğe girişi” olarak anlaşılması daha doğrudur.<sup>342</sup>

İdari işlemlerin yürürlüğe girişi bakımından ileri sürülen ilk görüşe göre, idari işlemin geçerliliği ve uygulanabilirliği arasında ayırım yapılmalıdır: “Bilindiği gibi idari işlemler yapıldığı tarihte muteberiyet kazanırlar, fakat yayımlanmadıkları veya tebliğ edilmedikleri sürece üçüncü kişilere uygulanamazlar, onların haklarını azaltamazlar veya yükümlerini çoğaltamazlar. Pratik olarak bundan yönetmeliğin yayımlanmadan bir tesiri olmadığı sonucu çıkarılabilir. Fakat kanımızca

<sup>341</sup> D.5.D., E.2005/3947, K.2007/4793, k.t.21.9.2007, **DD.**, S. 117, 2008, s.159.

<sup>342</sup> “İdari işlem” teriminin, “hukuki irade (kural, kaide, norm, tasarruf, karar)” ve “faaliyet (oluş, tekemmül, muamele, merasim, formalite, vesika)” olmak üzere iki anlamda kullanıldığını ifade eden Akıllıoğlu'na göre, “Böylece, örneğin, yönetsel işlemlerin yürürlüğe girişinden değil fakat yönetsel kuralların veya kararların yürürlüğe girişinden söz etmek daha anlamlıdır. Zira işlemin yürürlüğe girmesi anlamsızdır. Başka deyişle, kuralı yürürlüğe sokan veya yürürlüğü sağlayan şey işlemdir”. Akıllıoğlu, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, s.4-5.



yayımlanmamış bir yönetmelik, tamam olduğu için idareyi bağlamak gerekir”.<sup>343</sup> Duran’a göre de, idari işlem, yetkililer tarafından imza edilmekle tamamlanır ve yürürlüğe girer.<sup>344</sup> Başka bir ifadeyle, birel işlem açısından bildirim, kural koyucu işlem açısından yayın koşulu, işlemin varlığı ile ilgili değil; ilgililer ve üçüncü kişiler açısından uygulanabilme ya da etkililik koşuludur. İdari işlem, tamamlanmakla birlikte yürürlüğe girer; ancak bildirim ve yayın koşulu yerine getirilmediği sürece, ilgililer ve üçüncü kişilere karşı ileri sürülemez, yani uygulanamaz.<sup>345</sup> Bu anlayışın sonucu, tamamlanmış, yani varlık kazanmış bir işlemin, idare için bağlayıcı etkiye sahip olması, yani kural olarak değiştirilip, kaldırılamaması ve idarenin, bu işlem dayanak kılarak yapacağı işlemler açısından geçerliliğidir.<sup>346</sup>

Öğretide ikinci görüş, Balta tarafından savunulmuştur: Yazar, irade açıklamaları “dizisi” biçiminde ortaya çıkan idari işlemi, “hukuki sonuç üzerindeki etki

---

<sup>343</sup> Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.95. Nitekim, Danıştay bir kararında, “Milli Eğitim Bakanlığına bağlı Anadolu Liseleri Öğretmenlerinin Seçimi ve Atamalarına İlişkin Yönetmelik Resmi Gazete’de yayımlanmamış ise de, davalı idare Anadolu liselerine öğretmen atamalarına ilişkin düzenlemeyi yönetmelik düzeyinde gerçekleştirerek Milli Eğitim Bakanlığı Tebliğler Dergisinde yayımlamıştır” diyerek, idare açısından bağlayıcı kabul ettiği yönetmeliğe aykırı olarak çıkarılmış genelgeyi iptal etmiştir. D.2.D., E.2004/1650, K.2006/527, k.t.17.2.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.127.

<sup>344</sup> Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s.411.

<sup>345</sup> Turgut Tan, **İdari İşlemin Geri Alınması**, Ankara, SBF, 1970, s.17. Teziç’e göre de, “kanunların Resmi Gazete ile yayımlanması tamamen idari bir işlemdir ve kanunun meydana gelmesinde rol oynayan yapıcı (constitutif) bir unsur değildir. Kanunlar, TBMM’nde görüşülüp oylandıktan sonra, varlık kazanmış olurlar. Kanunun Resmi Gazete ile yayımlanması, onun bir unsuru, “maddi varlığı” için gerekli şekil şartı olmayıp, üçüncü şahısların “ittilâna ulaştırılmasının” bir vasıtasıdır. TBMM’nce kabul edilmiş bir kanun, yayımlanmamış olsa bile bir kanundur. Fakat üçüncü şahısları “ilzam” etmez, ve bundan, olsa olsa, hükümetin sorumluluğu doğar”. Ayrıca, bir kanunun Resmi Gazete dışında başka bir araçla yayımlanması şekil yönünden Anayasa’ya aykırılık doğuracak bir iptal nedeni değildir. Yayım, sadece kanunun uygulanabilmesi ya da yürürlüğe girebilmesi açısından belirleyicidir. Teziç, **Türkiye’de 1961 Anayasası’na göre Kanun Kavramı**, s.138.

<sup>346</sup> “Adı geçen yönetmeliğin her ne kadar 3011 sayılı Kanun uyarınca Resmi Gazete’de yayımlanması gerekmekte iken yayımlanmadığı anlaşılmakta ise de, halihazırda yürürlükte olan ve idarenin de uygulamak zorunda bulunduğu bu Yönetmeliğin kapatma işlemlerini düzenleyen 13. maddesinin idarece işin aciliyetine binaen askıya alındığı öne sürülmekle birlikte, bir düzenleyici işlemin askıya alınmasının söz konusu olamayacağı gibi böyle bir tasarrufun hukuk ihlalini oluşturacağı kuşkusuzdur. Buna göre, idarenin kendisine tanınan bu yetkiyi kullanırken anılan maddede gösterilen usule uyulmadan tesis edilen Bakanlar Kurulu kararına dayanılarak yukarıda sayılan Orman işletme Müdürlüklerinin kapatılmasının hukuka aykırı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.” D.2.D., E.2004/831, K.2006/1021, k.t.29.3.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.136.

dereceleri” açısından, hazırlayıcı, asli ve tamamlayıcı işlemler şeklinde bir ayrıma tabi tutmaktadır. Hukuki sonucun kurucu unsuru “asli işlem” olmakla birlikte, çoğu kez, hukuki sonucun doğması bakımından yeterli değildir.<sup>347</sup> Tam bu noktada, bildirim, yayım gibi tamamlayıcı bir işleme gerek vardır. Tamamlayıcı işlemin eksikliği halinde, “gerekli işlem dizisi tamamlanmış olmaz ve hukuki sonuç doğmaz”. Asli işlemin, tek başına hukuki sonuç doğurmak için yeterli olduğu hallere gelince; “polislin dur buyruğu vermesi” ya da “bakanlığın genelge çıkarması” gibi, asli işlemin muhataba yönelik olması durumunda, asli ve tamamlayıcı işlemler kaynaşmış biçimde ele alınmaktadır.

Öğretide, Akıllıoğlu, her iki görüş açısından ortak olan noktanın, “yürürlüğün, işlemin tamamlanmasıyla başlaması” olduğunu ifade etmektedir: “Ancak işlemin tamamlanmasına ilişkin görüşleri farklıdır. İmza kuramı işlemin imzalanmasıyla, yayım ve bildirim kuramı ise yayım ve bildirimle tamamlandığını öne sürmektedir”.<sup>348</sup> Buna karşılık, Gözübüyük ve Tan’a göre, “idari kararın yetkili organ ve makamca kabul edilip imzalanmasıyla tamam oldukları konusunda bir görüş birliği bulunmakla beraber; bu işlem veya kararın duyurulması veya ilgisine bildirilmesinin, yürürlük mü, yoksa uygulanabilirlik koşulu mu olduğu konusunda farklılıklar vardır”.<sup>349</sup> Ayrıca bu farklılık, imza edilmekle tamamlanan işlemin idareyi bağlayıcılık gücü, işlemin yargısal denetiminde tamamlandığı (imza edildiği) andaki hukuk kurallarının esas alınması ve dava açma süresinin başlangıcı açısından önemli sonuçlara sahiptir.

---

<sup>347</sup> Balta, **İdare Hukukuna Giriş**, s.180.

<sup>348</sup> Tekin Akıllıoğlu, “Yönetmelik İşlemlerinde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, **AİD**, C.12, S.2, Haziran 1979, s.43.

<sup>349</sup> Gözübüyük-Tan, **İdare Hukuku**, C.1, s.493-94.

İdari işlem, birel işlem türü açısından bildirim ve kural koyucu işlem türü açısından yayımla yürürlüğe girer.<sup>350</sup> Bu çerçevede işlemin tamamlanması ve yürürlüğe girişi (yani uygulanabilir olması) arasında bir ayırım yapılabilir.<sup>351</sup> İşlemin, imza edilmekle tamamlanmış olması, yargısal denetimde esas alınacak hukuk kurallarının belirlenmesi açısından önemli bir sonuca sahiptir. Bu ise ancak, hukuki geçerliliğe sahip bir işlem bakımından söz konusu olabilir. Tersinden, işlemin, yürürlüğe girişinin, tamamlanma anından başlatılması, “...gerçekte bir geri yürüme olduğundan...” ancak yasada açıkça belirtilmesi koşulu ile mümkündür.<sup>352</sup>

Kural koyucu bir işlemin, yayımlanmadığı için yürürlüğe girememesinin hukuki yaptırımı, hukuki geçersizliktir. Bu durumda, yayımlanmayan bir kural koyucu işlemin idare açısından “bağlayıcı” olması ne anlama gelir? “...Gerçekte ayrık bir durum olan geri yürüme varsayımı dışında bu bağlayıcılığın hiçbir anlamı bulunmamaktadır. Eisenmann’ın belirttiği gibi henüz yayınlanmamış bir düzenleyici işlem, bir tasarıdır. Yönetim buna dayanarak bireysel işlemler hazırlayabilir. Bunların değeri de bir tasarıdan başka bir şey değildir. Sonuç doğurmaları, işlemin yayımlanmış olmasına bağlıdır”.<sup>353</sup> Yazarın atfı yaptığı Eisenmann, konuya ilişkin tartışmada halen güncelliğini koruyan makalesinde, normatif bir metnin imzalanmasının, metni, yürürlüğe girmiş bir kural haline dönüştürmek için yeterli olmadığını ve imza ile “doğan” haklar, yükümlülükler ve yetkilerin, ancak norm

---

<sup>350</sup> Akıllıoğlu, “Yönetmeliklerde...”, s.44.

<sup>351</sup> **Ibid.**, s.43.

<sup>352</sup> **Ibid.**, s.42. “Kanımızca ceza hukuku ayrı tutulursa, öteki hukuk alanları bakımından yasa koyucunun anayasal güvencelere aykırı olmamak koşuluyla geriye yürür nitelikte kural getirmesine engel bulunmamaktadır”, Tekin Akıllıoğlu, “Yasaların zaman Bakımından Uygulanmasına İlişkin Bazı Sorunlar”, **AİD**, C.17/3, 1984, s.40.

<sup>353</sup> Akıllıoğlu, “Yönetmeliklerde...”, s.42.

niteliğinin kazanılmasıyla, yani yayım ile yürürlüğe gireceğini belirtmektedir.<sup>354</sup> Bu halde, kural koyucu nitelikte bir işlemin, gerek idare, gerek yönetilenler bakımından hukuki sonuç doğurması yayım koşulunun yerine getirilmesi ile mümkündür.

### A. Resmi Gazete’de Yayın ve Diğer İlan Biçimleri

İdarenin kural koyucu işlemlerinden olan tüzük ve yönetmeliklerin, Resmi Gazete’de yayım yolu ile yürürlüğe girmesine ilişkin başlıca kurallar, Anayasada yer almaktadır. Anayasa’nın 115. maddesine göre, “tüzükler... kanunlar gibi yayımlanır” ve 124. maddesine göre de “hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete’de yayımlanacağı kanunla belirtilir”. Bu hüküm uyarınca çıkarılan, “Resmi Gazete’de yayımlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanun”a göre,<sup>355</sup> “milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler” dışta kalmak üzere, başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinince çıkarılan ve “işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen”, “kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan”, “kamuyu ilgilendiren” yönetmelikler, Resmi Gazete’de yayımlanır. Ayrıca, “mahalli idarelerce düzenlenen ve bu idarelerin yetki ve görev alanlarına giren yönetmelikler, mahallinde çıkan gazete ve diğer yayın organları ile ilan olunur”. Resmi Gazete’de yayımlanması gereken bir yönetmeliğin kişiler açısından uygulanabilme koşulu yayındır<sup>356</sup> ve bu nitelikteki bir yönetmeliğin yayımlanmamış

---

<sup>354</sup> Charles Eisenmann, “Sur l’entrée en vigueur des normes administratives unilatérales”, **Mélanges en l’honneur du professeur Michel Stassinopoulos**, Paris, LGDJ, 1974, s.214.

<sup>355</sup> 3011 sayılı Kanun, RG: 1.6.1984/18418.

<sup>356</sup> “...Yukarıda açıklanan hükümlere göre, yönetmeliklerin ilgililer hakkında uygulanabilme niteliği kazanabilmeleri, Resmi Gazete ile yayımlanma koşuluna bağlıdır. Dava konusu olayda, davacı hakkında uygulanan yönetmeliğin Resmi Gazete’de yayımlanmadığı anlaşıldığından bu yönetmeliğe dayanılarak verilen dava konusu kararda usul ve kanuna uyarlık görülmemiştir”. D. Mürettep Daire, E.1978/5828, K.1978/4687, k.t.18.12.1978, **DD.**, S.34-35, 1979, s.650.

olması, şekli açıdan hukuka aykırılık oluşturur.<sup>357</sup> Bu durumda aynı zorunluluk, ikincil kural işlemler bakımından da geçerli midir? Ya da yayın zorunluluğu, ancak açık kuralın varlığı halinde mi mümkündür?<sup>358</sup>

Resmi Gazete'nin yayımlanmasını düzenleyen, “Kanunların ve Nizamnamelerin, Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun”un, Resmi Gazete’de yayımı zorunlu kıldığı işlemlerin bir kısmı hukuk düzeninde mevcut değildir ya da nitelik değiştirmiştir.<sup>359</sup> Bu kanunun 1. maddesine göre, “A- Kanunlar, devletlerle münakit mukavele ve muahedelerle sair düveli akitler, inhisarı ve mali taahhüdü mutazammın mukavele ve imtiyazlar, kanunların tefsiri, hususi af ilanı, cezaların tahfif veya tahvili veya tecili, tahkikat ve takibatı kanuniye icrası veya tecili (...) gibi ammeyi alakadar eden Büyük Millet Meclisi kararları ve Meclis zabıtları. B-Nizamnameler. C- Tasdikı aliye iktiran eden memuriyet kararnameleri. D- Umumi hizmetlerden birini ifa maksadiyle akte dilip İcra Vekilleri Heyetince tasdik olunan mukavele ve imtiyaznameler. H- Şürayı Devletçe nizamnamelerin tefsirine ve menafii umumiyyeye hadim cemiyetlerin tasdikına ve imtiyaz ihtilaflarına ait ittihaz olunan kararlar ile ammeyi alakadar eden istişari mukarrerattan Başvekaletçe tasdik kılınanlar. V- Ref'i tezat ve tevhide içtihadı dair Temyiz Mahkemesi Heyeti Umumiyesince ittihaz olunan kararlar” ile “Kanun ve nizamnamelerde Resmi Gazete

---

<sup>357</sup> Günday, **İdare Hukuku**, s.104. “Resmi Gazete’de yayımlanmadığına göre yok hükmünde olan yönetmeliğin...”, D.11.D., E.1972/1522, K.1977/1077, k.t.21.3.1977, **DD**, S.28-29, 1978, s.584. Ayrıca, “Makine mühendisleri odasının çıkarılan ve makine mühendisliği hizmetleri üreten kişi veya kuruluşlara büro tescil belgesi verilmesini, serbest müşavirlik ve mühendislik hizmetlerinin yapılmasında uygulanacak kuralları ve cezai yaptırım ve uygulamaları düzenleyen dava konusu yönetmeliğin, Resmi Gazete’de yayımlanması gereken yönetmeliklerden olduğu, yayımlanmaması nedeniyle hukuken geçerli düzenleyici işlem niteliğinde bulunmadığı...”, DİDDK., E.2002/784, K.2004/1958, k.t.9.12.2004, **DD**, S.109, 2005, s.71.

