



ANKARA

HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

İDARİ İŞLEMLER ARASINDA HİYERARŞİ

Ayşegül DOĞAN

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Murat SEZGİNER

DOKTORA TEZİ

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

İDARE HUKUKU BİLİM DALI

EKİM-2024



İDARİ İŞLEMLER ARASINDA HİYERARŞİ

Ayşegül DOĞAN

DOKTORA TEZİ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
İDARE HUKUKU BİLİM DALI

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

EKİM 2024

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

(İmza)

Ayşegül DOĞAN

10/10/2024

TEZ ONAY SAYFASI

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Hukuk Programı öğrencisi Ayşegül DOĞAN tarafından hazırlanan “İdari İşlemler Arasında Hiyerarşi” Başlıklı tez çalışması 10/10/2024 tarih ve 13:30 saatinde yapılan tez savunma sınavında aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞU ile DOKTORA TEZİ olarak **KABUL** edilmiştir.

	Kabul	Ret
Başkan: Prof. Dr. Murat Sezginer TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi	☒	☐
Üye: Prof. Dr. Bahtiyar Akyılmaz Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi	☒	☐
Üye: Prof. Dr. Ali Akyıldız Başkent Üniversitesi	☒	☐
Üye: Prof. Dr. Dilşat Yılmaz Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi	☒	☐
Üye: Doç. Dr. Yasin Söyler Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi	☒	☐

İDARİ İŞLEMLER ARASINDA HİYERARŞİ

(Doktora Tezi)

Ayşegül DOĞAN

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Ekim 2024

ÖZET

Bu çalışmanın ana amacını, idari işlemler hiyerarşisinin tepesinde yer alan kanun hükmünde kararnameden başlayarak en alt idari işlem olan adsız düzenleyici işleme kadar bütün kademelerde gerek alt üst gerekse aynı seviyedeki düzenleyici işlemlerin ahenkle sıralanması oluşturmaktadır. Bu genel amaca yönelik olarak hazırlanan çalışmanın bölümlerinde idari işlemlerin hiyerarşideki yerine odaklanılmaktadır. Bu kapsamda tezin birinci bölümünde; öncelikle idari işlemin özellikleri, diğer işlemlerden ayrılması ve maddi bakımdan türleri ele alınmaktadır. Daha sonra norm ve hiyerarşi kavramları, makamlar hiyerarşisi, normlar hiyerarşisi ile Türk hukukundaki idari işlemlerin üzerindeki normlar olan Anayasa, kanunlar ve milletlerarası andlaşmaların hiyerarşideki yeri anlatılmaktadır. Tezin ikinci bölümünde; öncelikle kanun hükmünde kararnameler, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin normlar hiyerarşisindeki durumu ele alınmaktadır. Daha sonra tüzük ile Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu, Başbakanlık, bakanlıkların ve kamu tüzel kişiliklerinin yönetmeliklerinin normlar hiyerarşisindeki durumu incelenmektedir. Tezin üçüncü bölümünde de öncelikle Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulunun, Başbakanlığın, merkezi idare teşkilatındaki diğer kurum ve kuruluşlar ile yerinden yönetim teşkilatındaki idari makamların adsız düzenleyici işlemlerinin normlar hiyerarşisindeki durumu anlatılmaktadır. Son olarak da birel işlemlerin hiyerarşideki yeri değerlendirilmektedir.

Bilim Kodu	: 50401
Anahtar Kelimeler	: Hiyerarşi, İdari işlemler, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi
Sayfa Adedi	: 189
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Murat SEZGİNER

HIERARCHY AMONG ADMINISTRATIVE PROCEDURES

(Ph. D. Thesis)

Ayşegül DOĞAN

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

THE INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

October 2024

ABSTRACT

The main objective of this study is the harmonious ordering of regulatory procedures at all levels, beginning with decree law at the top of the administrative procedures hierarchy down to the lowest administrative procedures, which is the unnamed regulatory procedures, both at the same level and below it. The chapters of the study prepared for this general purpose focus on the place of administrative procedures in the hierarchy. In this context, in the first part of the thesis, firstly, the characteristics of administrative procedures, their distinction from other procedures, and their types in material terms are discussed. Then, the concepts of norm and hierarchy, the hierarchy of authorities, the hierarchy of norms, and the place of the Constitution, laws, and international treaties, which are the norms above administrative procedures in Turkish law, in the hierarchy are explained. In the second part of the thesis, firstly, decree law, Presidential decree on state of emergency and Presidential decree, in the hierarchy of norms are discussed. Then, regulations, the status of regulations issued by the council of ministers, Presidency, prime minister's office, ministries, and public legal persons in the hierarchy of norms is analyzed. In the third part of the thesis, firstly, the status of unnamed regulatory procedures issued by the President, the council of ministers, prime minister's office, other institutions and organizations within the central administration, and administrative authorities within the decentralized administration in the hierarchy of norms is explained. Finally, the place of individual procedures in the hierarchy are evaluated.

Science Code : 50401
Keywords : Hierarchy, Administrative procedures, Presidential Decree
Page Number : 189
Supervisor : Prof. Dr. Murat SEZGİN

TEŞEKKÜR

Tez hazırlama sürecinde araştırma konusunun belirlenmesi ve çalışmanın yürütülmesinde destek ve yardımlarını esirgemeyen tez hocam Prof. Dr. Murat SEZGİNER'e teşekkürlerimi sunarım.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	x
1. GİRİŞ.....	1
2. İDARİ İŞLEMLER VE HİYERARŞİ.....	3
2.1. İdari İşlemler	4
2.1.1. İdari İşlemin Özellikleri	6
2.1.1.1. İdari makamlarca yapılma	6
2.1.1.2. Hukuki sonuç doğurmaya yönelik olma	7
2.1.1.3. Kamu gücü kullanımı	8
2.1.1.4. Tek yanlılık	9
2.1.1.5. Hukuka uygunluk karinesinden yararlanma	11
2.1.1.6. İcrailik.....	13
2.1.1.7. Kamu yararı amacı taşıma	16
2.1.2. İdari İşlem ve Diğer İşlemler.....	18
2.1.2.1. İdari işlem ve özel hukuk işlemi.....	18
2.1.2.2. İdari işlem ve yasama işlemi	20
2.1.2.3. İdari işlem ve yargı işlemi	22
2.1.2.4. İdari işlem ve hükümet tasarrufu	24
2.1.3. Maddi Bakımdan İdari İşlem Türleri.....	27
2.1.3.1. Genel düzenleyici idari işlem	27
2.1.3.2. Genel karar	30
2.1.3.3. Birel işlem.....	33
2.2. Norm ve Hiyerarşi.....	38
2.2.1. Norm Kavramı.....	39
2.2.2. Hiyerarşi Kavramı	42
2.2.3. Makamlar Hiyerarşisi	43
2.2.3.1. Kurucu iktidar	44