<sup>358</sup> 1982 Anayasası’nın 125. maddesi, “yazılı bildirim” koşulunu içermekle birlikte, “yayın koşulu” maddenin gerekçesinde yer almaktadır. Akıllıoğlu, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, s.103.

<sup>359</sup> Lütfi Duran, “Resmi Gazete’nin Yayınları Üzerine”, **AİD**, C.3, S.1, Mart 1979, s.6.

ile neşri mecburi olarak irae edilen mevat”ın Resmi Gazete’de yayımlanması zorunludur. Kuşkusuz, “inhisarı ve mali taahhüdü mutazammın mukaveye ve imtiyazlar”, “kanunların tefsiri”, “cezaların tahfif veya tahvili veya tecili”, “tahkikat ve takibatı kanuniye icrası veya tecili” işlemleri ile Danıştay tarafından yapılacak “nizamnamelerin tefsiri”, hukuk düzeninde mevcut olmadığından, yayın konusu yapılması da mümkün değildir.<sup>360</sup> Buna karşılık, “cumhurbaşkanının onayı gereken memuriyet kararları”, “Bakanlar Kurulu’nca tasdik olunan idari sözleşme ve imtiyaznameler” ve “kanun ve nizamnamelerde Resmi Gazete ile neşri mecburi olarak gösterilen düzenlemeler”, Resmi Gazete’de yayımlanması gereken işlemlerdir.<sup>361</sup> Kanun uyarınca çıkarılan yönetmeliğin 2. maddesine göre de, “kanunlar, tefsirler, Büyük Millet Meclisi kararları, nizamnameler, kararlar, talimatnameler, Şürayı Devlet kararları, Vekaletlerin tebligat ve tahrirati umumiyeleri, resmi mukavelename ve ilanlar Resmi Ceride ile neşrolunur”.<sup>362</sup> Bunlar dışında kalan işlemlerin yayımı Başbakanlığın takdirine bırakılmış görünmektedir.<sup>363</sup>

Danıştay, bir kararında “memuriyet kararları”ni, “Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkındaki 1322 sayılı Kanunun 1.maddesinde Resmi Gazete ile yayını zorunlu olan hususlar sayılmış ve (C) bendinde "Tasdiki aliye iktiran eden memuriyet kararları" yer almıştır. Maddenin içeriğinin belirlenebilmesi için, öncelikle "memuriyet kararları" ifadesinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. 1322 sayılı Kanun 1928 yılında yürürlüğe konulmuş olup, sosyo-ekonomik alanda meydana gelen değişimlerle birlikte gelişen hukukumuzdaki istihdam şekilleri gözönünde bulundurulduğunda, anılan Kanundaki

<sup>360</sup> Duran, “Resmi Gazete’nin Yayınları Üzerine”, s.6.

<sup>361</sup> 1322 sayılı Kanun, RG: 4.6.1928/904.

<sup>362</sup> Resmi Gazete’nin Sureti Neşir ve Muamelatının Tarzı İcrasına Dair Yönetmelik, RG: 29.6.1927/620.

<sup>363</sup> Duran, “Resmi Gazete’nin Yayınları Üzerine”, s.9.

"memuriyet" sözcüğünün "kamu görevlileri"ni de kapsadığını kabul etmek gerektiği açıktır” şeklinde değerlendirmiş ve “Anılan Yasa hükmü karşısında ve yukarıdaki açıklamalar ışığında, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde kamu hukukuna tabi olarak ve kamu görevlisi statüsünde görev yapan sözleşmeli personelin, pozisyon ve ünvanlarını belirleyen ve değiştiren, Cumhurbaşkanının onayına sunulmuş olan dava konusu Bakanlar Kurulu kararının Resmi Gazete yayımlanmamasının, idari işlemlerde bulunması zorunlu "şekil" unsuru bakımından esaslı bir noksanlık oluşturduğu, dolayısıyla hukuksal açıdan işlemlere dayanak oluşturabilecek bir norm olduğundan söz edilemeyeceği açıktır” gerekçesi ile Bakanlar Kurulu kararına dayanan Yönetim Kurulu kararının yasal dayanaktan yoksun olduğu sonucuna ulaşmıştır.<sup>364</sup>

Adsız düzenleyici işlemlerin, kural koyucu nitelikte olmaları nedeniyle, yürürlüğe girişleri ve uygulanabilmeleri yayım koşuluna bağlıdır. Bu yayım, başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinca çıkarılan ve “işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen”, “kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan”, “kamuyu ilgilendiren” işlemler açısından Resmi Gazete’de yayımdır. Nitekim, 3011 sayılı “Resmi Gazete’de Yayınlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun”un gerekçesine göre, “idarenin 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 kişilerinca 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”. Dikkat edilirse

---

<sup>364</sup> D.5.D., E.1992/1123, K.1992/2943, k.t.11.11.1992, **DD.**, S.87, 1993, s.264.

gerekçede, “yönerge ve iç sirküler mahiyetindeki emir ve kaideler” ile Resmi Gazete’de yayımlanacak yönetmelikler arasında, maddi olarak bir ayrıma gidilmekte ve devamında, “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. Nitekim, hangi yönetmeliklerin, Resmi Gazete’de yayımlanacağı da genel ve soyut bir şekilde ifade edilmekle birlikte,<sup>365</sup> söz konusu ayırım, konuları itibariyle yapılmakta ve “Kanunların ve Nizamnamelerin, Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun”un 1/A maddesi ise, belirli işlemleri sıraladıktan sonra, “...gibi ammeyi alakadar eden” ölçütü ile devam etmektedir.<sup>366</sup> Bu durumda, idare tarafından ne şekilde adlandırıldığından bağımsız olarak, “yönerge ve iç sirküler mahiyetinde olmayan” ve başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerin “işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen”, “kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan”, “kamuyu ilgilendiren” işlemlerin, Resmi Gazete’de yayımlanması gerektiği sonucu çıkarılabilir.

Öte yandan, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan ve 2006 yılında yürürlüğe giren “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”,<sup>367</sup> “uygulamada birliği sağlamak amacıyla kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde yer alan özel hükümler saklı kalmak üzere, Resmi Gazete’de yayımlanacak tüzük ve yönetmelik dışındaki işlemler sadece karar, tebliğ ve genelge olarak isimlendirilir” (m.11/4) hükmünü içermektedir. Kuşkusuz herhangi bir adla çıkarılan hukuki bir metnin, Resmi Gazete’de yayımlanması, işlemin kural

<sup>365</sup> Turgut Tan, “Resmi Gazete’de Yayımlanacak Yönetmelikler ve Resmi Gazete Yayınları Üzerine”, **AİD**, C.18, S.1, Mart 1985, s.67.

<sup>366</sup> Duran, “**Resmi Gazete’nin Yayınları Üzerine**”, s.10.

<sup>367</sup> Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG: 17.02.2006/26083.



koyucu nitelikte olduğu anlamına gelmez. Fakat, yönetmelikle, zaten “diğer düzenleyici işlemler” olarak nitelenen “karar”, “tebliğ” ve “genelgeler” kapsama alınmakta ve tıpkı tüzük ve yönetmelikler gibi, Resmi Gazete’de yayımlanma öngörülmektedir.

Danıştay, 1972 tarihli bir kararında, “objektif düzenleyici tasarruf” olarak nitelediği çalışma bakanlığı genelgesine ilişkin olarak, “...1322 sayılı kanun, objektif düzenleyici tasarruflardan kanun, tüzük ve yönetmelikler için Resmi Gazetede yayınlanma zorunluluğu koymuş ve genelgeler hakkında böyle bir hüküm getirmemiş olduğuna göre, bu tür objektif düzenleyici tasarrufların Resmi Gazete’de yayınlanma mecburiyetini idareye yüklemek mümkün değildir” sonucuna ulaşmakla birlikte,<sup>368</sup> Tasfiye İşleri Döner Sermaye İşletmeleri tarafından yerine getirilecek hizmetlerde düzenlenecek ücret tariflerini “...Bu itibarla 3007 Sayılı Yasa gereğince yurt çapında ardiye hizmetlerinden alınacak ücretlerin kamuyu ilgilendirmesi nedeniyle buna ilişkin ücret tarifelerinin genel düzenleyici niteliğiyile göz önüne alındığında Resmi Gazetede yayınlanması icap ettiğinden bu gerek yerine getirilmeksizin yürürlüğe konulan dava konusu tasfiye işleri Döner Sermaye İşletme Müdürlükleri Ambar tarifesinde şekil yönünden hukuka uyarlık olmamakta bu tarifeye göre alınan ambar ücretinin ise hukuki dayanağı bulunmamaktadır” şeklinde değerlendirerek, farklı bir sonuca ulaşmıştır.<sup>369</sup>

Danıştay, Sınır Ticaretinin Düzenlenmesine İlişkin Bakanlar Kurulu kararında yer alan “Bu karar, Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından ilgili valiliklere duyurulduğu tarihte yürürlüğe girer” şeklindeki yürürlük maddesini, düzenlemeden etkileneceklerin, ancak “haberdar edildikleri tarihte” sonuç doğuracağı ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir: “Maddede, Kararın Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından ilgili valiliklere duyurulduğu tarihte yürürlüğe gireceği belirtilmiş; gerekçesinde de, bu şekilde yapılan düzenlemenin

<sup>368</sup> D.8.D., E.1971/1980, K.1972/967, k.t.21.3.1972, **DD.**, S.8, 1973, s.241.

<sup>369</sup> D.10.D., E.1987/944, K.1988/792, k.t.3.5.1988, **DD.**, S.72-73, 1989, s.643.

amacının, vergi oranındaki artıştan kaynaklanan farktan dolayı haksız kazanç sağlanmasının önlenmesi olduğu açıklanmıştır. Kişilerin hukukunu etkileyen, özellikle, vergi ve benzeri mali yükümlülükler içeren düzenlemelerin, yayımlanarak yürürlüğe gireceği ve ancak bu tarihte ilgililer hakkında hüküm ifade edeceği, hukukun genel ilkelerindedir ve Hukuk Devleti olmanın zorunlu öğelerinden birisini teşkil etmektedir. Olayda olduğu gibi, Devletin yüksek menfaatleri gerekçe gösterilerek, toplumun belli bir kesimi için ek mali yükümlülükler getiren düzenlemelerin, Resmi Gazete'de yayımlanmadan, "gizli kararname" ile yürürlüğe konulmuş olmasının, bu düzenlemeden etkilenecekler açısından, ancak haberdar edildikleri tarihte sonuç doğuracağı yolundaki anılan ilkeye aykırılık oluşturacağı açıktır. Öte yandan; 4458 sayılı Kanunun gümrük idareleriyle muhatap olan kişilerin yükümlülüklerini düzenleyen 4'üncü maddesinde; gümrük idareleriyle muhatap olan kişilerin, bu Kanun ve Kanuna dayanılarak çıkarılan tüzük, kararname ve yönetmelik hükümlerine uymakla yükümlü oldukları yolundaki hükmün uygulanması bakımından, maddede belirtilen düzenleyici işlemlerin yayımlanmasının yasal bir zorunluluk oluşturduğu hususu da dikkate alındığında, 2000/364 sayılı Kararın "ilgili valiliklere duyurulduğu tarihte yürürlüğe gireceği" yolundaki 22'nci maddesinin 4458 sayılı Kanunun 4'üncü maddesine de aykırı düzenlendiği sonucuna varılmakla, maddede hukuka uyarlık görülmemiştir".<sup>370</sup> Görüldüğü üzere, "kişilerin hukukunu etkileyen düzenlemelerin", yayımlanarak yürürlüğe girmesi, hukukun genel ilkelerinden ve hukuk devleti olmanın zorunlu öğelerinden biri olarak değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte, hukuken geçerli tek ilan biçimi Resmi Gazete'de yayın değildir. İlgili hukuk kurallarında farklı yöntemler öngörülmüş olabilir ve öngörülmüş olması gerekir.<sup>371</sup> Örneğin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesine göre, "Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur". Nitekim, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesinde de nazım ve uygulama imar planlarının, belediye başkanlığınca tespit edilen ilan

<sup>370</sup> D.7.D., E.2000/2955, K.2002/2322, k.t.10.6.2002, **DBB**.

<sup>371</sup> Örneğin, Fransız hukukunda kural koyucu işlemin niteliği ve tesis edildiği makama göre değişen düzenlemeler ve Danıştay kararları için bkz., Rémi Rouquette, **Petit traité du procès administratif**, 3.E., Dalloz, 2003, s.329 vd.

yerlerinde ilan edileceği hükmü yer almaktadır. Ne var ki, adsız düzenleyici işlemler bakımından genel nitelikte bir duyurulma yöntemi öngörülmediği gibi, bu işlemler arasında Resmi Gazete’de yayımlananlar da sınırlıdır. Resmi Gazete’de yayımlanması gereken yönetmelikler kapsamında olmayan bir yönetmelik, ancak ilgili olduğu kişilere uygun usullerle duyurularak yürürlüğe girebileceğinden,<sup>372</sup> aynı sonuç bu işlemler açısından da geçerlidir. Duyurmanın “uygun yöntemi”nin ise kural olarak, ilgili mevzuatta düzenlenmiş olması gerekir. Bununla birlikte, somut olayın özelliklerine göre, örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından çıkarılan “Tebliğler Dergisi”, bir bakanlık ya da kamu tüzel kişisi personeli bakımından, çıkarılan bir genelgenin tebliği,<sup>373</sup> özel şifre ile girilebilen “intranet” sistemi ya da resmi internet sitesi de uygun bir yöntem olarak değerlendirilebilir. Buna karşılık, idari örgütün, kendi personeli açısından uygun olan bu yöntemi, bir internet erişimine ulaşma

---

<sup>372</sup> Tahsin Bekir Balta, **İdare Hukuku I Genel Konular**, Ankara, AÜSBF, 1970/72, s.181.

<sup>373</sup> Danıştay, ilgisine tebliğ edilen bir genelgeye karşı dava açma süresini, tebliğ tarihinden itibaren başlatmıştır: “...Olayda, 16.6.2003 tarih ve 28159 sayılı Emniyet Genel Müdürlüğü genelgesi ile 2.sınıf emniyet müdürlerinin istekleri halinde alacakları ilk maaşı müteakip emekli edilmeleri kaydıyla 1.sınıf emniyet müdürü rütbesine terfi ettirilmesine ilişkin şartların düzenlendiği, genelgenin, 23.6.2003 tarihinde davacının görevli olduğu Hatay İl Emniyet Müdürlüğüne geldiği, 2.7.2003 tarihinde davacıya tebliğ edildiği, davacının 8.7.2003 tarihli dilekçesi ile genelgenin tarafına uygulanarak genelge uyarınca emeklilik işlemlerinin yapılmasını talep ettiği, başvurusunun 21.7.2003 tarihinde Emniyet Genel Müdürlüğü kayıtlarına girdiği, 23.7.2003 tarihinde işlem tesis edecek birim tarafından emeklilik işlemlerine esas olmak üzere kayıt altına alındığı fakat talebe ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı gibi idarece davacının başvurusuna herhangi bir cevap da verilmediği anlaşılmıştır. Bu durumda, davacının genel düzenleyici işlem olan genelgenin iptali için; genelgenin kendisine tebliğinden sonraki altmış gün içinde dava açılmadığı gibi 8.7.2003 tarihinde yaptığı başvurusunun genelgenin tarafına uygulanması istemi olarak kabul edilmesi halinde dahi bireysel işlemin tesis edilme tarihi; cevap verilmemek suretiyle davacının isteminin reddi tarihi olacaktır ki bu durumda dahi davanın süresinde açılmadığı anlaşılmaktadır. Yani, davacının 8.7.2003 tarihli dilekçesinden sonraki 60 gün içerisinde istemine cevap verilmemesini olumsuz işlem olarak kabul edip, 7.9.2003 tarihinden itibaren 60 gün içerisinde en geç 6.11.2003 tarihinde olumsuz bireysel işlemle birlikte genel düzenleyici işleme karşı dava açması gerekirken; 29.3.2004 tarihinde dava açmış olması karşısında açılan davanın süresinde açılmadığı ve davanın süre aşımı yönünden reddi gerektiği açıktır”. D.12.D., E.2004/4383, K.2006/8, k.t.6.1.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.393. Yani, emniyet genel müdürlüğü tarafından rütbe terfiine ilişkin çıkarılan genelge, “ilanı gerekmeyen” bir işlem olarak değerlendirilmekte ve genelgeye karşı dava açma süresinin davacıya tebliğinden itibaren başlayacağı kabul edilmektedir. Buna karşılık, genelge hükümlerinin kendisine uygulanması şeklindeki başvurusunun zımnî reddinden sonra başlayan dava açma süresi içinde, genelgenin birel işlemle birlikte davaya konu edilebileceği sonucuna ulaşılmaktadır.

zorunluluğu olmayan kişiler açısından, “uygun” bir yöntem olarak değerlendirmek olanaklı değildir.

## **B. Dava Açma Süresinin Başlangıcı**

İdari işlem, idarenin tek yanlı olarak hukuk düzeninde sonuç doğuran irade açıklaması olduğundan, işlemin yürürlüğe giriş zamanı, salt dava açma süresinin başlangıcı açısından önemli olan teknik bir sorun değildir. Nitekim, Anayasa'nın 125. maddesinde yer alan, “idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden başlar” kuralı, yazılı bildirim olmadığı sürece, ilgilere karşı süre koşulunun ileri sürülmesini engelleyen bir güvence niteliğindedir.<sup>374</sup> Bu güvence, salt birel işlemler bakımından değil, kural koyucu işlemler bakımından da geçerlidir. Bu yönüyle dava açma süresi, hukuk devleti, hukuk güvenliği ilkeleri ile hak arama özgürlüğü açısından önemli sonuçlara sahiptir.<sup>375</sup>

İYUK'un 7. maddesinin dördüncü fıkrasına göre, “ilanı gereken düzenleyici işlemlerde dava süresi, ilan tarihini izleyen günden başlar. Ancak bu işlemlerin uygulanması üzerine ilgililer, düzenleyici işlem veya uygulanan işlem yahut her ikisi aleyhine birden dava açabilirler. Düzenleyici işlemin iptal edilmemiş olması bu düzenlemeye dayalı işlemin iptaline engel olmaz”. Bu durumda, Resmi Gazete’de yayımlanan adsız düzenleyici işlemler için dava açma süresi, yayım tarihini izleyen günden itibaren başlayacak, ancak düzenleyici işlemin uygulanması üzerine, ilgililer,

---

<sup>374</sup> Yıldırım Uler, “Yönetmelik Yargıda Dava Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990, s.225.

<sup>375</sup> Yahya K. Zabunoğlu, “İdari Yargıda Dava Açma Süresi (2577 Sayılı İYUK’un 10. ve 11. maddeleri Açısından Bir İnceleme)”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990, s.189.

düzenleyici işleme ya da uygulayıcı işleme, ya da her ikisine karşı, uygulama işleminin tebliği tarihinden itibaren dava açabilecektir.<sup>376</sup> Buna karşılık, ilanı gerektiği halde, ilan edilmemiş bir işleme karşı, ilgililer, uygulama işlemi gerçekleşmeksizin dava açmak isterlerse, dava açma süresi ne zaman başlar? Yayınlanmamış ya da uygun bir usulle duyurulmamış kural koyucu bir işleme karşı dava açma süresi başlamaz.<sup>377</sup> Yani, ilanı gerektiği halde ilan edilmemiş bir işlem söz konusu ise ve ilgililer, uygulama işlemi gerçekleşmeksizin, düzenleyici işlemi dava konusu etmek isterlerse, süre koşulu ilgililere karşı ileri sürülemez. Buna karşılık, Resmi Gazete’de ilanı gerekmeyen bir işlem de yayınlanmış olabilir. Burada da söz konusu yayın, “resmi” nitelikte bir yayın olmadığından, yayın tarihinden itibaren dava konusu edilebileceği gibi, ilgililer tarafından öğrenilmekle de dava konusu edilebilir.<sup>378</sup>

### III. ADSIZ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİN HİYERARŞİ DÜZENİ

Adsız düzenleyici işlemlerin hiyerarşi düzeni, ilkin, adsız düzenleyici işlemlerin, idarenin diğer kural koyucu işlemleri arasındaki yeri, ikinci olarak, adsız düzenleyici işlemlerin kendi aralarındaki ilişki olmak üzere başlıca iki sorun çerçevesinde ele alınabilir. Kuşkusuz, bu sorunlar arasında genel ve kapsayıcı olan ilkidir; zira ilk sorun, bu işlemlerin normlar hiyerarşisindeki yerine ilişkindir.

---

<sup>376</sup> DVDDGK., E.1998/346, K.1999/331, k.t.28.5.1999, **DBB**. “Bu bakımdan, ortada, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7’nci maddesinin 4’üncü fıkrasında tanımlanan anlamda uygulama işlemi bulunmadığından; davanın düzenleyici işleme ilişkin kısmının, 15 seri nolu Katma Değer Vergisi Genel Tebliğinin Resmi Gazete’de yayımı tarihinden itibaren işleyen idari dava açma süresinin dolmasından çok sonra açılmış olmasından dolayı, süre aşımı nedeniyle incelenmesine olanak bulunmamaktadır”, D.7.D., E.2004/1876, K.2004/2719, k.t.2.11.2004, **DD.**, S.109, 2005, s.238.

<sup>377</sup> Lütfi Duran, “İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, **AİD**, 31/2 Haziran 1998, s.10; Jean-Claude Ricci, **Contentieux administratif**, Paris, Hachette, 2007, s.107.

<sup>378</sup> Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.154, (7) No’lu dipnot.

## A. İdarenin Kural Koyucu İşlemleri Arasında Sıralanma Biçimi

1982 Anayasası'nın 115. maddesine göre, tüzük işlemi, kanunlara, 124. maddesine göre ise, yönetmelikler, kanun ve tüzüklere aykırı olamaz. Keza, Anayasa'nın "kanunsuz emir" başlıklı 137. maddesine göre de, "Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir". Dolayısıyla, kuşkusuz, her ikisi de kanuna aykırı olamayacak tüzük ve yönetmelik işlemi arasında var olan hiyerarşik konum farklılığı, Anayasa kurallarında zaten mevcuttur.

İdare hukuku öğretisinde, tüzük işlemi sadece Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılabildiğine göre, farklı makamlar tarafından çıkarılan yönetmelikler arasındaki hiyerarşinin, çıkarıldıkları organlara göre belirleneceği kabul edilmektedir.<sup>379</sup> Güneş'e göre, yürütme organının cumhurbaşkanı dışındaki kanadı olarak, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan bir yönetmelik, bir bakanlığın çıkardığı yönetmelik karşısında, üst kural niteliğine sahiptir. Keza, merkezi idare makamlarına vesayet yetkisi kapsamında ve kanun ile kural koyma yetkisi tanınmış ise, tüm ülkede uygulanacak bir bakanlık yönetmeliğinin, kamu tüzel kişilerinin yaptıkları yönetmelik karşısında, üst kural niteliğinde olacağının kabulü gerekir.<sup>380</sup> Buna karşılık, hiyerarşideki yerleri aynı iki farklı idari makam tarafından çıkarılan yönetmelik işlemi söz konusu ise, genel yetki kuralları uygulanacak ve "iki ayrı

<sup>379</sup> Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.192; Günday, **İdare Hukuku**, s.212.

<sup>380</sup> Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.193.

bakanlığın veya kamu tüzel kişinin yönetmeliklerinin birbiri ile çatışması halinde, söz konusu yönetmeliklerin, uygulanmasını sağladıkları kanunun hangi bakanlığın veya kamu tüzelkişisinin görev alanını ilgilendirdiğine bakılacaktır”.<sup>381</sup> Benzer olarak, adsız düzenleyici işlemlerin de, hiyerarşi içindeki konumu, işlemi tesis eden makamların aynı ya da farklı olmasına göre değişen şekilde verilmektedir.<sup>382</sup> İşlemleri tesis eden makam aynı ise, tüzük, yönetmelik ve diğer kural koyucu işlemler şeklinde bir sıralanma söz konusu iken, işlemleri tesis eden makamların farklı olması durumunda, işlemi yapan organın esas alınacağı belirtilmektedir. Buna göre, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan ve kural koyucu nitelikte bir karar, bakanlık yönetmeliği karşısında üst konumda olacaktır.

### **1. İşlemlerin Aynı İdari Makam Tarafından Çıkarılması**

Danıştay’ın bir kısım kararlarında, tüzük ve yönetmelik arasındaki hiyerarşik ilişki, Anayasa kuralları dayanak kılınarak kurulmakla birlikte, adsız düzenleyici işlemlerin konumu yönetmeliklerle eşdeğerdir: “Anayasa’nın 11. maddesinin 2. fıkrasında kanunların Anayasaya aykırı olamayacakları, 115. maddesinin 1. fıkrasında, Bakanlar Kurulunun, kanunun uygulanmasını göstermek ve emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak şartıyla tüzükler çıkarabileceği, 124. maddesinin 1. fıkrasında ise, başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilecekleri hükme bağlanmak suretiyle Anayasa, kanun, tüzük ve daha alt hukuk kuralları arasındaki hiyerarşi ortaya konulmaktadır. Buna göre, alt hukuk kuralları olan genelge ve yönetmeliklerin tüzük, kanun ve Anayasaya aykırı hükümler taşıması gerekmektedir. Aksi takdirde üst norma aykırılığı söz konusu olan alt normun hukuksal

---

<sup>381</sup> Günday, **İdare Hukuku**, s.213.

<sup>382</sup> Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, s.193; Günday, **İdare Hukuku**, s.213.

dayanağı bulunduğundan söz edilemez”.<sup>383</sup> Ancak, kararlara esas uyumsuzluk açısından, kanunda sonra gelen bir yönetmelik olmadığı gibi, vurgu, tıpkı yönetmelikte olduğu gibi genelgelerinde üst hukuk kuralına aykırı olmayacağı şeklinde anlaşılabilir. Nitekim, Danıştay’ın, gerekçeyi aynı biçimle kurduğu başka kararlarında, yönetmelik, genel tebliğin dayanağı olarak değerlendirilmiştir.<sup>384</sup> Danıştay’ın diğer kararlarında ise, adsız düzenleyici işlemler, idarenin kural koyucu işlemleri bakımından, normlar hiyerarşisinin yönetmeliklerden sonra gelen en alt basamağındadır: “...idare hukukunda normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerden sonra gelen genel düzenleyici işlemlerden olan genelgeler bir yönetmeliğe dayalı olarak hazırlanır ve yönetmelik hükümlerine açıklık getirilmek suretiyle uygulamaya geçirilmesi amaçlanır”.<sup>385</sup>

Kuşkusuz, bir kanun düzenlemesi, belirli bir konunun, açık olarak bir adsız düzenleyici işlemle düzenlenmesini öngörmüş ise, hiyerarşik olarak bu işlem üst konudur. Fakat, bu durum, istisna olmak üzere, aynı idari makamlar tarafından çıkarılan yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler ilişkisi, yani, adsız düzenleyici işlemlerin, yönetmeliklere aykırı kural koyamayacağı, yönetmelik hükümlerini değiştiremeyeceği ve kaldıramayacağı, Danıştay kararları açısından yerleşik bir

<sup>383</sup> D.5.D., E.1993/5749, K.1996/3528, k.t.19.11.1996, **DD.**, S.93, 1997, s.267.

<sup>384</sup> D.5.D., 1994/2962, K.1997/545, k.t.5.5.1997, **DBB**; D.5.D., E.1996/696, K.1996/3852, k.t.11.12.1996, **DD.**, S.93, 1997, s.237.