2.2.3.2. Yasama organı.....	45
2.2.3.3. Yürütme organı.....	46
2.2.4. Normlar Hiyerarşisi.....	47
3. TÜRK HUKUKUNDA ANAYASA, KANUNLAR VE ANDLAŞMALARIN HİYERARŞİSİ.....	61
3.1. Anayasa.....	61
3.2. Kanunlar.....	64
3.3. Milletlerarası Andlaşmalar.....	66
3.3.1. Temel Hak ve Özgürlüklere İlişkin Milletlerarası Andlaşmalar.....	66
3.3.2. Diğer Milletlerarası Andlaşmalar.....	71
4. ANAYASAL DÜZENLEYİCİ İDARİ İŞLEMLERİN HİYERARŞİSİ.....	75
4.1. Özel Bir Düzenleyici İşlem Şekli Olarak Kanun Hükmünde Kararnameler.....	76
4.1.1. Olağanüstü Dönem Kanun Hükmünde Kararnamesi.....	76
4.1.2. Kanun Hükmünde Kararname.....	79
4.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.....	82
4.2.1. Özel Bir Düzenleyici İşlem Şekli Olarak Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.....	83
4.2.2. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.....	86
4.3. Tüzük.....	102
4.4. Yönetmelikler.....	107
4.4.1. Genel Olarak.....	109
4.4.2. Türleri.....	114
4.4.2.1. Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği.....	114
4.4.2.2. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık yönetmelikleri.....	116
4.4.2.3. Bakanlıkların yönetmeliği.....	119
4.4.2.4. Kamu tüzel kişilerinin yönetmelikleri.....	124
5. DİĞER İDARİ İŞLEMLERİN HİYERARŞİSİ.....	137
5.1. Genel Olarak Adsız Düzenleyici İşlemler.....	137
5.2. Adsız Düzenleyici İşlemlerin Türleri.....	143
5.2.1. Cumhurbaşkanının Adsız Düzenleyici İşlemleri.....	143
5.2.2. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın Adsız Düzenleyici İşlemleri.....	148

5.2.3. Merkezi İdare Teşkilatındaki Diğer İdari Makamların Adsız	
Düzenleyici İşlemleri.....	153
5.2.4. Yerinden Yönetim Teşkilatındaki İdari Makamların Adsız	
Düzenleyici İşlemleri.....	158
5.3. Birel İşlemler.....	163
6. SONUÇ	173
KAYNAKLAR.....	177
ÖZGEÇMİŞ	189



KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
A.Ş.	: Anonim Şirket
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
ABD	: Ankara Barosu Dergisi
AHD	: Anayasa Hukuku Dergisi
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
Any.	: Anayasa
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AÜSBFİHAUMY	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını
AÜSBFİHMD	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Dergisi
AÜSBFY	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını
AY	: Anayasa Yargısı
AYD	: Anayasa Yargısı Dergisi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
B.	: Baskı / bası / basım
Bkz. / bkz.	: Bakınız
BTHE	: Banka ve Ticaret Hukuku Enstitüsü
BTK	: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
C.	: Cilt
CBK	: Cumhurbaşkanlığı kararnamesi
Çev.	: Çeviren
ÇÜHFD	: Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
D.	: Daire
Dan.	: Danıştay
DD	: Danıştay Dergisi
DDDK	: Danıştay Dava Daireleri Kurulu

DDDUH	: Dava Daireleri Umumi Heyeti
DEÜHFD	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
DGK	: Danıştay Genel Kurulu
DİBK	: Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararı
DİDDGK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
DKD	: Danıştay Kararları Dergisi
dn.	: Dipnot numarası
DSİ	: Devlet Su İşleri
DVDDGK	: Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu
DVDDK	: Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu
E.	: Esas
EÜHFD	: Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Galatasaray ÜHFD	: Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
Gazi ÜHFD	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
GÜHF	: Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi
GÜY	: Galatasaray Üniversitesi Yayını
İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülü
İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İHM	: İstanbul Hukuk Mecmuası
İHMD	: İnsan Hakları Merkezi Dergisi
İnönü ÜHFD	: İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İstanbul Medipol ÜHFD	: İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜHFM	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
K.	: Karar
KHK	: Kanun hükmünde kararname
KİT	: Kamu iktisadi teşebbüsü
Koll. Ort.	: Kollektif ortaklığı
LDD	: Liberal Düşünce Dergisi
m.	: madde
MÜHF-HAD	: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi
No.	: Numara

O.	: Oturum
OHAL CBK	: Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi
OHAL KHK	: Olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnamesi
R. G.	: Resmî Gazete
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
S.	: Sayı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
SÜHFD	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
T.	: Tarih
TAAD	: Türkiye Adalet Akademisi Yayınları
TBBD	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
TBBY	: Türkiye Barolar Birliği Yayınları
TODAİE	: Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
U. M.	: Uyuşmazlık Mahkemesi
UMD	: Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve devamı
vs.	: ve sair
Y. D.	: Yürütmenin Durdurulması
Y.	: Yıl
YDÜHFY	: Yakın Doğu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
YK-ÇTEHK	: Yargıtay Kararları-Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu
YÜHFD	: Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

1. GİRİŞ

Anayasa’da belirtilen ve Türkiye Cumhuriyetinin niteliklerinden olan hukuk devletinin en önemli göstergelerinden biri, kişilerin hak ve hürriyetlerinin korunması ve kamu yararının nihai olarak gerçekleşmesidir. İdare, bu konudaki sorumluluğunu yerine getirebilmek için faaliyet gösterdiği alanların birçoğunda mevzuattan faydalanmaktadır. Mevzuattan azami fayda, hukuki belirlilik, öngörülebilirlik ve güvenliğin sağlanması ile elde edilebilir. Hukuki belirliliğin, öngörülebilirliğin ve güvenliğin sağlanması için de normlar hiyerarşinin tepesinde yer alan Anayasa’dan başlayarak en alt idari işlem olan adsız düzenleyici işleme kadar bütün kademelerde gerek alt üst gerekse aynı seviyedeki mevzuatın ahenkle sıralanması gerekir.

Mevzuatın ahenginin önemi ve bunun nasıl sağlanacağı bu çalışmanın ana amacını oluşturmaktadır. Bu genel amaca yönelik olarak bu çalışmada idari işlemler ve bunların hiyerarşisine odaklanılacaktır. Bu çalışmanın konusunu, idari işlemlerin hiyerarşisi oluşturmaktadır.

Tezin ilk bölümünde; öncelikle idari işlemin özellikleri, diğer işlemlerden ayrılması ve maddi bakımdan türleri ele alınacaktır. Daha sonra norm ve hiyerarşi kavramları, makamlar hiyerarşisi, normlar hiyerarşisi ile Türk hukukundaki idari işlemlerin üzerindeki normlar olan Anayasa, kanunlar ve milletlerarası andlaşmaların hiyerarşisi incelenecektir.

Tezin sonraki bölümünde; öncelikle kanun hükmünde kararnameler, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin normlar hiyerarşisindeki durumu değerlendirilecektir. Daha sonra tüzük ile Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişiliklerinin çıkardığı yönetmeliklerin normlar hiyerarşisindeki yeri ele alınacaktır.

Tezin son bölümünde de; öncelikle Cumhurbaşkanının, Bakanlar Kurulunun, Başbakanlığın, merkezi idare teşkilatındaki diğer kurum ve kuruluşlar ile yerinden yönetim teşkilatındaki idari makamların adsız düzenleyici işlemlerinin normlar hiyerarşisindeki durumu anlatılmaktadır. Son olarak da birel işlemlerin hiyerarşideki yeri değerlendirilmektedir.

2. İDARİ İŞLEMLER VE HİYERARŞİ

İdare, Anayasa'nın 5 inci maddesindeki devletin temel amaç ve görevlerinde somutlaşan faaliyetleri gerçekleştirir¹. İdare işlevi, idarenin görevleri ile bunların idari yetki ve usullerle birleşimidir. İdare, yetkilerini kullanırken ve görevlerini yerine getirirken kendine özgü esas ve usuller uygular². İdare, yetki ve görevlerini hukuki işlem ve eylemlerle yürütür³.