<sup>385</sup> D.5.D., E.2002/1895, K.2003/1891, k.t.6.5.2003, **DKD.**, S.3, 2004, s.180. “Bu durumda yasalarla tanınan yetkiye uygun olarak düzenlenen Yönetmelik hükümleri doğrultusunda yayımlandığı anlaşılan 169 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliğinde yer alan "mahsuben iadelerde de nakden iadelerde olduğu gibi banka teminat mektubu verilmesi gerektiği" ne ilişkin düzenlemenin iptali yolundaki kararda isabet görülmemiştir”, DVDDGK., E.2000/313, K.2001/53, k.t.9.2.2001, **DBB**; “Anılan Yönetmelik uyarınca çıkarılan Öğretmenlerin Yer Değiştirme Suretiyle Atama İşlemlerine İlişkin 2000/65 sayılı Genelgenin, Milli Eğitim Müdürlüklerince yapılan işlemler başlıklı bölümünün 5 ve 6. maddesinde de benzer düzenlemeye yer verilmiştir”, D.2.D., E.2004/4153, K.2005/1006, k.t.16.3.2005, **DBB**; “Anılan Yönetmeliğin değişik 30. maddesinde, norm kadro fazlası olan müdür yardımcılarının öncelikle kadrolarının bulunduğu kurumlara ya da diğer kurumlara öğretmen olarak atanacaklarının öngörülmüş olması karşısında, 21.6.2000 günlü, 2000/68 sayılı Genelgenin 6. maddesiyle, bu konunun; buldukları okul veya kurumda branşlarında açık öğretmen norm kadrosu bulunması durumunda öncelikle bu kadroyla ilişkilendirilecekleri, açık öğretmen norm kadrosu bulunmaması nedeniyle ilişkilendirilemeyenlerin ise diğer okul ve kurumlara atanacakları yolunda açıklama getirilmiştir”, D.2.D., E.2004/3972, K.2006/77, k.t.20.1.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.122.



sonuçtur: Milli Eğitim Bakanlığı tarafından çıkarılan genelge, aynı bakanlık tarafından çıkarılan yönetmeliğe aykırı olamaz: “...Anılan Yönetmelik hükümlerine göre Anadolu lisesi öğretmenliğine atamaların sınavla yapılmasının öngörüldüğü, daha önce bu okullarda görev yapmakta iken herhangi bir nedenle anılan Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği 1.1.2000 tarihinden önce görevlerinden ayrılmış olanların da sınava tabi tutulması kurala bağlandığı halde; normlar hiyerarşisinde daha alt sırada bulunan dava konusu genelgeyle Yönetmeliğin seçme sınavına yönelik hükümlerinin 2001 yılına mahsus olmak üzere uygulanmamasına karar verilmek suretiyle sınav usulünün ortadan kaldırılarak sınavı kazanamayan veya sınava girmeyenlere de Yönetmelik hükümlerine aykırı biçimde Anadolu liseleri öğretmenliğine atanma önceliği tanınarak 2000 yılındaki sınavı kazananların Yönetmelikle korunan haklarının ihlal edilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır”.<sup>386</sup> Danıştay’a göre, “...her ne kadar davalı idarece, uygulamada karşılaşılabilecek olumsuzlukları önlemek amacıyla çıkarılan 24.10.2001 tarihli Genelgede, Yönetmeliğin 41 maddesinin (d) bendi ile ilgili olaylarda sadece adli makamlarca yapılan tespit doğrultusunda işlem yapılacağı; okul müdürlüğü veya sağlık müdürlüğünce kesinlikle durum tespitine yönelik herhangi bir uygulama yapılmayacağı belirtilmiş ise de; Yönetmelikte bu yönde bir düzenlemeye gidilmesindeki sakıncanın, Genelge ile giderilmesinin hukuken mümkün olmadığı açıktır”.<sup>387</sup> Keza, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan genelge ile, Karayolları Trafik Yönetmeliği hükümlerine aykırı kural konulamaz: “Sürücülerin çalışma ve dinlenme süreleri ile yapmış oldukları hızı tespiti yarayan ve bu şekilde trafik kazalarının önlenmesinde birinci derecede önem arz eden takoğrafın, yük ve yolcu taşımacılığı yapan otobüs, kamyon ve çekici türü araçlarda bulundurulması ve kullanılır durumda olması zorunluluğu 2918 sayılı Karayolları Trafik Yasasının 31/b maddesi ve Karayolları Trafik Yönetmeliğinin 64/b maddesi ile getirilmiş olup, anılan maddelerde ve bu cihazın hangi cins taşıtlarda bulundurulacağına ve kullanılacağına dair esasları düzenleyen anılan Yönetmeliğin 99. maddesinde, takoğraf kullanma zorunluluğu model yılına bakılmaksızın şehir içi ve şehirlerarasında yolcu ve yük taşımacılığı yapan bütün araçlar için öngörüldüğünden, dava konusu Genelgenin 1. ve 2. maddeleri ile 1984 model ve daha yaşlı araçlarla, şehir içinde çalışacağını beyan eden araçların kapsam dışına çıkarılmasında, anılan mevzuat

<sup>386</sup> D.2.D., E.2004/1650, K.2006/527, k.t.17.2.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.127.

<sup>387</sup> DİDDK., E.2003/417, K.2005/234, k.t.7.4.2005, **DD.**, S.110, 2005, s.63.

hükümlerine uyarlık bulunmamaktadır”.<sup>388</sup> Milli Eğitim Bakanlığı Özel Öğretim Kurumları Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan genelge ile, yönetmelik hükmüne aykırı kural getirilemez: “...Motorlu Taşıt sürücü Kursu Yönetmeliğinin 17/a-5 maddesine göre yapılan bir açıklama olduğu öne sürülmekte ise de; söz konusu yönetmelik maddesi ile kurslara müracaat edecek adaylardan ikamet belgesi istenmesinin adayın ikametini belgelendirmesi amacını taşıdığı, yoksa ilgililerin hangi yerdeki sürücü kurslarına gitmeleri gerektiğine ilişkin herhangi bir düzenleme içermediği açıktır. Her ne kadar hizmetin daha etkili, verimli ve her türlü olumsuzluktan etkilenmeden yürütülmesi, hatalı uygulamaların önlenmesi amacıyla dava konusu genelge çıkarılmışsa da; bu genelgenin yasal dayanağı bulunmadığı gibi...” Kaldı ki, genelgede yer alan, “ikamet ettiği veya işyerinin bulunduğu yerlerde sürücü kursu olanların başka il ve ilçelerdeki sürücü kurslarına devam edemeyecekleri” kuralını değerlendiren Danıştay, “kişinin istediği yerde sürücü kursuna katılma özgürlüğünü engelleyen dava konusu düzenlemede hukuka uyarlık bulunmadığı” sonucuna ulaşmaktadır.<sup>389</sup> Keza, Bakanlık tarafından çıkarılan yönetmelikte, konuya ilişkin yetki kuralı öngörülmekte iken, “...adı geçen Yönetmelik hükmünün genelge ile değiştirilmesi mümkün olmayıp bu konudaki yetki devrinin ise ancak Yönetmeliğin ilgili maddesinin değiştirilmesi ile sağlanabileceğinden, yetkisiz kişi tarafından kurulan işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır”.<sup>390</sup> Aynı şekilde, idare tarafından çıkarılan yönetmelikte yer alan “söz konusu maddenin davalı idarenin genelgesi ile yürürlükten kaldırıldığı iddia ediliyorsa da genelge ile yönetmelik hükmünün yürürlükten kaldırılması söz konusu olamaz”.<sup>391</sup>

<sup>388</sup> D.8.D., E.1998/892, K.1999/3961, k.t.16.6.1999, **DD.**, S.102, 2000, s.471.

<sup>389</sup> D.8.D., E.1995/1239, K.1997/4107, k.t.22.12.1997, **DD.**, S.96, 1998, s.399.

<sup>390</sup> D.5.D., E.2003/2325, K.2004/3198, k.t.15.9.2004, **DKD.**, S.6, 2005, s.131.

<sup>391</sup> D.10.D., E.1982/2764, K.1983/2778, k.t.28.12.1983, **DD.**, S.54-55, 1984, s.351. Benzer şekilde, “...Davalı birliğe yasa ve yönetmelik ile verilen odaya yazılı üyelerin yıllık aidatlarını belirleme görevinin, üst norm kurallarına ve yasal düzenlemelere aykırı bir şekilde (...) kullanılmasında hukuka uyarlık bulunmamaktadır” denilerek, dava konusu edilen genelgenin iptaline karar verilmiştir, D.8.D., E.1997/327, K.1999/3020, k.t.17.5.1997, **DBB.** “...Böylece, alınan kararlar, Yönetmelikte sayılmayan atama halleri de bu Yönetmeliğe tabi tutulmakla, üst hukuk normuna aykırılık oluşturulmuştur. Bu durumda, Yönetmeliğin uygulanmasını göstermek amacıyla alınan dava konusu Yükseköğretim Kurulu kararının (7) ve (8). Maddelerinde hukuka uyarlık görülmemiştir”. D.8.D., E.2009/663 (Yürütmeyi Durdurma), k.t.17.4.2009, <http://www.egitimsen.org.tr/down/200509-karar.pdf>. Aynı

Bu halde, gerek öğreti, gerekse Danıştay kararları çerçevesinde, aynı idari makamdan çıkan yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler arasındaki hiyerarşi ilişkisinin varlığı açıktır.

## **2. İşlemlerin Farklı İdari Makamlar Tarafından Çıkarılması**

Aynı idari makam tarafından çıkarılan yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler arasındaki hiyerarşi ilişkisinin varlığı açık olmakla birlikte, her iki işlemin farklı idari makamlar tarafından çıkarılması durumunda, yapıldıkları organın esas alınacağı şeklindeki sonuç üzerinde durmak gerekir. Örneğin, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan bir yönetmelik, bakanlık tarafından çıkarılan genelge karşısında üst kural niteliğine sahiptir: Nitekim Danıştay, İçişleri bakanlığı mahalli idareler genel müdürlüğü tarafından çıkarılan genelgenin, Bakanlar Kurulu kararı ile çıkarılan yönetmeliğe aykırı olamayacağına karar vermiştir: “Ancak, içkili yer bölgesi tespit edilemeyecek yerler yasal düzenlemelerde açıkça sayılmışken, dava konusu Genelge ile “konut ve yerleşim alanlarında, konutlardan ayrılmış, özel olarak bu şekilde faaliyet gösteren işletmelere tahsis edilmiş, alt yapısı, ulaşım hizmetleri buna göre yapılmış ayrı bir bölgede tanımları yapılarak, üst hukuk normu olan Yönetmelikte sayılmayan kısıtlamalara yer verilerek, içkili yer bölgesi konusunda yeni kısıtlamalar getirildiği görülmektedir. Genelge ile ihdas edilmiş olan bu kısıtlamalara Yönetmelikte yer verilmemiş olması nedeniyle, Genelgede üst hukuk normuna uygunluk bulunmadığı gibi, getirilen bu kısıtlamalar ile, içkili yer bölgelerinin, tecrit anlamında şehir yaşamının dışına

---

şekilde, 2003 Mali Yılı Bütçe Kanununa dayanılarak çıkarılan Yönergenin eki Ek Ödeme Tavan Oranlarını Gösteren Cetvelin hukuk müşavirleri ve avukatlara ilişkin oranları gösteren 12. sırasının iptali istemi ile açılan davada, “hukuk müşavirlerinin bakanlık merkez teşkilatındaki hiyerarşik yapılanmada, sicil amirleri ve disiplin amirleri yönetmeliklerinde, ek gösterge, özel hizmet tazminatı ve yan ödeme cetvellerinde genel müdür yardımcıları ya da daire başkanlarıyla aynı konumda değerlendirildiği ve aynı oranlarda parasal haklara sahip olduğu anlaşıldığından, döner sermayeden yapılacak olan ek ödemeler açısından çok daha alt sıralarda belirlenmesi yolundaki düzenlemede hukuka uyarlık bulunmadığı” sonucuna ulaşılmıştır. DİDDK., E.2005/2107, K.2005/3348, k.t.29.12.2005, **DD.**, S.112, 2006, s.43.

itilmesi sonucu çıkarılabileceğinden içerik yönünden de hukuka uygunluk bulunmamaktadır.”<sup>392</sup>

Ancak, sorun, normlar hiyerarşisinin basitçe uygulanabileceği bir şekilde ortaya çıkmayabilir. Çünkü, bu kararda, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan işlem, yönetmeliktir. Çoğu durumda, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemleri çıkaran farklı idari makamlar, idari örgütlenme içinde hukuki olarak farklı konumda iseler, ortaya çıkan sorun, ancak, yetki ve görev kurallarının değerlendirilmesi ile çözülebilir. Bu bakımdan, kanun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan işlemler ile diğerleri arasında yapılacak bir ayırım, ölçüt olarak kullanılabilir: Nitekim, imar planları, kimi kanunlarda yer alan “usul ve esasları belirleme yetkisi”, özellikle düzenleyici kurulların kanunlarında yer alan işlemler, keza Bakanlar Kurulu’nu yetkilendiren kanunlar, belirli bir konuya ilişkin kural koyma yetkisini, açık olarak, belirli bir idari makama tanıdığından ve bizzat düzenlemenin kendisi, hiyerarşi ilişkisini içerdiğinden, bu makamlar tarafından yapılacak işlemler de, hiyerarşik olarak üst konumda olacaktır. Zira bu işlemler arasında, hiyerarşik olarak bir astlık-üstlük ilişkisi değil, hangi idari makamın görevli ve yetkili olduğu şeklinde yanıtlanması gereken öncelikli bir soru vardır.

Bu durumda, ancak görev ve yetki kurallarından hareketle işlemler arasındaki hiyerarşinin kurulabildiği bu işlemler, adsız düzenleyici işlemlerin, normlar hiyerarşisindeki yerine ilişkin genel sonucu değiştirmez. Yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler arasında bir hiyerarşi yani, astlık-üstlük ilişkisinin olup olmadığı sorusu, aynı idari makam tarafından çıkarılan işlemler bakımından sorulabilir ve yanıtlanabilir bir sorudur. Örneğin, öğretilde ifade edilen ve bir bakanlık yönetmeliği karşısında, bakanlar kurulu kararının esas alınacağı şeklindeki sonuç, adsız

---

<sup>392</sup> D.8.D., E.2005/6261, K.2007/1246, k.t.7.3.2007, **DD.**, S.115, 2007, s.283.

düzenleyici işlemlerin, norm değeri bakımından yönetmeliklerin altında olduğu önermesini yanlışlayan bir sonuç olmadığı gibi, bu işlemler arasında hiyerarşi ilişkisinin mevcut olmadığı sonucunu doğrulayan bir sonuç da değildir.

## **B. Adsız Düzenleyici İşlemlerin Kendi Arasında Sıralanma Biçimi**

Aynı idari makam tarafından çıkarılan adsız düzenleyici işlemler arasında bir hiyerarşi ilişkisinin tespiti olanaklı değildir. Nitekim, Mevzuat Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te, “karar”, “tebliğ” ve “genelge”ler ayrı işlemler olarak, birbiri yerine kullanılmamakla birlikte, iç ayrımları ve hiyerarşi ilişkisine ilişkin genel bir sonuca ulaşmak mümkün görünmemektedir.

Buna karşılık, Danıştay, hiyerarşik olarak aynı konumda olan fakat farklı idari makamlar tarafından çıkarılan genelgeleri, hangi makamın görevli ve yetkili olduğu ölçütü ile ele almış ve Maliye Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından aynı konuya ilişkin olarak çıkarılan genelgelerden, yasa gereği, milli eğitim bakanlığının görevli ve yetkili olduğundan hareketle, maliye bakanlığı tarafından çıkarılan genelge ve buna dayanılarak tesis edilmiş birel işlemi iptal etmiştir.<sup>393</sup>

Keza, idari örgütlenmede hukuki statüsü farklı idari makamlar tarafından çıkarılan adsız düzenleyici işlemler arasındaki ilişki de konu bakımından yetki konusunu gündeme getirir: Örneğin, Bakanlık tarafından çıkarılan genelge, Bakanlar Kurulu kararına aykırı olamaz. Nitekim, Danıştay, Milli Eğitim Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan genelgenin iptali istemiyle açılan davada,

---

<sup>393</sup> D.11.D., E.2001/1358, K.2004/2088, k.t.3.5.2004, **DKD.**, S.6, 2005, s.293.

“...657 sayılı Devlet Memurları Yasasında özel bir düzenlemeye tabi tutulan ve özel hükümler konularak Bakanlar Kurulu kararı ile esasları belirlenerek yürürlüğe konulan ders görevleriyle ilgili düzenlemeler uyarınca, (...) açıkça anlaşılmaktadır. Bu durumda, 657 sayılı Devlet Memurları Yasasınının 89. maddesi hükmü uyarınca alınan Bakanlar Kurulu kararı ile sınıf öğretmenlerinin lehine istisna getirilerek haftalık 8 saat ek ders görevi verilebileceğinden aksi yönde oluşturulan Bakanlık işleminde hukuka uyarlık bulunmamaktadır” sonucuna ulaşmıştır.<sup>394</sup> Aynı şekilde, PTT Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan ve sözleşmeli personelin ücretlerini belirleyen genelge, Yüksek Planlama Kurulu Kararına aykırı bulunduğundan, Danıştay tarafından iptal edilmiştir.<sup>395</sup> Zira, 399 sayılı KHK uyarınca Bakanlar Kurulu’nun belirlediği tavan miktar esas alınmak üzere, Yüksek Planlama Kurulu tarafından karar alınmış olup, Devlet Personel Başkanlığı’nın çıkardığı Genel Tebliğ, KHK kapsamındaki kuruluşlara gönderilmiştir.