Hukuki işlemlerde irade, hukuki değişiklik yaparken hukuki eylemlerde irade, maddi değişiklik yapmaktadır⁴. Hukuki işlemler, hukuk âleminde değişiklik ya da yenilik meydana getirmek amacıyla yapılan irade açıklamasıdır. Bunlar, kamu gücü ya da devlet yetkisi sayesinde hukuki sonuç doğurur⁵. İdare, yetkilerini kullanırken idari eylemlerden önce hukuk alanında değişiklik ve yenilik yaratan irade açıklamasında da bulunabilir⁶.

Türk normlar hiyerarşisini görmeden önce idari işlemin özellikleri, idari işlemler ve diğer işlemlerin ilişkisi, maddi bakımdan idari işlem türleri ile norm ve hiyerarşi incelenecektir.

¹ Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H. E., Üstün, G., Çakır, H. M., Tekinsoy, Ö. O. (2020). *İdare Hukuku*, İstanbul, 8. B., Oniki Levha Yayıncılık, 410-411.

² Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, Fakülte Matbaası, İstanbul Üniversitesi Yayınları No. 2956, Hukuk Fakültesi No. 648, 6.

³ Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T., Berk, K. (2015). *İdare Hukuku: İdare Kavramı-Hukuka Bağlı İdare-Takdir Yetkisi-Türkiye'nin İdari Yapısı-Kamu Personel Yönetimi-Kamu Malları-Kamu Hizmeti-İdari İşlemler ve Eylemler-İdari Sözleşmeler*, İstanbul, 7. B., Der Yayınları, 1231.

⁴ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, a.g.e., 2015, 1231-1232; Danıştayın konuya ilişkin bir kararında idari işlem; idari makamların idari faaliyet alanında, idare hukuku çerçevesinde tek taraflı, doğrudan uygulanabilir, hukuk düzeninde değişiklik veya yenilik doğuran irade açıklamasıyken; idari eylem, sadece ilgililerin hak ve yetkilerini kullanmasıyla hukuki sonuç doğurabilen fiziken görülen iş, hareket, uygulama ve çalışmadır. (Dan. 10. D., T. 28/11/1996, E. 1995/6770, K. 1996/7965 (Sinerji Mevzuat)); Danıştayın bir başka kararında idari işlem; idari makam ve mercilerin, idari faaliyetlerin yürütülmesi için idare hukuku kuralları çerçevesinde tek taraflı irade beyanı ile hukuk düzeninde sonuçlarını doğuran, kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikteyken; idari eylemler, idarenin yaptığı bir iş, hareket, uygulama ve çalışmalar ile hareketsiz kalması şeklinde gerçekleşen maddi dünyadaki değişikliktir. (Dan. 10. D., T. 20/10/2010, E. 2007/4203, K. 2010/8279 (Sinerji Mevzuat)).

⁵ Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*, Ankara, 10. B., İmaj Yayınevi, 121.

⁶ Duran, a.g.e., 1982, 384; Uyuşmazlık Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararına göre; işlemin, tebliğ edilmemesi idari eylemin idari işleme dayanan niteliğini kaldırmaz. (U. M., T. 25/2/1961, E. 1961/4, K. 1961/4 (R. G., T. 20/4/1961, S. 10787)); İdarenin eylemleri; idari işlemin hukuk düzeninde meydana getirdiği yenilik ya da değişikliği maddi dünyaya aktaran davranış ya da idari fonksiyon yerine getirilirken gerçekleşen davranış hatta idarenin yapması gereken bir şeyi yapmamasıdır. (Günday, a.g.e., 2011, 122).

2.1. İdari İşlemler

Kamu hukuku işlemlerinin büyük kısmını oluşturan idari işlemler⁷, idare fonksiyonunun yerine getirilmesi için kamu gücü kullanılarak yapılan işlemlerdir⁸.

İdari işlemin kanuni bir tanımı bulunmamaktadır. Ancak 2008 yılında açıklanan Genel İdarî Usul Kanun Tasarısı Taslağının 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendine göre; “İdarî işlem: İdarî makamların kamu gücü ve usullerini kullanarak, tek yanlı iradeleriyle yapmış oldukları, hukukî sonuç doğuran işlemleridir”⁹. Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararında da belirtildiği üzere, idari işlemin nitelikleri doktrin ve idari yargı kararlarıyla belirlenmektedir¹⁰.

Doktrinde idari işleme ilişkin pek çok tanım yapılmakla birlikte burada daha somut olan tanıma yer verilecektir. Bu tanıma göre idari işlem; idare ya da idare adına hareket eden özel hukuk kişilerince veya yasama ya da yargı organınca, yasama ve yargı fonksiyonu hariç¹¹, idare fonksiyonuna ilişkin kamu gücü kullanılarak yapılan, doğrudan veya belli süreç içinde rızaları olan ya da olmayan, kişi veya ona ait nesnelerin hukuki durumlarını etkileyen, kamusal özellikte ve tek yanlı irade açıklamasıdır¹².

⁷ İşlemle ilgili olarak tasarruf, muamele, düzenleme, norm, kural ve karar gibi çeşitli terimler kullanıldığından kavram konusunda da çeşitlilik vardır. (Günday, *a.g.e.*, 2011, 121). Bu çalışmada işlem terimi kullanılmaktadır.

⁸ Günday, *a.g.e.*, 2011, 121.

⁹ <https://www.bilgiedinmehakki.org/blog/2006/10/12/genel-idari-usul-tasarisi/>, Erişim tarihi: 17.07.2019.

¹⁰ AYM, T. 15/4/2004, E. 2004/26, K. 2004/51 (R. G., T. 11/8/2004, S. 25550).

¹¹ Doktrinde bir başka görüşe göre; idari işlemlerden hükümet etme de hariçtir. (Duran, *a.g.e.*, 1982, 2).

¹² Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2023). *Türk İdare Hukuku*, 16. B., Ankara, Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar, 366; Doktrinde yapılan daha soyut bir tanıma göre; idari işlem, idarenin idare hukuku alanında hukuki sonuç doğurmak ya da doğmuş hukuki sonucu belirtmek amacıyla yaptığı tek yanlı işlemidir. (Balta, T. B. (1968/1970). *İdare Hukukuna Giriş I*, Ankara, TODAİE Yayınları No. 11, 155); Bir başka yazara göre de idari işlem, idari makamların kamu gücüyle hareket ederek idare işlevine ilişkin çeşitli hak veya yükümlülükler doğuran tek yanlı irade açıklamasıdır. (Erkut, C. (1990). *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Ankara, Danıştay Yayınları No. 51, 2); Benzer tanım için bkz. Yıldırım, Yasin, Kaman, Özdemir, Üstün, Çakır, Tekinsoy, *a.g.e.*, 2020, 410; Sait, G. (2001). “İdari İşlem”, *Prof. Dr. Hayri Domanic’e 80. Yaş Günü Armağanı*, C. II, İstanbul, Yayına Hazırlayan: Doç. Dr. Abuzer Kendigelen, 1277; Doktrindeki bir tanımına göre; idari işlem, idare hukukuna ve uyumsuzluk halinde idari yargıya tabi, kamu gücüne dayanan ve hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklamasıdır. (Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku*, C. I, Bursa, 3. B., Ekin Basım Yayın Dağıtım, 764); Danıştayın idari işlev kavramının vurgulandığı tanım için bkz. Dan. 5. D., T. 17/5/1996, E. 1995/4416, K. 1996/1911 (Sinerji Mevzuat).

Doktrinde olduğu gibi pek çok yargı kararında da idari işlem tanımlanmaya çalışılmıştır. İdari işlem, yargı kararlarında genel olarak iptal davası kapsamında ele alınmıştır¹³. Bunlardan, önemli olanları ele alınacaktır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun bir kararına göre; idari işlem, kamu kurumunca ya da idari makamca verilmiş ve idare hukuku alanındaki idari faaliyetlerle ilgilidir¹⁴. Danıştayın bir başka kararına göre; idari işlem, idari makamlarca kamu hizmetini yürütmek üzere kendilerine tanınan kamu gücünü kullanarak tek yanlı iradeyle tesis ettiği, kesin ve yürütülmesi zorunlu her türlü işlemdir¹⁵. Danıştayın konuya ilişkin bir kararında idari işlem; idari makamın, idari faaliyetlerin yürütülmesine yönelik, idare hukuku kuralları çerçevesinde tek taraflı irade beyanıyla hukuk düzeninde etki ve sonuçlarını doğuran, kesin ve yürütülmesi zorunlu tasarrufu olarak tanımlanmaktadır¹⁶.

Uyuşmazlık Mahkemesinin bir kararında; idari işlem, kamu kurumlarının kamu hukukunu uygulayıp kamusal alanda yaptığı kesin ve yürütülmesi gerekli işlemi

¹³ Akyılmaz, B. (2000). *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Ankara, Yetkin Yayınları, 27-28; Kanun sözcüsü Guldner'e göre; idari bir makam yürütme organı olarak hareket etmişse ve idari kamu hizmetinin işleyişine ve örgütlenmesine ilişkinse şekil bakımından idari işlem olarak idari yargının görev alanına girmektedir. (Candan, T. (1980, Ocak). "Tek Taraflı İdari İşlem", *İdari Yargı*, Documents d'Etudes Dergisinin Eylül 1977 Sayısından Çeviri, S. 11, 3-4).

¹⁴ DİDDK, T. 8/2/2007, E. 2006/4286, K. 2007/60 (Danıştay Karar Arama); Benzer bir başka karar için bkz. DİBK, T. 14/4/1973, E. 1972/2, K. 1973/10 (Sinerji Mevzuat).

¹⁵ DVDDK, T. 18/10/2006, E. 2006/109, K. 2006/290 (Sinerji Mevzuat); Benzer tanımların yer aldığı kararlar için bkz. DVDDK, T. 23/12/2005, E. 2005/201, K. 2005/308 (Sinerji Mevzuat); Dan. 10. D., T. 26/3/2003, E. 2002/5500, K. 2003/1119 (Sinerji Mevzuat); Dan. 6. D., T. 18/1/1995, E. 1994/3836, K. 1995/298 (Sinerji Mevzuat); Dan. 6. D., T. 2/7/2013, E. 2010/13189, K. 2013/4608 (Sinerji Mevzuat); Danıştayın bir başka kararına göre; idari işlem, idare hukuku ilkelerine göre kamu hizmetinin yürütülmesi nedeniyle idare tarafından kamu gücü kullanılarak tek taraflı irade beyanıyla tesis edilen kesin ve icrai işlemdir. (Dan. 3. D., T. 28/6/1989, E. 1988/2843, K. 1989/1804 (Sinerji Mevzuat)).

¹⁶ Dan. 10. D., T. 20/10/2010, E. 2007/4203, K. 2010/8279 (Sinerji Mevzuat); Danıştayın idari usul kavramını vurguladığı bir karar için bkz. Dan. 5. D., T. 17/9/2007, E. 2007/1074, K. 2007/4662 (Sinerji Mevzuat); Benzer yönde bir karar için bkz. Dan. 9. D., T. 15/10/2008, E. 2008/278, K. 2008/4607 (Sinerji Mevzuat); Danıştayın idari faaliyet kavramını vurguladığı bir karar için bkz. Dan. 10. D., T. 30/4/2008, E. 2007/6407, K. 2008/3039 (Sinerji Mevzuat); Benzer yönde kararlar için bkz. Dan. 10. D., T. 25/1/2008, E. 2006/237, K. 2008/172 (Sinerji Mevzuat); DİDDK, T. 4/5/2006, E. 2006/109, K. 2006/353 (Sinerji Mevzuat); Dan. 6. D., T. 30/12/2006, E. 2006/931, K. 2006/6661 (Sinerji Mevzuat); Dan. 10. D., T. 12/3/2007, E. 2005/896, K. 2007/899 (Sinerji Mevzuat); Dan. 10. D., T. 28/5/2007, E. 2005/9126, K. 2007/3069 (Sinerji Mevzuat); Dan. 10. D., T. 18/9/1995, E. 1994/6053, K. 1995/3611 (Sinerji Mevzuat); Danıştayın kamu gücünü vurguladığı bir karar için bkz. Dan. 10. D., T. 26/11/2007, E. 2005/6693, K. 2007/5655 (Sinerji Mevzuat); Benzer yönde kararlar için bkz. Dan. 10. D., T. 30/3/1989, E. 1989/62, K. 1989/705 (Sinerji Mevzuat); Dan. 10. D., T. 26/1/1999, E. 1996/7325, K. 1999/106 (Sinerji Mevzuat); Dan. 10. D., T. 17/4/1989, E. 1987/71, K. 1989/822 (Sinerji Mevzuat); Dan. 10. D., T. 17/6/1993, E. 1991/2447, K. 1993/2562 (Sinerji Mevzuat); Dan. 10. D., T. 16/2/1995, E. 1994/3567, K. 1995/664 (Sinerji Mevzuat); Dan. 10. D., T. 28/9/1994, E. 1993/2536, K. 1994/4264 (Sinerji Mevzuat); Dan. 10. D., T. 11/4/1996, E. 1996/855, K. 1996/1945 (Sinerji Mevzuat).

şeklinde tanımlanmıştır¹⁷. Ancak kesinlik ve yürütülmesinin zorunluluğu, idari işlemin dava konusu olmasında önemli olup kesin ve yürütülmesi zorunlu olmayan idari işlemler de vardır¹⁸.

Görüldüğü üzere idari işlem için doktrinde ve yargısal içtihatlarda kabul edilmiş tek bir tanım bulunmamaktadır¹⁹. Sonuç olarak çerçevesi çizilmeye çalışılan tanıma göre idari işlem; idarenin, yasama ile yargı organının ve idare adına hareket eden özel hukuk kişilerinin, idari fonksiyona ilişkin kamu gücü kullanarak rızası aranmaksızın kişi veya nesnelerin hukuki durumlarını etkileyen, kamusal ve tek yanlı irade açıklamasıdır. Bu tanımdan hareketle idari işlemin özellikleri ele alınacaktır.

2.1.1. İdari İşlemin Özellikleri

İdari işleme ilişkin tanımdan hareketle idari işlemin özellikleri incelenecektir.