#### **IV. ADLANDIRMA ÖNERİSİ: İKİNCİL KURAL İŞLEMLER**

“Adsız düzenleyici işlemler” adlandırmasının ima ettiği ilk anlam, anayasal düzeyde olduğu düşünülen bir “eksiklik”tir. Bu yönüyle, pozitif belirlemeler sonucu ortaya çıkan bir kategorileştirme değildir. Oysa, bir “ayrıklık”, “normal olandan sapma” ya da “uzaklaşma”nın hukuki olarak tespiti ya da kategorileştirilmesi, eksikliğin giderildiği anlamına gelmez. Bununla birlikte, kanunda yer alan soyut tipte bir modelin karşılamadığı bazı işlemlerin, “adsız” (“isimsiz” ya da “atipik”) olarak nitelenmesi, hukuk disiplininin yabancı olduğu bir kategorileştirme yöntemi de değildir. Nitekim özel hukukta, kanunda düzenlenmiş sözleşme tiplerine ait ya da bu sözleşme tiplerine tamamen yabancı ve kendine özgü bazı unsurların

<sup>394</sup> D.8.D., E.2000/2324, K.2000/7746, k.t.28.11.2000, **DBB**.

<sup>395</sup> D.5.D., E.1992/1354, K.1993/3399, k.t.28.9.1993, **DD**, S.89, 1995, s.232.

birleştirilmesinden oluşan sözleşmeler, “adsız sözleşmeler” olarak adlandırılmaktadır. Bu bakımdan, özel hukukun mantığı gereği bir sorun yoktur; zira bu, “sözleşme özgürlüğü” ilkesinin sonucu olarak, “sözleşmenin içeriğini belirleme özgürlüğü”nün doğal bir sonucudur. Özel hukuk açısından tek sorun, taraflar arasında bir anlaşmazlık çıkması durumunda, uyuşmazlığın ne şekilde çözüleceğidir ki; “iyi niyet”, “teamül”, “kıyas” ve “borçlar hukuku genel hükümleri” çerçevesinde “yargıcın yaratacağı hukuk” belirleyicidir. Bu nedenle, benzer bir yöntemsel yaklaşımın kamu hukukunda geçerli olmaması beklenir.

“Adsız düzenleyici işlemler” kategorisi, gerek işlemlerin ortaya çıktığı hukuki kalıp, gerek işlemleri yapan idari makam ya da organlar, gerekse maddi açıdan, “torba” bir işlemler grubunu ifade etmektedir. Kuşkusuz hukuk, belirli açılardan bu tür çözümler üretebilir. Fakat kural koyma yetkisi, bu türden bir çözümün üretilebileceği bir alan olmasa gerektir. Bu işlemlerin, ortak bir unsur olarak Anayasa’da düzenlenmemiş olmalarının, kategorileştirme ölçütü olarak kullanılması, işlemlerin tabi olması gerektiği hukuki rejim sorusuna bir yanıt değildir. Bu nedenle, adsız düzenleyici işlemlerin, hukuki rejimlerine ilişkin bir unsur temel alınarak ya da idarenin Anayasada düzenlenen kural koyucu işlemleri ile farklılaşan bir unsuru öne çıkarılarak, adlandırılmaları mümkündür.

Öncelikle, adsız düzenleyici işlemlerin, adlandırılma biçimlerindeki çeşitliliğin, basit bir biçim farklılığı olarak ele alınmasının, şekil kurallarının önemli ve işlemin hukuki geçerlilik unsuru olabildiği kamu hukuku açısından sorunlu bir durum olduğunu saptamamız gerekir. Bu işlemlerin adlandırma biçimleri yönünden tamamı,

ortaya çıktıkları hukuki kalıp yönünden ise önemli bir kısmı, tüzük ve yönetmelik işlemlerinden farklılaşmaktadır. Öyle ki herhangi bir idari işlemin, kolaylıkla teşhisini mümkün kılması beklenen şekil unsuru, işlevselliğini bu işlemler grubunda yitirmektedir. Ancak bu yönde bir farklılık, bu işlemlerle, idarenin diğer kural koyucu işlemlerini ayırt etmek açısından yeterli bir unsur değildir. Bununla birlikte, bu farklılık, bu işlemler ile en yakın karşılaştırma nesnesi olarak yönetmelik işleminin aynılaştırılmasını da engelleyecek düzeydedir. İstisnai bir adlandırma farklılığının, işlemin hukuk düzeninde doğurduğu sonuç karşısında dikkate alınmayacak olması ile yaygın biçimde çıkarılmakta olan ve bir bütün olarak farklı şekillerde adlandırılan bir işlemler grubunun, aslında “yönetmelik ya da “yönetmelik benzeri” olduğunu kabul etmek arasında fark vardır. Nitekim, bir kısım Danıştay kararı ve öğretide kullanılan, “genel düzenleyici işlemler” adlandırması, idarenin Anayasada düzenlenen kural koyucu işlemleri ile adsız düzenleyici işlemler arasında farklılık değil, idarenin kural koyma yetkisinin belirli bir türde kavranışına dayandığı ölçüde, ortaklık vurgusu içermektedir.

Adsız düzenleyici işlemler, organik olarak idarenin diğer kural koyucu işlemlerinden belirgin olarak ayrılabilir nitelikte değildir. Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılabilen tüzük bir yana bırakıldığında, yönetmelik çıkarmaya yetkili idari organ ve makamlar, adsız düzenleyici işlemleri de çıkarmaktadır ve yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olmayan idari kuruluşlar tarafından, kural koyma yetkisi adsız düzenleyici işlemlerle kullanılmaktadır. Başka bir ifadeyle, adsız düzenleyici işlemlerin çıkarıldığı idare, yönetmelik çıkarmaya yetkili idari makam ve organlarla sınırlı değildir. Kamu tüzel kişiliği olmayan kuruluşlar ve kimi idari makamlar



açısından, bu işlemlerle ortaya çıkan kural koyma faaliyeti, yetkinin kullanım alanında bir genişlemeyi beraberinde getirmekle birlikte, bu durum, hukuken ne tür bir ölçütün geliştirilebileceği sorusu ile birlikte düşünülmelidir: Ölçüt, Anayasa'nın 124. maddesi uyarınca, yönetmelik çıkarmaya yetkili olan başbakanlık, bakanlık ve kamu tüzel kişileri ile sınırlı olan idari makamlar ve adsız düzenleyici işlemleri çıkarabilecek diğer idari makamlar arasında bir ayırım kurmak yoluyla geliştirilebilir.

Öte yandan, işlevleri açısından bakıldığında, bu işlemlerin özgül bir yönü vardır: Tüzük ve yönetmelik işlemlerinin aksine, bu işlemlerin önemli bir kısmı, "açıklama", "yorum", "iç düzenleme" işlevlerine yönelik olarak çıkarılmakta olduğundan, kural koyucu işlemlerin maddi açıdan nitelikleri bağlamında, özel bir tartışmayı gerekli kılmaktadırlar. Ancak, kural koyma bağlamında çıkarılan diğer bir kısmı açısından, genel olarak adsız düzenleyici işlemler ile düzenlenen konular, yönetmelikler ile düzenlenen konulardır. Yoğunluk ve çeşitlilik itibarıyla, adsız düzenleyici işlemlerin yönetmeliklerle yer değiştirmekte olduğu saptanabilir olmakla birlikte, bu, işlemlerin tabi olması gereken hukuki rejim açısından herhangi bir belirlemeye olanak tanımaz.

Buna karşılık, gerek organik, gerekse işlevsel açıdan herhangi bir temel ölçütün yokluğu, kural koyucu nitelikleri veri kabul edilmek koşuluyla, bu işlemler ile yönetmelikler arasında var olan hiyerarşi farklılığını engeller nitelikte değildir. Eğer her iki işlem grubu arasında, hiyerarşi ve norm değeri farklılığının mevcut olduğu savı geçerli ise, bu, ikincisinin, normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerden ayrılabilir nitelikte ve sonra gelen, bağımsız bir kural koyucu işlem türü meydana getirdiği anlamına gelir. Kanunda yer alan açık bir yetki kuralı uyarınca çıkarılan adsız

düzenleyici işlemler dışarıda kalmak üzere –ki bu işlemler, tam da bu nedenle, adsız düzenleyici işlemlerin içinde yer aldığı sorun alanları bağlamının dışında kalır-, kategorik olarak, her iki işlem grubu arasındaki hiyerarşik farklılık, norm değerleri arasındaki farklılık anlamına gelir ve ikincilerin, “yönetmelik benzeri” olarak adlandırılmasını ve yönetmelik niteliğinde görülmesini engellemelidir.

“İkincil”, sözlük anlamı ile önem derecesi bakımından ikinci derecede olan anlamına gelmektedir. Kanunun tanıdığı açık yetki uyarınca çıkarılanlar dışında kalan adsız düzenleyici işlemler, normlar hiyerarşisi bakımından, yönetmelik altı kural koyucu işlemlerdir. Başka bir ifadeyle, bu işlemler, idarenin kural koyucu işlemlerinin sıra düzeni içinde en alt sırada yer alırlar. Bu unsur, adsız düzenleyici işlemlerin hukuki rejimlerine ilişkin ayırt edici bir niteliktir ve bu niteliğin, adlandırılma biçimlerine de yansıtılması olanaklıdır. Bu durumda, ikincil kural işlemler, idarenin kanun, tüzük ya da yönetmelik şeklindeki bir üst kural işlemi, geniş anlamda uygulama işlemini ifade eden ve idarenin kuralı uygulayan işlemlerinden (birel işlem) ayrılan, bir kural koyucu işlem türünü ifade etmek üzere kullanılabilir. Bu halde, ikincil kural işlemlerin ikincilliği, idarenin kanun, tüzük ve yönetmeliklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, fakat kural olarak yönetmeliklerden sonra gelen işlemler olmasına işaret etmektedir.

## SONUÇ

Weberci anlamda “yasal egemenlik” tipi, yasadan kaynaklanan yetki ve benzer durumlarda aynı şekilde uygulanan karar alma ölçütleri olarak rasyonellik üzerinde kurulu soyut, genel ve biçimsel bir yönetim anlayışı ile amaca yönelik akılcı davranış, kesinlik ve öngörülebilirlik niteliklerini, hem modern devlet hem de kapitalist üretim tarzı için gerekliliği bakımından açıklar.<sup>396</sup> Bu açıdan, idare tarafından çıkarılan kural koyucu işlemlerin, “düzenlemenin” gerekliliği ile açıklanmasının, anlaşılabilir bir yanı vardır. Fakat, “düzenleme”, salt bu işlevle sınırlı değildir. “Düzenleme” kadar, hatta daha fazla, “düzenleme”nin kim tarafından, ne şekilde ve hangi içerikte yapıldığı da önemlidir. Zira, “ne”yin kim tarafından, ne şekilde ve hangi içerikle düzenlendiği, işlevi tamamen tersine çevirebilir. Türk idare hukukunda, idarenin, yönetmelik altı kural koyucu işlemleri olarak konumlandığımız adsız düzenleyici işlemleri, bir yandan “iyi idare”nin gereklilikleri, öte yandan hukuki rejim belirsizliği ve bu belirsizliğin kişiler açısından doğurduğu hukuki öngörülemezlik sonucu bakımından, bu işlevin tersine çevrilişinin bir örneğidir. Bir bakıma, “iyi idare”nin gerekliliği ile açıklanan bu işlemler, idarenin yasallığı ve hukuki öngörülebilirlik ilkeleri bağlamında, hukuki sınırlarının belirlenmesi zorunluluğuyla karşı karşıyadır. Bu halde, önümüzde duran hukuki olgu, farklı idari makamların, istedikleri adlandırmalarla ve istedikleri biçimde, herhangi bir yayın ya da duyurma zorunluluğuna sahip olmaksızın, üstelik, yargı organlarınca da, kanunla arasında varolan “aykırı”lık ya da “uygunluk” ilişkisi şüpheli şekilde algılanan bir işlemler yığıdır. Oysa, devlet iktidarının, hukuk

---

<sup>396</sup> Çoşkun San, **Max Weber’de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi**, Ankara, **Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları**, 1971, s.123-125.

kuralları ile tanımlanması ve sınırlanmasının önkoşulu, hukuki öngörülebilirliktir. Çünkü, devletin kendi koyduğu hukuk kuralları ile bağlı ve sınırlı olması, tüm diğer koşullardan önce, önceden bilinebilir ve nesnel hukuk kurallarının varlığına bağlıdır. Eğer, idarenin adsız düzenleyici işlemleri, maddi açıdan kural koyucu nitelikte ise, ve eğer, çeşitlilik ve yaygınlık açısından dikkat çekici bir düzeye ulaştığını saptadığımız bu işlemler, tabi olmaları gereken hukuki rejim açısından herhangi bir belirsizlikle malulse, bu halde bu belirsizliğin, genel olarak hukuk devleti, daha özel olarak hukuki öngörülebilirlik ilkeleri adına bir sorun oluşturduğunu kabul etmemiz gerekir. Kısaca konunun önemi, söz konusu hukuki rejim sorununun, kural koyucu nitelikte olmaları nedeniyle dolaylı olarak değil, fakat doğrudan hukuk devleti ve hukuki öngörülebilirlik ilkeleri açısından doğurduğu sonuçtur.

“Adsız düzenleyici işlemler” olarak kavramlaştırılan işlemler, farklı idari makam ve organlar tarafından, çeşitli biçim ve içeriklerde çıkarılan “torba” bir işlemler kümesidir. İlk olarak, bu işlemler açısından mevcut çeşitliliğinin salt adlandırma düzeyinde olduğunu değil, belirli biçimsel özellikleri ya da uygulamadaki görünümleri itibarıyla de olduğunu saptamamız gerekir. Oysa, gerek adlandırılma biçimleri, gerekse uygulamadaki görünümündeki bu çeşitlilik, şekil kurallarının önemli ve işlemin hukuki geçerlilik unsuru olduğu idare hukuku açısından sorunlu bir durumdur. İkinci olarak, işlemleri çıkaran idari makam ve organlar açısından yönetmelik çıkarmaya yetkili olan idari makamları aşan bir çeşitlilikle karşılaşırız. Genel olarak, Anayasada tüzük çıkarmaya yetkili olan Bakanlar Kurulunu bir yana bırakırsak, yönetmelik çıkarmaya yetkili kılınmış başbakanlık, bakanlık ve kamu tüzel kişileri ile bu işlemleri de çıkarmaktadırlar.