2.1.1.1. İdari makamlarca yapılma

İdari işlem, idare tarafından kamu gücü kullanılarak veya kamu gücü kullanan idare dışındaki hukuki kişiler tarafından yapılabilir²⁰. Bu çerçevede idare veya idare adına hareket eden özel hukuk kişilerinin idari makam olarak, yargı organının yargılama faaliyeti dışındaki ve yasama organının yasama faaliyeti dışındaki idari organ gibi yaptığı işlemler idari işlemdir²¹. Kamu gücü ayırdedici özellik olduğundan idarenin kamu gücü kullanmadığı işlemleri ise idari işlem değildir²².

Anayasa Mahkemesinin bu konuya ilişkin yaklaşımına bakıldığında; idari işlem için kamu kurumunca ya da idare örgütü içindeki idari makamca verilmesi ve idarenin idare hukuku alanındaki idari faaliyetiyle ilgili olması gerekir²³. Anayasa Mahkemesinin bir başka kararına göre; bunlarla birlikte idarece kullanılan yetkiyle gerçekleşen kamusal iradenin, etki ve sonuçlarını idare hukuku alanında göstermesi

¹⁷ U. M., T. 11/11/1983, E. 1983/7, K. 1983/27 (R. G., T. 26/12/1983, S. 18263); Benzer ifadelerin yer aldığı kararlar için bkz. U. M., T. 14/5/1984, E. 1984/7, K. 1984/7 (R. G., T. 6/7/1984, S. 18450); U. M., T. 24/12/1980, E. 1980/7, K. 1980/7 (R. G., T. 27/3/1981, S. 17292).

¹⁸ Yıldırım, Yasin, Kaman, Özdemir, Üstün, Çakır, Tekinsoy, *a.g.e.*, 2020, 410.

¹⁹ Akyılmaz, *a.g.e.*, 2000, 23.

²⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 366.

²¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 369.

²² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 366.

²³ AYM, T. 25/5/1976, E. 1976/1, K. 1976/28 (R. G., T. 16/8/1976, S. 15679).

gerekir²⁴. Anayasa Mahkemesinin bu kararlarında, idari işlemin kamu gücü kullanan özel hukuk kişileri tarafından da yapılabilmesi öngörülmediğinden idari işlemin bir özelliği eksik kalmıştır.

Danıştayın bu eksikliği tamamladığı bir kararına göre; idari işlem, idare veya idari karar alma yetkisi verilen özel hukuk tüzel kişilerin kamu hizmeti yapılırken idare hukuku kurallarına tabi, hukuki etki doğurmak amacıyla yapılan, tek yanlı ve icrai irade açıklamasıdır²⁵.

2.1.1.2. Hukuki sonuç doğurmaya yönelik olma

İdari işlemin hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir düzenleme²⁶ içermesi, onu idari eylemden ayıran özelliğidir²⁷. Yürütme organının düzenleme yetkisinin nitelik ve kapsamı, kuvvetler arası ilişkilerin değerlendirilmesinde önemli rol oynar²⁸.

Düzenleme kavramı, idari işlemi ortaya çıkarma faaliyetini ve bu faaliyetin sonucunu kapsar²⁹. Bir başka deyişle düzenleme, idari işlemde yer alan hem emir cümlesi hem de işlemin hukuki sonucudur³⁰. Düzenleme, hukuki bağlayıcılık içeren bir tespittir ve belli bir kişiye yönelik hukuki sonuç doğurmaya yönelik bir irade beyanı ya da birbirini tamamlayan irade beyanlarıdır³¹.

Tamamlanmış bir düzenleme içeren işlem, hukuki sonuç doğurur. Henüz tamamlanmamış, idari usul süreci devam eden ve kendi başına hukuki sonuç

²⁴ AYM, T. 15/4/2004, E. 2004/26, K. 2004/51 (R. G., T. 11/8/2004, S. 25550); Benzer şekilde Uyuşmazlık Mahkemesinin bir kararında; idari işlemin kamu kurumunca ya da idari makamca verilmiş olması ve idare hukuku alanında idari faaliyetlerle ilgili bulunması gerektiği ifade edilmiştir. Aynı kararda ayrıca, idari nitelikteki bir kararın, değiştirilmesi veya geri alınmasına ilişkin kararın da idari karar olduğu belirtilmiştir. (U. M., T. 7/7/1980, E. 1980/2, K. 1980/3 (R. G., T. 7/11/1980, S. 17153)); Benzer yönde bir karar için bkz. U. M., T. 10/3/1980, E. 1979/7, K. 1980/1 (R. G., T. 5/6/1980, S. 17008).

²⁵ Dan. 13. D., T. 6/2/2013, E. 2012/1871, K. 2013/276 (Sinerji Mevzuat).

²⁶ Düzenleme terimi ile hüküm, kural ve kaide ifade edilmektedir. (Duran, L. (1983). “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, *İHİD*, S. 1-3, Y. 4, 34).

²⁷ Schmalz, D. (1994). *Allgemeines Verwaltungsrecht und Grundlagen des Verwaltungsrechtsschutzes*, 2. Aufl., Baden-Baden, rdn.163’ten naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., 2023, 372.

²⁸ Tan, T. (1986). “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi”, *AYD*, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları No. 3, 205.

²⁹ Appel, I., Melchinger, H. (1993), “*Rechtsanwendung und feststellender Verwaltungsakt*”, *VerwArch*, 84, 358, Maurer, H. (2004). *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. Aufl., München, § 9, 190’dan naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., 2023, 372.

³⁰ Schmalz, a.g.e., 1994, rdn.164’ten naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., 2023, 372.

³¹ Obermayer, K. (1988). *Grundzüge des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozeßrechts*, 3. Aufl., Stuttgart/München/Hannover, 76, Maurer, a.g.e., 2004, 190’dan naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., 2023, 372.

doğurmayan usuli işlem, düzenleyicilik unsuru gerçekleşmediğinden hukuki sonuç doğurmaz. İdari makamın, bir idari işlemle ilgili olarak sadece durumu açıklamak ve maddi-hukuki ilişkiler hakkında sadece bilgi vermek için yaptığı irade açıklamaları da hukuki sonuç doğurmaz³².

İdari işlemin belirleyici özelliklerinden hukuki sonuç kriteri, hukuki sonuca bağlı olarak idari işlemle ilgili önemli düzenleme konuları ortaya çıkarır. Bu çerçevede düzenleme, yasaklama getirerek muhatabından bir şeyden kaçınmasını ya da bir emir vasıtasıyla muhatabından olumlu davranışta bulunmasını isteyebilir; bir hakka bağlı hukuki durumu garanti altına alarak muhatabına hukuki güvence sağlayabilir. Ayrıca, düzenleme konusu; muhatabın isteminin reddini, bir hukuki ilişkinin yeniden yapılandırılmasını, kanundan doğan ancak tartışmalı ya da şüpheli bir hukuki durumun tespitini, bir şeyin kamusal özelliklerini ya da ondan ne şekilde yararlanılacağını içerebilir³³.

2.1.1.3. Kamu gücü kullanımı

Bir faaliyetin, kamu hukukuyla ilgili bir idari faaliyet ya da özel hukuka tabi bir özel hukuk faaliyeti olup olmadığı, faaliyetin kamu gücü kullanılarak yapıp yapılmadığına göre tespit edilir. İdarenin irade açıklaması, bireylerle hukuken eşit olduğunda kamu gücü kullanılmadığından idari işlem de söz konusu değildir. İdari işlem; idari makamca yapılan, somut bir olayda doğrudan doğruya hukuki sonuca yönelik, muhatabının hukuki durumunu etkileyen ve tek taraflı olduğundan kamu gücü kullanılarak gerçekleştirilir³⁴.

İdari makamların devlet yetkilerini kullanırken sahip olduğu kamu gücü, onlara bireylerle girdikleri ilişkilerde bireylerin iradesinden bağımsız ve hatta bireylerin iradesine karşıt şekilde tek taraflı olarak hukuki sonuçlar ve etkiler yaratabilecek işlemler yapabilme yetkisi tanımaktadır³⁵.

³² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 373.

³³ Hofmann, H., Gerke, J. (1994). *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6. Aufl., Köln, 97, Maurer, H. (1990). *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7. Aufl., München, § 9, rdn. 6, Schmalz, *a.g.e.*, 1994, rdn.165-166'dan naklen Akyılmaz, *a.g.e.*, 2000, 38-39.

³⁴ Hofmann, Gerke, *a.g.e.*, 1994, 98'den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 373.

³⁵ Erkut, *a.g.e.*, 1990, 13.

İdarenin kamu gücü sadece kamu yararını gerçekleştirmek için kullanılacağından bu işlemin özü olan irade özerk olmayıp kamu yararını gerçekleştirmek için kullanılabilir ve bu nedenle sıkı şartlara bağlanmıştır³⁶.

İdari makamın hukuki işlemi, kendisine kamu gücü kullanma yetkisi veren hukuki norma dayanıyorsa kamu hukukuyla ilgili idari işlem söz konusudur³⁷. Danıştayın 2007 tarihli bir kararında; idari işlem, idari makamca kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla idare hukukunun kendisine tanıdığı kamu gücünü kullanarak ve tek yönlü irade açıklamasıyla kesin ve yürütülmesi zorunlu her türlü işlem olarak ifade edilmiştir³⁸.

2.1.1.4. Tek yanlılık

İdari işlem, kural olarak idari organ ve makamların idare alanındaki irade açıklaması olup tek yanlı idari tasarrufların tümünü kapsar³⁹. Faaliyetleri kamu yararına yönelik olan, faaliyetlerinde kamu gücünü kullanan ve tek taraflı olarak hukuki sonuç doğuran işlem yapma yeteneğine sahip olan idarenin, idari işlemlerinde tek yanlılık asıldır⁴⁰.

İdari işlemlerin, idarenin tek yanlı irade açıklamasıyla ilgililerin isteyip istemediğine bakılmaksızın⁴¹ hukuksal sonuç doğurması, idare hukukunu özel hukuktan ayıran önemli bir farktır⁴². Kamu hukukunda kamusal iradenin üstünlüğünden dolayı işlemlerin çoğu tek yanlıdır. İdari işlemin kamu yararı amacına yönelik yapıldığı varsayıldığından idarenin tek taraflı iradesi, öngördüğü sonucu doğurur⁴³. İdare

³⁶ Günday, *a.g.e.*, 2011, 121.

³⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 373.

³⁸ Dan. 7. D., T. 8/11/2007, E. 2007/695, K. 2007/4612 (Sinerji Mevzuat).

³⁹ Duran, *a.g.e.*, 1982, 385.

⁴⁰ Yıldırım, Yasin, Kaman, Özdemir, Üstün, Çakır, Tekinsoy, *a.g.e.*, 2020, 410-411.

⁴¹ Klasik idare hukukunda tek yanlılık, işlem sürecine egemen olmakta ve ilgilinin buna katılmasıyla ya da mutlak itaatle pasif özne konumundadır. (Hauriou, M. (1914). *Précis de Droit Administratif*, Paris, Sirey, 8. B., 386 vd., Rivero, J. (1963). “Le Système Français de Protection des Citoyens Contre l’arbitraire Administratif à l’épreuve des Faits”, *Mélanges Dabin*, Sirey, Paris, Tome II, 819, Stassinopoulos, M. (1954). *Traité des Actes Administratifs*, Athènes, 57 vd., Dupuis, G. (1977). “Définition de l’acte Unilatéral”, *Mélanges Eisenmann (Recueil d’études en Hommage à Charles Eisenmann)*, Cujas, Paris, 205 vd.’den naklen Akıllıoğlu, T. (1983). *Yönetim Önünde Savunma Hakları*, Ankara, TODAİE Yayınları No. 206, 50).

⁴² Özay, İ. (2004). *Günışığında Yönetim*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 405; Nitekim Danıştay bir kararında; idari makamın kamu gücüyle hareket ederek kamu hukuku alanındaki tek yanlı ve kesin, doğrudan uygulanabilir işlemi olan idari işlemin en belirgin özelliği ilgilinin isteğine bağlı olmaksızın idarenin tek yanlı iradesiyle ilgilinin hukuksal durumunu etkileyebilmesi olarak ifade edilmiştir. (Dan. 6. D., T. 2/7/2013, E. 2010/13189, K. 2013/4608 (Sinerji Mevzuat)).

⁴³ Özay, *a.g.e.*, 2004, 405; İdarenin işlem yapma iradesinin kamu yararı amacına yönelik yapıldığı varsayımı, kamu yararı çıkarıyla kişisel çıkarların farklı düzeyde kabul edilmesiyle idarenin iş yapabilmesini kolaylaştırmaktadır. (Özay, *a.g.e.*, 2004, 405).

hukuku, kamusal iradenin üstünlüğü sebebiyle idarenin üstün yetkilere sahip olması esasına dayanmakla birlikte hukuk devletinde idarenin iradesi hem üstün yetkilerle donatılmış hem de yetkileri olabildiğince sınırlanmıştır⁴⁴.

Çok yanlı işlemlerden farklı olarak tek yanlı işlemlerde ilgililerin durumu rızaları aranmaksızın belirlenir⁴⁵. İdareye yöneltilmiş talep ya da işlemin sonradan kabulü de sözleşme hukukundaki icap-kabul sayılmayıp sözleşme ve iki yanlı işlem oluşturmadığından işlemin tek yanlılık özelliğini değiştirmez⁴⁶. Yani ilgili tarafından işleme yönelik talep ya da rıza işlemi çok yanlı işleme dönüştürmez⁴⁷. Ayrıca tek yanlı işlemler, kendisine tabi olan kişilerin rızaları dikkate alınmaksızın gerektiğinde zorla da kendilerine uygulanır⁴⁸.

İşlemin tek yanlılığı, ortaya çıkan hukuki sonucun sadece tek bir iradenin ürünü olmasıdır⁴⁹. Tek yanlı işlemler, kendi kendine ve tek bir tarafın iradesiyle hukuki değer kazanabilen işlem olduğundan ilgili idari işlemle getirilen hukuki yükümlülüğe uymak zorundadır⁵⁰.

Tek yanlı idari işlem, tek bir kişi ya da makam⁵¹ tarafından çıkarılabileceği gibi birden fazla kişi ya da makamın katılımıyla da çıkarılabilir⁵². Bu nedenle kanunen birden

⁴⁴ Özay, *a.g.e.*, 2004, 406.

⁴⁵ Eisenmann C. (1983). *Cours de Droit Administratif*, LGDJ., Paris, 393, 690, Dupuis G. “Définition de l’acte unilatéral”, in *Mél. Eisenmann*, id., 205 vd., Hecquard-Theron M. (1977). *Essai sur la Notion de Réglementation*, Paris, 18 vd., Ferrari P. “Essaie sur la Notion de co-auteurs d’un acte unilatéral en droit administratif français”, in *Mél. Eisenmann*, id., 217 vd., De Laubadère-Moderne-Delvolvé (1983). *Traité des Contrats Administratifs*, tome: I, LGDJ., Paris, 55 vd.’den naklen Erkut, *a.g.e.*, 1990, 15.