Fakat, tersinden bu işlemlerin çıkarıldığı idare, salt bu makamlarla sınırlı değildir. Üçüncü olarak, bu işlemler, doğrudan bir kanun ya da yönetmelik hükmünün uygulanmasından, bu nitelikte olmamakla birlikte, idarenin yürüttüğü kamu hizmetinin iyi işleyişi ya da uygulamada birliğin sağlanmasına; merkezi idare tarafından kullanılan vesayet yetkisinden, idarenin iç işleyişinin düzenlenmesine kadar birbirinden farklı yetkilerin, hukuki araçları olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenlerle, salt Anayasa’da düzenlenmemiş olmalarının bir ölçüt olarak kullanılması, bu işlemlerin hukuki rejimleri açısından herhangi bir belirleme sunmaktan uzaktır. Nitekim, Türk idare hukukunda, bu işlemlerin, gerek sorunlaştırılarak, gerekse sorunlaştırılmayarak, salt anayasal dayanak açısından konu edilmesi, işlemlerin maddi ve şekli olarak incelenmesinin önüne geçmiştir. Örneğin, idarenin, “genelge”, “tebliğ”, “sirküler” adı ile çıkarmakta olduğu işlemlere, hem “adsız düzenleyici”, hem de “iç düzen tedbirleri” bağlamında yer verilmesi, bu tür bir önüne geçişin sonucudur. Oysa, “iç düzen tedbirleri” oldukça sınırlı ya da sınırlı olması gereken bir kategoridir ve idarenin aynı adla çıkardığı bir kısım işlemin, her iki şekilde de kategorileştirilme potansiyeli, yargı kararlarına da yansıdığı üzere, kişiler açısından hukuki belirsizlik anlamına gelir.

Bu işlemlerin kategorik olarak, “kural koyucu” şekilde nitelenmesi, yargısal denetimin kapsamı bakımından önemli sonuçlara sahiptir. Adsız düzenleyici işlemler, idari organ ve makamların, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve kanuna aykırı olmamak ve uygun olmak şartıyla çıkarabilecekleri kural işlemlerdir. Bu noktada hukuki sorun, “kural” olanın ne olduğu noktasında düğümlenmektedir. Bu soru, işlemlerin içerdiği hukuki irade ve

bu hukuki iradenin, hukuk düzeninde kazanacağı kural olma değeri açısından ikili bir yanıtı gerektirir: Yargı kararlarından çıkarılan sonuç, bu sorulardan ilkinde olumlu bir yanıt verilmesine rağmen, ikinci sorunun yanıtı bırakılmıştır. Zira, kararlar, bu işlemlerin, herhangi bir biçimde yayın ya da ilgililere duyurulma konusu yapıp yapılmadığı şeklinde bir soruya sahip görünmemektedir. Oysa, bu işlemler, kural koyucu niteliklerinden dolayı, yayın ya da başka bir şekilde ilgililerine duyurulma zorunluluğu içindedir. Kişilerin hukukunu belirleyen bu işlemlerin, kural olarak yayımla yürürlüğe girmesi, hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Öte yandan, herhangi bir adla çıkarılan işlemin, kural koyucu nitelikte görülmesinin hemen ardından ortaya çıkması gereken soru, işlemleri yapan idari organ ve makamların kural koyma yetkisine sahip olup olmadığıdır. Eğer bu soruya, birel işlem yapmaya yetkili tüm makamların, kural koyucu işlem de yapabilme yetkisine sahip oldukları şeklinde bir yanıt verilmekte ise, son kerte işlemin niteliğine ilişkin bir tartışma, işlevini yitirme sorunuyla malul olacaktır. Bu sonuç, işlemlerin tabi olması gereken yayım koşulu ile birlikte değerlendirildiğinde, hukuki rejimlerinin belirlenmesine yönelik önemli sonuçları beraberinde getirebilir.

## ÖZET

Çalışmanın konusu, Türk idare hukukunda, idarenin kural koyucu işlemleri olarak Anayasada yer almayan; fakat maddi olarak kural koyucu olduğu düşünülen bazı işlemlerini ifade etmek üzere kullanılan “adsız düzenleyici işlemler” başlığı altında toplanan işlemlerdir. İdarenin uygulayacağı ve kendisinin de tabi olması gereken belirli kural koyucu işlemlerine ilişkin hukuki rejim sorunu, idarenin yasallığı, hukuk devleti ve hukuki öngörülebilirlik ilkeleri kapsamında, idare hukukunun temel sorun alanlarından birini oluşturmaktadır. Bu nedenle, idare hukuku yazınında çoğunlukla Anayasal dayanak bakımından tartışılmış olan “adsız düzenleyici işlemler”in, olgusal olarak geldiği bugünkü aşamada, maddi, organik ve işlevsel açılardan tartışılması bir gereklilik olarak görülmekte ve tabi olmaları gerektiği hukuki rejim sorunu, kural olma niteliği, bu niteliğin hukuk düzeninde geçerlilik kazanmasının koşulları, yetki ve kapsam unsurları çerçevesinde ele alınmaktadır.

## **ABSTRACT**

The subject of this dissertation is certain regulations of the administration that are not defined in the Constitution, but are considered as regulations in material sense and entitled as “innominate regulatory acts”. From the point of principles of the rule of law and the legal security, the problem of regime of law, which is related with the regulations that the administration has to implement and to be subjected to, is one of the essential problem areas of administrative law. For this reason, it is considered as a necessity to discuss “the innominate regulations” from material, organic and functional point of views because of the place that they have factually reached today rather than from the point of constitutional foundations which have been generally discussed in the literature of administrative law. Furthermore, the issues of the problem of regime of law which “the innominate regulations” have to be subjected to, their quality with respect to legal force and the conditions to acquire them to have legal validity were discussed within the framework of competence and scope.



## KAYNAKÇA

Adil, Musliheddin, **Mukayeseli İdare Hukuku**, İstanbul, Güneş Matbaası, 1933.

Akıllıoğlu, Tekin, “Yönetmelik İşlemlerinde Yürürlüğe Giriş Sorunu”, **AİD**, Haziran 1979, C.12, S.2, s.33-45.

Akıllıoğlu, Tekin, **Yönetim Önünde Savunma Hakları**, Ankara, TODAİE, 1983.

Akıllıoğlu, Tekin, “Yasaların zaman Bakımından Uygulanmasına İlişkin Bazı Sorunlar”, **AİD**, 1984, C.17/3, s.36-45.

Alan, Nuri “İptal Davalarının Ön ve Esastan Kabul Şartları”, **DD.**, 1983, S.50-51, s.22-50.

Amselek, Paul, “L’acte juridique a travers la pense de Charles Eisenmann”, **La pensée de Charles Eisenmann**, Paris, Economica, 1986.

Azrak, Ali Ülkü, “İdari Yargıda Anayasaya Uygunluk Sorunu”, **Anayasa Yargısı**, S.9, 1993, s.323-340.

Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara, TODAİE, 1970.

Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I Genel Konular**, Ankara, AÜSBF, 1970/72.

Barnett, Hilaire, **Constitutional and Administrative Law**, 4. E., London, Cavendish Pub, 2002.

Başgil, Ali Fuat, **Türkiye Teşkilat Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Tabi Olduğu Hukuki Rejim**, İstanbul, Kenan Basımevi, 1983.

Bergerès, Maurice-Christian, “Les actes non réglementaires”, **AJDA**, 20 janvier 1980, s.3-18.

Bonnard, Roger, **İdarenin Kazai Murakabesi**, Ç.Ahmed Reşid Turnagil, İstanbul, Devlet Basımevi, 1939.

Chapus, René, **Droit administratif général**, T.1., 15.E., Paris, Montchrestien, 2001.

Cliquennois, Martine, “Que reste-t-il des directives?”, **AJDA**, 20 janvier 1992, s.3-14.

Collet, Martin, “Régime des interprétations administratives: La simplification viendra-t-elle du droit fiscal ?”, **AJDA**, 3 avril 2006, s.721-725.

Combeau, Pascal, “Un oubli dans la réforme: L’invocabilité des circulaires et instructions administratives”, **AJDA**, 20 juin 2000, s.495-507.

Combeau, Pascal, “Une avancée dans le contrôle juridictionnel des circulaires?”, **LPA**, N.124, 23 Juin 2003, s.19-26.

Combeau, Pascal, “Doctrines fiscale, doctrine sociale... et après?”, **AJDA**, 3 octobre 2005, s.1809.

Combeau, Pascal, “Réflexions sur les fonctions juridiques de l’interprétation administrative”, **RFDA**, novembre-décembre 2004, s.1069-1078.

Çağan, Nami, “Türk Anayasası Açısından Vergileme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, S.1, 1984, s.171-183.

Çağlayan, M. Muhtar, “İcra Organının Kaide Muameleleri-Nizamnamelerin Hukuki Mahiyeti”, **İdare Dergisi**, Y.31, S.263-264, 1960, s.4-37.

Debbasch, Charles-Ricci, Jean-Claude, **Contentieux administratif**, 8. E., Paris, Dalloz, 2001.

Demichel, André, **Le droit administratif**, Paris, LGDJ, 1978.

Derbil, Süheyp, **İdare Hukuku**, Cilt 1 (İdari Kaza-İdari Teşkilat), 3. Bası, Ankara, Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O, 1950.

Donnat, Francis-Casas, Didier, “Les dispositions impératives à caractère général d’une circulaire ou d’une instruction font grief”, **AJDA**, 2003, 487-490.

Douence, Jean-Claude, **Recherches sur le pouvoir réglementaire de l’Administration**, Paris, LGDJ, 1968.

Dönmezer, Sulhi, “İcranın Tanzimi Tasarrufları ile Suç İhdası: Anayasa’ya Aykırılık İddiası Halinde Verilmesi Gereken Karar”, **İHFM**, C. 28, S. 1, 1962, s.237.

Duguit, Léon, **Kamu Hukuku Dersleri**, Ç. Süheyp Derbil, Ankara, AÜHF Yayınları, 1954.

Duguit, Léon, **Traité de droit constitutionnel** (T.1, T.2), Paris, Fontemoing, 1927-1930.

Dupuis, Georges-Guédon, Marie-José-Chrétien, Patrice, **Droit administratif**, 9.E., Paris, Armand Colin, 2004.

Duran, Lütfi, “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları”, **İÜHFM**, C.30, 1965, s.466-492.

Duran, Lütfi, “Resmi Gazete’nin Yayınları Üzerine”, **AİD**, C.3, S.1, Mart 1979, s.5-15.

Duran, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982.

Duran, Lütfi, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, **İHİD**, 1983, Y. 4, S.1-3, s. 33-42.

Duran, Lütfi, “Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni (I)”, **AİD**, Mart 1986, C.19, S.1, s.3-22.

Duran, Lütfi, “İdari Usulün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, **AİD**, Haziran 1998, C.31/2, s.3-13.

Eisenmann, Charles, “Sur l’entrée en vigueur des normes administratives unilatérales”, **Mélanges en l’honneur du professeur Michel Stassinopoulos**, Paris, LGDJ, 1974, s.201-216.

Erem, Faruk, **Ümanist Doktrin Açısından Türk Ceza Hukuku**, 12.B., Ankara, Seçkin, 1984.

Erkut, Celal, **İdari İşlemin Kimliği**, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990.

Eroğul, Cem, **Devlet Nedir ?**, 1.B., Ankara, İmge Kitabevi, 1990.

Feyzioğlu, Turhan, **Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazai Murakabesi**, Ankara, AÜSBF, 1951.

Fombeaur, Pascal, “Les circulaires impératives sont des actes faisant grief”, **RFDA**, 2003, s.280-290.

Forsthoff, Ernst, **Traité de droit administratif allemand**, T. Michel Fromont, Bruxelles, Emile Bruylant, 1969.

Gaudemet, Yves, **Droit administratif**, 18.E., Paris, LGDJ, 2005.

Giritli, İsmet- Bilgen, Pertev -Akgüner, Tayfun, **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Bası, İstanbul, Der Yayınları, 2008.

Gözler, Kemal, **İdare Hukuku**, C.1, 2. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2009.

Gözübüyük Şeref-Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, C.1, Güncelleştirilmiş 6. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.

Gözübüyük, Şeref, **Yönetmelik Yargı**, Güncellenmiş 29. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2009.

Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş 28. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2009.

Guez, Julien, “La ‘normalisation’ du recours pour excès de pouvoir contre les circulaires et instructions administratives”, **AJDA**, 26 décembre 2005, s. 2445-2449.

Günday, Metin, **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 8. Baskı, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2003.

Güneş, Turan, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1965.

Hauriou, Maurice, **Précis de droit administratif et de droit public**, 12. E., Paris, Sirey, 1933.

Jèze, Gaston, **Les principes généraux du droit administratif**, T.1, 3.E., Paris, Dalloz, 2005.

Kamil, Talat, “Türkiye’de İdari Nizamnameler”, **Siyasal Bilgiler**, Yıl.V, S.59, Şubat 1936, s.41-48.

Keyman, Selahattin, **Hukuka Giriş ve Metodoloji**, Ankara, Doruk Yayınları, 1981.

Keyman, Selahattin, **Hukuka Giriş**, 3.B., Yetkin Yayınları, 2005.

Koubi, Geneviève, “Distinguer ‘L’impératif’ du ‘réglementaire’ au sein des circulaires interprétatives”, **RDP**, 2004, N.2, s.499-546.

- Koubi, Geneviève, **Les circulaires administratives**, Paris, Economica, 2003.
- Long, Marceau ve diğeri, **Les grands arrêts de la jurisprudence administrative**, Paris, Dalloz, 2005.
- Maryvonne, Hecquard-Théron, **Essai sur la notion de réglementation**, Paris, LGDJ, 1977.
- Maurer, Hartmut, **Droit administratif allemand**, T. Michel Fromont, Paris, LGDJ, 1994.
- Mayer, Otto, **Le droit administratif allemand**, T.1, V.Giard et E. Brière, (tarih yok).
- Michel de Forges, Jean, **Droit administratif**, Paris, PUF, 1991.
- Mockle, Daniel, **Recherches sur les pratiques administratives pararéglementaires**, Paris, LGDJ, 1984.
- Morand-Deville, Jacqueline, **Droit administratif**, 10.E., Paris, Montchrestien, 2007.
- Onar, Sıddık Sami, “Nizamname ve Talimatnameler”, **İzmir Baro Dergisi**, 1937, s.259-275.
- Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3.B., Hak Kitabevi, 1966.
- Ozansoy, Cüneyt, “İdare Hukukunun Arka Bahçesi Olarak ‘İdare Kültürü’”, **Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu**, Ankara, Danıştay Yayınları, 2008, s.37-40.
- Özay, İl Han, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1985.
- Özay, İl Han, **Günışığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004.
- Özbudun, Ergun, **Anayasa Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 9. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2008.
- Özkan, Mustafa Şeref, **İdare Hukuku –Ders Notları-**, Ankara, Ankara Hukuk Fakültesi Talebe Cemiyeti, 1935.
- Öztürk, K. Burak, **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2009.
- Özyörük, Mukbil, **İdare Hukuku Ders Notları**, Ankara, Teksir, 1977.