⁴⁶ De Laubadère-Moderne-Delvolvé, *a.g.e.*, 1983, 60’dan naklen Erkut, *a.g.e.*, 1990, 15.

⁴⁷ Odent, R. (1981). *Contentieux Administratif*, 559’dan naklen Sezginer, M. (2000). *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*, Ankara, Yetkin Yayınları, 37; Yararlandırıci işlemlerde ilgilinin sonucu istemesi ve sonra da kabul etmesi gerekir. (Özay, *a.g.e.*, 2004, 490); Yükümlülük doğuran işlemlerin hepsinde, idare adına irade açıklamaya yetkili organ ya da kişinin iradesi ilgilinin kabulüne bağlı olmaksızın öngördüğü durum ortaya çıkar. (Özay, *a.g.e.*, 2004, 490); Yararlandırıci işlemlerde işlemi ilgilisi de istemektedir; ancak bir kısmı başkalarını olumsuz yönde etkileyebilir. (Özay, *a.g.e.*, 2004, 405).

⁴⁸ Laubadère, A. D., Moderne, F., Delvolvé P. (1984). *Traité des Contrats Administratif I*, Paris, 56’dan naklen Sezginer, *a.g.e.*, 2000, 37.

⁴⁹ Grisel, A. (1990). *Traité de Droit Administratif*, Tome I, Neuchâtel, 1984, 402’dan naklen Erkut, *a.g.e.*, 1990, 13.

⁵⁰ Benoît, F. P. (1968). *Le Droit Administratif Français*, Paris, Dalloz, 527’dan naklen Erkut, *a.g.e.*, 1990, 13.

⁵¹ Basit iradeli işlem, idari makamdaki tek bir görevlinin iradesinin idari makam adına hukuki sonuç doğurmasıdır. (Erkut, *a.g.e.*, 1990, 21).

⁵² Delvolvé, P. (1983). *L’Acte Administratif*, Paris, 14’dan naklen Sezginer, *a.g.e.*, 2000, 36; Tek yanlı işlem, tek bir kişi ya da makam tarafından oluşturulan işlem; çok yanlı işlem de birden çok kişi ya da makam tarafından oluşturulan işlemdir. (Duguit, L.. *Traité de Droit Constitutionnel*, I, 37 vd., Bonnard, R. (1943). *Precis de Droit Administratif*, Paris, 33 vd., Rolland L. (1951). *Precis de Droit*

fazla iradenin aynı sonuca yönelik, aynı anda ve bir kurulda açıklanmasının gerekli olduğu kurul kararı ya da belli bir sırayla ve belli bir süreçte açıkladığı müşterek işlemi de tek yanlı işlemdir⁵³. Bir başka ifadeyle kollektif işlem⁵⁴ ve birleşme işlem⁵⁵ olarak ikiye ayrılan çok iradeli işlemler⁵⁶ de tek yanlıdır. Böylece tek yanlı açıklanan iradenin birçok kişi ya da organ tarafından hazırlanması veya işlem yapma sürecinde bir başka makamın görüşünün alınması ve iradesinin işleme katılması işlemin tek yanlılık özelliğini etkilemez⁵⁷. Bir işlem, birden fazla iradenin katılımıyla ortaya çıkmakla birlikte bir amaç içeriyorsa gerçekte tek yanlı bir işlemidir⁵⁸. Yani işlemin tek yanlı olup olmaması, işlemle arasında gerçekleşen bağın niteliğine göre belirlenir⁵⁹.

2.1.1.5. Hukuka uygunluk karinesinden yararlanma

Altında kamu yararı düşüncesi yatan⁶⁰ hukuka uygunluk karinesi, idari işlemin hem kanuni dayanağı olduğu hem de hukuka uygun olduğu varsayımı sebebiyle aksi ispat edilinceye kadar hukuken geçerli ve sağlıklı olduğunu ifade eder⁶¹. Bu çerçevede idari işlem, hukuka uygunluk karinesinden faydalandığından yapılan başvuru üzerine ya da idare tarafından kendiliğinden geri alınıncaya, kaldırılıncaya ya da açılan bir iptal

Administratif, no 61, Stassinopoulos M. (1954). *Traité des Actes Administratifs*, Paris, 57 vd.'den naklen Sezginer, *a.g.e.*, 2000, 36).

⁵³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 374.

⁵⁴ Kollektif işlem, aynı zamanda birden çok kişinin aynı hukuksal sonucu doğurmaya yönelik işlemidir. (Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 1234).

⁵⁵ Birleşme işlem, idare adına değişik zamanlarda açıklanan iradelerin birleşmesinden oluşan işlemidir. (Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 1234).

⁵⁶ Özay, *a.g.e.*, 2004, 488.

⁵⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 374; Delvolvé, P. (1983). *L'Acte Administratif*, Sirey, Paris, 14'den naklen Erkut, *a.g.e.*, 1990, 14; Tek yanlı olarak açıklanan iradenin, birden fazla kişi ya da organ tarafından hazırlanması, onun tek yanlılığını etkilemez. (Delvolvé, *a.g.e.*, 1983, 14'den naklen Erkut, *a.g.e.*, 1990, 14); İdari işlemin hazırlık sürecinde birçok makam ve organın iradenin oluşmasına yardımcı nitelikteki hazırlık ve danışma gibi işlemi, işlemin oluşma sürecindeki usuli işlemidir ve işlemin oluşmasındaki belirleyici ve etkili olan idari makamın iradesi tek yanlıdır. (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 374-375); İradenin tek yanlılığında, idari işlemdeki irade, tek bir makam ya da organ tarafından açıklanabileceği gibi birden fazla kişiden oluşan organ tarafından da açıklanabilir ve birden fazla makam ya da organ da tek bir irade açıklaması için bir araya gelebilir. (Erkut, *a.g.e.*, 1990, 15).

⁵⁸ Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, C. I, İstanbul, 3. B., İsmail Akgün Matbaası, 352.

⁵⁹ Sezginer, *a.g.e.*, 2000, 37; Danıştayın bir kararında; idari işlemde iradenin, tek bir makam ya da organ tarafından açıklanabileceği gibi birçok kişiden oluşan makam, organ ya da kurul tarafından da açıklanabileceğini ifade etmektedir. (Dan. 5. D., T. 17/5/1996, E. 1995/4416, K. 1996/1911 (Sinerji Mevzuat)).

⁶⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 782.

⁶¹ Özay, *a.g.e.*, 2004, 407.

davası sonucu iptal edilinceye kadar kanuni dayanağa sahip ve hukuka uygun kabul edilir⁶².

Birel işlem, hukuka uygunluk karinesinden yararlandığından idare, zorla icra etme yetkisine sahiptir. Böylece, hukuka uygun olduğuna dair yargı kararı gerekmeksizin ilgili üzerinde doğrudan etki gösterdiğinden ilgili de buna uymak zorundadır⁶³. Birel işlem, yargı kararı gibi kesin hüküm gücünde olmadığından ilgili tarafından birel işlemin hukuka aykırı olduğu ileri sürülebilmekle birlikte iptal edilmeden önce ilgili üzerinde etki ve sonuçlarını doğurur⁶⁴.