- Özyörük, Mukbil, **İdare Hukuku -İdari Yargı Ders Notları-**, Ankara, Teksir, 1977.
- Payaslıoğlu, Arif, T., **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme**, Ankara, TODAİE ve DPT Ortak Yayını, 1966.
- Peiser, Gustave, **Contentieux Administratif**, 14.E., Paris, Dalloz, 2006.
- Petit, Jacques, “Les circulaires impératives sont des actes faisant grief”, **RFDA**, 2003, s.510-519.
- Poirot-Mazères, Isabelle, “Les décisions d’espèce”, **RDP**, 1992, s.443-512.
- Prétot, Xavier, “Le régime des circulaires et instructions est-il réductible à la recevabilité du recours pour excès de pouvoir?”, **Mélanges en l’honneur de Franck Modern**, Paris, Dalloz, 2004, s.357-377.
- Ricci, Jean-Claude, **Contentieux administratif**, Paris, Hachette, 2007.
- Rouquette, Rémi, **Petit traité du procès administratif**, E.3., Paris, Dalloz, 2003.
- Sağlam, Fazıl, **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1982.
- San, Çoşkun, **Max Weber’de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi**, Ankara, **Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları**, 1971.
- Sarıca, Ragıp, **Türkiye’de İcra Uzununun Tanzim Salahiyeti**, Ankara, Türk Hukuk Kurumu, 1943.
- Stassinopoulos, Michel, **Traité des actes administratifs**, Paris, Librairie du recueil sirey, 1954.
- Tan, Turgut, **İdari İşlemin Geri Alınması**, Ankara, SBF, 1970.
- Tan, Turgut, **Planlamanın Hukuki Düzeni**, Ankara, TODAİE, 1976.
- Tan, Turgut, **Ekonomik Kamu Hukuku**, Ankara, TODAİE, 1984.
- Tan, Turgut, “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)”, **Anayasa Yargısı**, S.1, 1984, s.31-47.
- Tan, Turgut, “Resmi Gazete’de Yayımlanacak Yönetmelikler ve Resmi Gazete Yayınları Üzerine”, **AİD**, 1985, C.18, S.1, s.64-70.

Tan, Turgut, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi”, **Anayasa Yargısı**, S.3, 1987, s.203-216.

Tanilli, Server, **Devlet ve Demokrasi**, İstanbul, Say Yayınları, 1990.

Teziç, Erdoğan, **Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Kanun Kavramı**, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1972.

Teziç, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 9. Bası, İstanbul, Beta, 2004.

Timsit, Gérard, **Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français**, Paris, LGDJ, 1963.

Tosun, Öztekin, “Yürütme organlarının Koyduğu Kaidelere Aykırılıkların Cezalandırılması”, **İHFM**, 1962, C. 28, S. 2, s.349-361.

Uler, Yıldırım, “Yönetsel Yargıda Dava Süresi”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990, s.209-262.

Yarsuvat, Duygun, “Yürütme Organının Koyduğu Kaidelerle Suç İhdası ve 1961 Anayasası”, **İHFM**, 1963, C. 29, S. 3, s.540.

Yayla, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, 1. Bası, İstanbul, Beta, Eylül 2009.

Zabunoğlu, Yahya K., “İdari Yargıda Dava Açma Süresi (2577 Sayılı İYUK’un 10. ve 11. maddeleri Açısından Bir İnceleme)”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap, İdari Yargı, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990, s.187-207.

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI (Karar Tarihlerine Göre)

- AYM., E.1962/198, K.1962/111, k.t.10.12.1962, **AMKD.**, C.1, s.34.  
AYM., E.1963/4, K.1963/71, k.t.28.3.1963, **AMKD.**, C.1, 1964, s.161.  
AYM., E.1965/25, K.1965/57, k.t.26.10.1965, **AMKD.**, C.3, s.261.  
AYM, E.1965/2, K.1966/3, k.t.4.2.1966, RG: 8.6.1966/12317.  
AYM., E.1973/12, K.1973/24, k.t.7.6.1973, **AMKD.**, S.11, s.265.  
AYM., E.1976/54, K.1977/8, k.t.3.2.1977, **AMKD.**, C.15, s.138.  
AYM., E.1984/6, K.1985/1, k.t.11.1.1985, **AMKD.**, C.21, s.1.  
AYM., E.1984/14, K.1985/7, k.t.13.6.1985, **AMKD.**, C.21, s.153.  
AYM., E.1985/3, K.1985/8, k.t.18.6.1985, **AMKD.**, C.21, s.188.  
AYM., E.1987/16, K.1988/8, k.t.19.4.1988, **AMKD.**, C.24, s.81.  
AYM., E.1993/3, K.1993/20, k.t.25.5.1993, RG:28.11.1995/22477.  
AYM., E.1993/5, K.1993/25, k.t.6.7.1993, **AMKD.**, C.31/1, s.218.  
AYM., E.1994/46, K.1994/57, k.t.18.7.1994, **AMKD.**, C.31/1, s.368.  
AYM., E.1995/24, K.1995/52, k.t.28.9.1995, **AMKD.**, C.34/1, s.40.  
AYM., E.1995/28, K.1996/2, k.t.18.1.1996, **AMKD.**, S.36/1, s.14.  
AYM., E.1996/64, K.1996/47, k.t.12.12.1996, **AMKD.**, C. 34/1, s.79.  
AYM., E.2000/14, K.2000/21, k.t.19.09.2000, **AMKD.**, C.36/2, s.722.  
AYM, E.2002/32, K.2003/100, k.t.20.11.2003, **AMKD.**, C.40/1, s.235.  
AYM., E.2003/33, K.2004/101, k.t.15.7.2004, **AMKD.**, C.41, s.239.  
AYM., E.2002/39, K.2004/125, k.t.29.12.2004, **AMKD.**, C.41, s.293.  
AYM., E.2001/3, K.2005/4, k.t.6.1.2005, RG: 20.10.2005/25972  
AYM., E.2004/84, K.2004/124, k.t.8.12.2004, RG: 2.12.2005/26011.  
AYM., E.2005/143, K.2005/99, k.t.19.12.2005, **AMKD.**, C.42, s.573.  
AYM., E.2002/40, K.2006/20, k.t.15.2.2006, RG: 13.7.2006/26227.  
AYM., E.2005/139, K.2007/33, k.t.22.3.2007, RG: 15.12.2007/26731.  
AYM., E.2002/35, K.2007/95, k.t.12.12.2007, RG: 22.1.2008/26764.  
AYM., E.2005/52, K.2007/35, k.t.3.4.2007, RG: 18.3.2008/26820.  
AYM., E.2004/55, K.2008/118, k.t.12.6.2008, RG: 5.11.2008/27045.  
AYM., E.2005/68, K.2008/102, k.t.2.5.2008, RG: 20.11.2008/27060.  
AYM., E.2006/55, K.2008/145, k.t.18.9.2008, RG: 26.2.2009/27153.  
AYM., E.2008/3, K.2009/44, k.t.5.3.2009. RG: 5.6.2009/27249.  
AYM., E.2004/69, K.2009/6, k.t.8.1.2009, RG: 11.6.2009/27255.  
AYM., E.2006/99, K.2009/9, k.t.15.1.2009, RG: 8.7.2009/27282.  
AYM., E.2005/66, K.2009/102, k.t.7.10.2009, RG: 7.10.2009/27366.



## **DANIŞTAY KARARLARI**

(Karar Tarihlerine Göre)

- D.8.D., E.1971/1980, K.1972/967, k.t.21.3.1972, **DD.**, S.8, 1973, s.241.  
DDK., E.1968/709, K.1972/364, k.t.28.4.1972, **AİD.**, C.5, S.4, s.201.  
D.11.D., E.1972/1522, K.1977/1077, k.t.21.3.1977, **DD.**, S.28-29, 1978, s.584.  
DDK., E.1976/92, K.1977/160, k.t.25.3.1977, **DD.**, S.28-29, s.246.  
D.Mür.Daire, E.1978/5828, K.1978/4687, k.t.18.12.1978, **DD.**, S.34-35, 1979, s.650.  
D.6.D., E.1979/327, K.1982/135, k.t.16.2.1982, **DBB.**  
D.10.D., E.1982/504, K.1982/702, k.t.6.4.1982, **DBB.**  
D.10.D., E.1982/2703, K.1982/1781, k.t.24.6.1982, **DD.**, S.48-49, 1983, s.343.  
D.6.D., E.1979/2469, K.1982/3754, k.t.16.11.1982, **DBB.**  
D.6.D., E.1979/4821, K.1982/4112, k.t.7.12.1982, **DBB.**  
D.7.D., E.1981/3975, K.1983/188, k.t.3.2.1983, **DD.**, S.52-53, 1984, s.343.  
D.6.D., E.1980/877, K.1983/2414, k.t.3.6.1983, **DBB.**  
D.10.D., E.1982/3228, K.1983/2475, k.t.5.12.1983, **DBB.**  
D.10.D., E.1982/2764, K.1983/2778, k.t.28.12.1983, **DD.**, S.54-55, 1984, s.351.  
D.5.D., E.1980/13695, K.1984/4215, k.t.30.11.1984, **DBB.**  
D.8.D., E.1984/193, K.1984/1519, k.t.5.12.1984, **DBB.**  
D.10.D., E.1982/3799, K.1985/956, k.t.8.5.1985, **DBB.**  
D.5.D., E.1985/763, K.1985/2443, k.t.14.11.1985, **DBB.**  
D.8.D., E.1985/545, K.1985/939, k.t.20.11.1985, **DBB.**  
D.8.D., E.1985/488, K.1985/1014, k.t.16.12.1985, **DBB.**  
D.1.D., E.1986/265, K.1986/281, k.t.30.6.1986, **DBB.**  
D.10.D., E.1986/1854, K.1987/694, k.t.2.4.1987, **DD.**, S.68-69, 1988, s.651.  
D.7.D., E.1986/2860, K.1988/962, k.t.5.4.1988, **DD.**, S.72-73, 1989, s.407.  
D.10.D., E.1987/944, K.1988/792, k.t.3.5.1988, **DD.**, S.72-73, 1989, s.643.  
D.5.D., E.1987/1249, K.1988/1537, k.t.11.5.1988, **DBB.**  
D.1.D., E.1988/283, K.1988/327, k.t.21.11.1988, **DD.**, S.74-75, 1989, s.86.  
D.8.D., E.1988/1145, K.1989/692, k.t.25.9.1989, **DBB.**  
D.8.D., E.1988/590, K.1989/812, k.t.26.10.1989, **DBB.**  
D.5.D., E.1989/688, K.1989/1873, k.t. 7.11.1989, **DD.**, S.78-79, 1990, s.224.  
D.10.D., E.1987/1017, K.1989/2139, k.t.16.11.1989, **DD.**, S.78-79, 1990, s.482.  
D.5.D., E.1988/3277, K.1990/230, k.t.13.2.1990, **DBB.**  
D.8.D., E.1988/1213, K.1990/360, k.t.14.3.1990, **DBB.**  
D.5.D., E.1989/2717, K.1990/950, k.t.9.5.1990, **DD.**, S.81, 1991, s.172.  
D.5.D., E.1989/918, K.1990/1932, k.t.25.10.1990, **DD.**, S.82-83, 1992, s.427.  
D.10.D., E.1989/2168, K.1990/2550, k.t.14.11.1990, **DBB.**  
D.1.D., E.1991/54, K.1991/53, k.t.4.4.1991, **DD.**, S.82-83, 1992, s.52.  
D.9.D., E.1991/573, K.1991/3295, k.t.13.11.1991, **DD.**, S.84-85, 1992, s.649.  
D.10.D., E.1990/4417, K.1991/3567, k.t.28.11.1991, **DBB.**  
D.8.D., E.1992/803, K.1992/884, k.t.15.2.1992, **DBB.**

D.8.D., E.1991/795, K.1992/475, k.t.16.3.1992, **DBB**.  
 D.10.D., E.1990/1699, K.1992/1117, k.t.23.3.1992, **DBB**.  
 D.10.D., E.1992/4697, K.1993/2485, k.t.15.6.1992, **DBB**.  
 D.10.D., E.1990/3724, K.1992/3369, k.t.30.9.1992, **DD.**, S.87, 1993, s.493.  
 D.7.D., E.1988/2580, K. 1992/5126, k.t.15.10.1992, **DBB**.  
 D.5.D., E.1992/1123, K.1992/2943, k.t.11.11.1992, **DD.**, S.87, 1993, s.264.  
 D.10.D., E.1991/82, K.1992/4262, k.t.3.12.1992, **DBB**.  
 D.8.D., E.1991/743, K.1992/3530, k.t.15.12.1992, **DBB**.  
 D.9.D., E.1992/2695, K.1993/312, k.t.27.01.1993, **DBB**.  
 D.10.D., E.1991/1520, K.1993/433, k.t.4.2.1993, **DD.**, S.88, 1994, s.454.  
 D.ĐDDGK., E.1992/14, K.1993/38, k.t.19.2.1993, **DBB**.  
 D.10.D., E.1991/2313, K.1993/1449, k.t.13.4.1993, **DBB**.  
 D.10.D., E.1991/2535, K.1993/1790, k.t.4.5.1993, **DD.**, S.88, 1994, s.457.  
 D.10.D., E.1992/4292, K.1993/2338, k.t.27.5.1993, **DD.**, S.88, 1994, s.458.  
 D.10.D., E.1991/3914, K.1993/2389, k.t.9.6.1993, **DBB**.  
 D.5.D., E.1992/1354, K.1993/3399, k.t.28.9.1993, **DD.**, S.89, 1995, s.232.  
 D.6.D., E.1993/36, K.1993/4317, k.t.18.10.1993, **DD.**, S.89, 1995, s.308.  
 D.10.D., E.1993/1224, K.1994/126, k.t.25.1.1994, **DBB**.  
 D.5.D., E.1993/4878, K.1994/1129, k.t.22.2.1994, **DBB**.  
 D.10.D., E.1993/2261, K.1994/4639, k.t.6.10.1994, **DD.**, S.90, 1996, s.1040.  
 D.6.D., E.1994/2035, K.1994/4217, k.t.15.11.1994, **DBB**.  
 D.12.D., E.1995/818, K.1995/133, k.t.23.2.1995, **DBB**.  
 D.8.D., E.1994/3658, K.1995/1284, k.t.19.4.1995, **DBB**.  
 D.5.D., E.1994/8050, K.1995/2081, k.t.7.6.1995, **DD.**, S.91, 1996, s.418.  
 D.10.D., E.1994/1591, K.1995/4880, k.t.25.10.1995, **DBB**.  
 D.8.D., E.1995/452, K.1996/102, k.t.18.1.1996, **DD.**, S.92, 1997, s.612.  
 D.8.D., E.1994/5579, K.1996/529, k.t.5.3.1996, **DBB**.  
 D.10.D., E.1994/8095, K.1996/1623, k.t.21.3.1996, **DD.**, S.92, 1997, s.730.  
 D.5.D., E.1996/713, K.1996/1677, k.t.22.4.1996, **DBB**.  
 D.ĐDDGK., E.1996/222, K.1996/261, k.t.9.5.1996, **DBB**.  
 D.5.D., E.1994/6009, K.1996/3250, k.t.24.10.1996, **DD.**, S.93, 1997, s.243.  
 D.ĐDDGK., E.1995/313, K.1996/538, k.t.8.11.1996, **DBB**.  
 D.5.D., E.1993/5749, K.1996/3528, k.t.19.11.1996, **DD.**, S.93, 1997, s.267.  
 D.5.D., E.1996/696, K.1996/3852, k.t.11.12.1996, **DD.**, S.93, 1997, s.237.  
 D.10.D., E.1994/6937, K.1997/216, k.t.4.2.1997, **DBB**.  
 D.10.D., E.1995/2465, K.1997/265, k.t.6.2.1997, **DBB**.  
 D.6.D., E.1996/1122, K.1997/588, k.t.7.2.1997, **DD.**, S.94, 1998, s.367.  
 D.8.D., E.1995/2929, K.1997/780, k.t.10.3.1997, **DBB**.  
 D.10.D., E.1995/665, K.1997/801, k.t.11.3.1997, **DBB**.  
 D.5.D., E.1994/2462, K.1997/545, k.t.5.5.1997, **DBB**.  
 D.10.D., E.1996/774, K.1997/1780, k.t.14.5.1997, **DBB**.  
 D.8.D., E.1997/327, K.1999/3020, k.t.17.5.1997, **DBB**.  
 D.8.D., E.1996/2367, K.1997/1827, k.t.22.5.1997, **DBB**.  
 D.10.D., E.1995/3394, K.1997/2452, k.t.17.6.1997, **DBB**.  
 D.4.D., E.1996/2376, K.1997/4606, k.t.5.12.1997, **DD.**, S.96, 1998, s.159.  
 D.ĐDDGK., E.1995/703, K.1997/687, k.t.12.12.1997, **DBB**.  
 D.8.D., E.1995/1239, K.1997/4107, k.t.22.12.1997, **DD.**, S.96, 1998, s.399.  
 D.7.D., E.1997/3872, K.1998/998, k.t.12.3.1998, **DBB**.

D.8.D., E.1996/1824, K.1998/1017, k.t.17.3.1998, **DD.**, S.97, 1999, s.516.  
D.6.D., E.1997/2199, K.1998/1674, k.t.19.3.1998, **DD.**, S.97, 1999, s.351.  
D.10.D., E.1997/497, K.1998/1268, k.t.24.3.1998, **DBB.**  
D.7.D., E.1997/2574, K.1998/2036, k.t.26.5.1998, **DBB.**  
D.7.D., E.1997/4919, K.1998/2198, k.t.1.6.1998, **DBB.**  
D.7.D., 1997/2452, K.1998/3120, k.t.30.9.1998, **DBB.**  
D.10.D., E.1996/7166, K.1998/5511, k.t.3.11.1998, **DBB.**  
D.10.D., E.1996/5007, K.1998/5873, k.t.18.11.1998, **DD.**, S.100, 1999, s.463.  
DĪDDGK., E.1996/714, K.1998/615, k.t.27.11.1998, **DBB.**  
D.11.D., E.1997/2307, K.1999/781, k.t.24.2.1999, **DD.**, S.102, 2000, s.683.  
D.10.D., E.1997/6883, K.1999/685, k.t.2.3.1999, **DBB.**  
D.10.D., E.1998/2237, K.1999/861, k.t.16.3.1999, **DBB.**  
DVDDGK., E.1998/346, K.1999/331, k.t.28.5.1999, **DBB.**  
D.10.D., E.1996/9867, K.1999/3470, k.t.16.6.1999, **DBB.**  
D.8.D., E.1997/5095, K.1999/3962, k.t.16.6.1999, **DD.**, S.102, 2000, s.467.  
D.8.D., E.1998/892, K.1999/3961, k.t.16.6.1999, **DD.**, S.102, 2000, s.471.  
D.10.D., E.1996/1657, K.1999/3628, k.t.23.6.1999, **DBB.**  
DĪDDGK., E.1998/126, K.1999/2202, k.t.23.6.1999, **DBB.**  
DĪDDGK., E.1999/215, K.1999/810, k.t.2.7.1999, **DBB.**  
DĪDDGK., E.1999/219, K.1999/814, k.t.2.7.1999, **DBB.**  
D.5.D., E.2000/1616, K.2004/878, k.t.7.7.1999, **DKD.**, S.5, 2004, s.164.  
D.10.D., E.1997/3262, K.1999/4371, k.t.29.9.1999, **DD.**, S.103, 2001, s.830.  
D.10.D., E.1999/1498, K.1999/6706, k.t.9.12.1999, **DBB.**  
D.6.D., E.1998/7422, K.2000/226, k.t.19.1.2000, **DBB.**  
D.10.D., E.1997/6941, K.2000/646, k.t.22.2.2000, **DBB.**  
D.10.D., E.1998/1317, K.2000/672, k.t.22.2.2000, **DBB.**  
D.8.D., E.2000/2324, K.2000/7746, k.t.28.11.2000, **DBB.**  
DVDDGK., E.2000/238, K.2001/20, k.t.12.1.2001, **DBB.**  
DVDDGK., E.2000/313, K.2001/53, k.t.9.2.2001, **DBB.**  
D.9.D., E.2001/751, K.2001/671, k.t.28.2.2001, **DBB.**  
D.8.D., E.2000/3410, K.2001/2288, k.t.15.5.2001, **DBB.**  
DVDDGK., E.2001/180, K.2001/224, k.t.8.6.2001, **DBB.**  
D.6.D., E.2000/2996, K.2001/3909, k.t.18.9.2001, **DBB.**  
D.5.D., E.1999/2821, K.2001/3184, k.t.25.9.2001, **DBB.**  
D.10.D., E.1999/1249, K.2001/3327, k.t.2.10.2001, **DBB.**  
D.8.D., E.2000/4356, K.2002/1410, k.t.12.3.2002, **DBB.**  
DVDDGK., E.2002/24, K.2002/182, k.t.12.4.2002, **DBB.**  
D.7.D., E.2000/2955, K.2002/2322, k.t.10.6.2002, **DBB.**  
D.7.D., E.2001/337, K.2002/3092, k.t.3.10.2002, **DKD.**, S.1, 2003, s.261.  
D.10.D., E.2000/936, K.2002/4487, k.t.20.11.2002, **DBB.**  
D.7.D., E.2001/3772, K.2002/3723, k.t.25.11.2002, **DBB.**  
D.8.D., E.2002/3094, K.2003/1571, k.t.7.4.2003, **DBB.**  
D.8.D., 2002/3142, K.2003/1836, k.t.17.4.2003, **DKD.**, S.2, 2003, s.292.  
D.7.D., E.2002/2876, K.2003/1917, k.t.24.4.2003, **DBB.**  
D.5.D., E.2002/1895, K.2003/1891, k.t.6.5.2003, **DKD.**, S.3, 2004, s.180.  
D.8.D., E.2002/3390, K.2003/2679, k.t.5.6.2003, **DBB.**  
D.8.D., E.2002/2107, K.2003/2799, k.t.11.6.2003, **DBB.**  
D.8.D., E.2002/3793, K.2003/2820, k.t.11.6.2003, **DBB.**

D.5.D., E.2003/535, K.2003/3378, k.t.15.9.2003, **DKD.**, S.3, 2004, s.170.  
 D.8.D. E.2002/2675, K.2003/3329, k.t.16.9.2003, **DBB.**  
 D.5.D., E.2003/868, K.2003/3533, k.t.17.9.2003, **DKD.**, S.3, 2004, s.175.  
 D.11.D., E.2000/9743, K.2003/4050, k.t.14.10.2003, **DKD.**, S.3, 2004, s.328.  
 D.10.D., E.2001/1765, K.2003/4118, k.t.22.10.2003, **DBB.**  
 D.10.D., E.2001/1145, K.2003/4953, k.t.9.12.2003, **DBB.**  
 D.10.D., E.2001/4312, K.2003/5197, k.t.16.12.2003, **DBB.**  
 DİDDGK, E.2002/1026, K.2003/924, k.t.18.12.2003, **DBB.**  
 DİDDGK, E.2002/1048, K.2003/962, k.t.18.12.2003, **DKD.**, S.4, 2004, s.79.  
 D.8.D., E. 2003/2201, K.2004/420, k.t.28.1.2004, **DKD.**, S.4, 2004, s.217.  
 D.8.D., E.2000/4119, K.2004/755, k.t.18.2.2004, **DKD.**, S.4, 2004, s.218.  
 D.5.D., E.2000/3522, K.2004/576, k.t.23.2.2004, **DKD.**, S.5, 2004, s.149.  
 DİDDGK., E.2003/569, K.2004/215, k.t.26.2.2004, **DBB.**  
 D.5.D., E.2000/2670, K.2004/1378, k.t.24.3.2004, **DKD.**, S.5, 2004, s.165.  
 DİDDGK, E.2001/410, K.2004/492, k.t.8.4.2004, **DBB.**  
 D.11.D., E.2001/1358, K.2004/2088, k.t.3.5.2004, **DKD.**, S.6, 2005, s.293.  
 D.8.D., E.2002/5686, K.2004/2461, k.t.26.5.2004, **DBB.**  
 DİDDGK, E.2002/486, K.2004/599, k.t.27.5.2004, **DBB.**  
 DİDDGK., E.2002/785, K.2004/600, k.t.27.5.2004, **DBB.**  
 D.8.D., E.2003/2504, K.2004/2590, k.t.2.6.2004, **DBB.**  
 D.10.D., E.2003/4393, K.2004/5439, k.t.9.6.2004, **DBB.**  
 DİDDK, E.2001/163, K.2004/631, k.t.10.6.2004, **DBB.**  
 D.8.D., E.2003/5401, K.2004/3136, k.t.30.6.2004, **DBB.**  
 D.5.D., E.2003/2325, K.2004/3198, k.t.15.9.2004, **DKD.**, S.6, 2005, s.131.  
 D.7.D., E.2004/1123, K.2004/2340, k.t.5.10.2004, **DKD.**, S.6, 2005, s.177.  
 D.7.D., E.2004/1876, K.2004/2719, k.t.2.11.2004, **DD.**, S.109, 2005, s.238.  
 D.8.D., E.2003/727, K.2004/4256, k.t.8.11.2004, **DBB.**  
 DİDDK., E.2004/741, K.2004/1854, k.t.11.11.2004, **DD.**, S.109, 2005, s.55.  
 DVDD., E.2004/84, K.2004/154, k.t.3.12.2004, **DD.**, S.109, 2005, s.77.  
 DİDDK., E.2002/532, K.2004/1951, k.t.9.12.2004, **DBB.**  
 DİDDK., E.2002/784, K.2004/1958, k.t.9.12.2004, **DD.**, S.109, 2005, s.71.  
 D.10.D., E.2002/6527, K.2005/366, k.t.9.2.2005, **DBB.**  
 D.10.D., E.2001/1074, K.2005/381, k.t.10.2.2005, **DBB.**  
 D.6.D., E.2004/2848, K.2005/799, k.t.14.2.2005, **DBB.**  
 D.2.D., E.2004/4153, K.2005/1006, k.t.16.3.2005, **DBB.**  
 D.13.D., E.2005/216, K.2005/1578, k.t.18.3.2005, **DBB.**  
 DİDDK., E.2003/417, K.2005/234, k.t.7.4.2005, **DD.**, S.110, 2005, s.63.  
 DİDDK, E.2003/730, K.2005/284, k.t.28.4.2005, **DD.**, S.111, 2006, s.52.  
 D.3.D., E.2005/1149, K.2005/1925, k.t.20.9.2005, **DD.**, S.111, 2006, s.141.  
 DİDDK., E.2003/1145, K.2005/2539, k.t.20.10.2005, **DD.**, S.112, 2006, s.33.  
 D.10.D., E.2002/5890, 2005/7806, k.t.16.12.2005, **DD.**, S.112, 2006, s.303.  
 D.8.D., E.2004/4293, K.2005/5312, k.t.21.12.2005, **DBB.**  
 DİDDK., E.2005/2107, K.2005/3348, k.t.29.12.2005, **DD.**, S.112, 2006, s.43.  
 D.12.D., E.2004/4383, K.2006/8, k.t.6.1.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.393.  
 D.2.D., E.2004/3972, K.2006/77, k.t.20.1.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.122.  
 D.11.D., E.2003/4403, K.2006/382, k.t.31.1.2006, **DD.**, S.112, 2006, s.328.  
 D.9.D., E.2005/1195, K.2006/180, k.t.9.2.2006, **DD.**, S.112, 2008, s.268.  
 D.8.D., E.2004/5352, K.2006/544, k.t.13.2.2006, **DD.**, S.112, 2006, s.245.

D.2.D., E.2004/1650, K.2006/527, k.t.17.2.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.127.  
D.12.D., E.2004/4382, K.2006/539, k.t.22.2.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.364.  
D.11.D., E.2003/4284, K.2006/1102, k.t.10.3.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.350.  
D.2.D., E.2004/2524, K.2006/970, k.t.27.3.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.130.  
D.2.D., E.2004/831, K.2006/1021, k.t.29.3.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.136.  
D.4.D., E.2005/1776, K.2006/724, k.t.4.4.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.154.  
D.8.D., E.2005/1111, K.2006/1772, k.t.28.4.2006, **DD.**, S.113, 2006, s.257.  
D.8.D., E.2005/2099, K.2006/3165, k.t.25.9.2006, **DD.**, S.114, 2007, s.255.  
D.10.D., E.2003/2636, K.2006/5764, k.t.17.10.2006, **DD.**, S.114, 2007, s.302.  
D.4.D., E.2004/2060, K.2006/2001, k.t.19.10.2006, **DBB.**  
D.12.D., E.2006/970, K.2006/4488, k.t.8.11.2006, **DD.**, S.115, 2007, s.390.  
DİDDK., E.2003/736, K.2006/3361, k.t.28.12.2006, **DBB.**  
D.6.D., E.2004/718, K.2007/454, k.t.30.01.2007, **DBB.**  
D.7.D., E.2006/5220, K.2007/394, k.t.8.2.2007, **DD.**, S.116, 2007, s.224.  
D.8.D., E.2005/6261, K.2007/1246, k.t.7.3.2007, **DD.**, S.115, 2007, s.283.  
D.10.D., E.2005/6392, K.2007/948, k.t.13.3.2007, **İBD.**, C.81, S.5, 2007, s.2418.  
D.5.D., E.2006/7330, K.2007/2317, k.t.15.5.2007, **DD.**, S.116, 2007, s.184.  
DİDDK., E.2006/4286, K.2007/60, k.t.10.8.2007, **DD.**, S.115, 2007, s.50.  
D.5.D., E.2005/3947, K.2007/4793, k.t.21.9.2007, **DD.**, Y.38, S.117, 2008, s.159.  
D.6.D., E.2007/3338, K.2007/5344, k.t.21.9.2007, **DD.**, S.117, 2008, s.187.  
D.5.D., E.2007/7830, K.2008/772, k.t.13.2.2008, **DD.**, S.119, 2008, s.207.  
D.11.D., E.2005/4391, K.2008/2321, k.t.10.3.2008, **DD.**, S.120, 2009, s.347.  
DİDDK., E.2006/3196, K.2008/1179, k.t.11.4.2008, **DD.**, S.119, 2008, s.62.  
DVDD, E.2007/49, K.2008/249, k.t.18.4.2008, **DD.**, S.119, 2008, s.94.  
D.4.D., E.2007/2323, K.2008/1612, k.t.30.4.2008, **DD.**, S.119, 2008, s.177.  
D.4.D., E.2007/1849, K.2008/2159, k.t.3.6.2008, **DD.**, S.120, 2009, s.160.  
D.5.D., E.2006/532, K.2008/5466, k.t.7.11.2008, **DD.**, S.121, 2009, s.207.  
D.8.D., E.2007/6457, K.2008/8352, k.t.17.12.2008, **DD.**, S.121, 2009, s.290.  
D.8.D., E.2009/663 (YD), k.t.17.4.2009, <http://www.egitimsen.org.tr/down/200509-karar.pdf>.