İdari işlem hukuka uygun varsayıldığından bunun hukuka aykırılığının ileri sürülmesi kural olarak icrailiğini engellemez⁶⁵. Nitekim 2577 sayılı Kanunun 27 nci maddesinin birinci fıkrasına göre; Danıştayda ya da idari mahkemelerde dava açılması, davaya konu idari işlemin yürütülmesini durdurmaz. Ancak 2577 sayılı Kanununun 27 nci maddesinin ikinci fıkrasının birinci ve ikinci cümlesine göre; Danıştay ya da idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması durumunda telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte var olması halinde davalı idarenin savunmasını aldıktan ya da savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilir. Hatta bu mahkemeler uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurabilir⁶⁶.

⁶² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 375.

⁶³ Günday, M. (2017). *İdare Hukuku*, Ankara, 11. B., İmaj Yayınevi, 125.

⁶⁴ Günday, *a.g.e.*, 2017, 126; Hukukilik karinesinden yararlanan idari işlemin sonuçları derhal doğduğundan ispat yükü dava açan özel kişiye aittir ve dava açılması işlemin yürütmesini durdurmaz. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 781-782); Ancak kanunla öngörülmüş istisnalar ve yürütmeyi durdurma kararı verilmesi halinde işlemin yürütmesi durur. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 783-784).

⁶⁵ Günday, *a.g.e.*, 2017, 125.

⁶⁶ Danıştayın konuya ilişkin bir kararında; idari işlem tesis edildiği andan itibaren icrailik ve hukuka uygunluk karinesini haiz olduğundan idarenin tek taraflı kararına, muhatabının uyma zorunluluğu olduğu ve idari işlemlerde devamlılığın ve istikrarın esas olduğu ifade edilmiştir. (Dan. 3. D., T. 28/5/1981, E. 1981/83, K. 1981/100. (*DD*, Y. 12, S. 44-45, 75)); Danıştayın bir kararına göre de idari işlemlerde doğruluk karinesi, idari işlemin düzeltildiği tarihe kadar doğurduğu sonuçların hukuken geçerli sayılmasını gerektirir. (Dan. 3. D., T. 7/3/1972, E. 1972/179, K. 1972/1494. (*DD*, Y. 3, S. 8, 282)); Danıştayın bir başka kararına göre de hukuka uygunluk karinesi ilkesince idari işlem aksi yetkili organ ve mercilerce saptanıncaya kadar doğru kabul edilir ve davaya konu olur. (Dan. 9. D., T. 13/11/1973, E. 1972/1739, K. 1973/2182 (*DD*, Y. 4, S. 14-15, 423)).

2.1.1.6. İcrailik

İptal davasının konusu olan idari işlemin en önemli ve çetrefilli özelliği olan icrailik⁶⁷, idareye, özel hukuk kişileri karşısında önemli üstünlükler tanıyarak iradesinin ilgililere uygulanmasını sağlar. İdari işlemin icrailiğinin temelinde idarenin kamu gücüne sahip olması; kamu gücüne sahip olmasının temelinde de kamu yararı düşüncesi vardır⁶⁸. İcrai nitelikteki işlemler, kamu gücünün ayrıca bir başka işleme gerek olmaksızın üçüncü kişiler üzerinde doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğuran işlemlerdir⁶⁹. İdari işlemin icrai niteliği, organik ve şekli özelliğinden doğar⁷⁰. İdari işlemin tek yanlılık ve hukukilik özelliklerinin doğal tamamlayıcısı uygulanabilir olma özelliği olduğundan icrai işlem, tek yanlı olarak yürütülebilir olma üstünlüğüne ve ayrıcalığına sahiptir⁷¹.

İcrailik özelliğiyle idare, belli bir konuda iradesini açıklar ve bu irade, ilgilisi tarafından kabul edilmesine gerek olmaksızın hukuk düzeninde değişikliğe yol açıp hukuki sonuç doğurur⁷². Böylece icrai işlemle⁷³ idare, ilgilinin rızası olmaksızın tek yanlı iradesiyle ona hak tanıyarak ya da borç yükleyerek hukuk düzenini değiştirebilmektedir⁷⁴. İcrai karar, ilgilinin hukuki durumunda yenilik ya da değişiklik ortaya çıkarır⁷⁵.

Birel işlem, kamu yararı amacıyla kamu gücüne dayanan idarenin tek yanlı iradesiyle alınıp kural olarak ilgilinin rıza veya muvafakati olmasa bile hukuki durumunu değiştirdiğinden ya da ortadan kaldırdığından icrai karar olarak da isimlendirilir⁷⁶.

⁶⁷ Erkut, *a.g.e.*, 1990, 117; Doktrinde bir başka yazara göre; icrai karşılığı olarak “yürütülebilir” terimini kullanmak gerekir. (Özay, *a.g.e.*, 2004, 407-408, dn. 781).

⁶⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 777.

⁶⁹ Erkut, *a.g.e.*, 1990, 119.

⁷⁰ Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, 1966, C. I, 386; İcrai işlem, idarenin kamu gücüne dayanarak kendiliğinden, icra yeteneği olan ve üçüncü kişilere etkili hükümler içeren tek taraflı işlemidir ve organik bakımdan idari işlem olduğundan derhal hükümlerini doğurur. (Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, 1966, C. I, 385); İdari makam tarafından idare edilenlere karşı hukuki bir hüküm oluşturmak amacıyla tesis edilen ve re’sen icrası mümkün işlemlerden çıkan irade beyanıdır. (Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, 1966, C. I, 386).

⁷¹ Özay, *a.g.e.*, 2004, 407.

⁷² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 776.

⁷³ İcrai işlem, “hukuksal durumu etkileyici karar” ve “etkili işlem” olarak da isimlendirilmektedir. (Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 1278).

⁷⁴ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 1278.

⁷⁵ Günday, *a.g.e.*, 2017, 124.

⁷⁶ Günday, *a.g.e.*, 2017, 124.

İdarenin tek yanlı işlemlerinden olan gösterici işlemleri⁷⁷, hazırlayıcı işlemleri⁷⁸ bunun yanı sıra idarenin kuruluş ve işleyişini düzenleyen tedbir ve kararları icrai nitelikte değildir⁷⁹.

İdarenin düzenleyici işlemlerinden idare edilenler üzerinde hak ve yükümlülük doğuran icrai işlemlerinin yanı sıra kendi kuruluş ve işleyişine ilişkin aldığı tedbir ve işlemler olarak iç düzen işlemi de mevcuttur⁸⁰. Değişik isimler altında yapılan işlemlerin, düzenleyici işlem mi iç düzen işlemi mi olduğunu ayırt etmek için içeriğine bakılmalı ve kişilerin hukuki durumlarını etkileyici genel, objektif kurallar içeren işlemler düzenleyici işlem sayılmalıdır⁸¹.

⁷⁷ İdarenin bu tür işlemleri, idarenin belli konu veya sorunlara ilişkin düşünce, niyet ve tasarılarını açıklayıcı niteliktedir. (Günday, *a.g.e.*, 2017, 124).

⁷⁸ İdarenin bu tür işlemleri, bir icrai kararın alınmasını hazırlayıcı niteliktedir. (Günday, *a.g.e.*, 2017, 124).

⁷⁹ Günday, *a.g.e.*, 2017, 124; Örneğin belli bir konuda bilgi verilmesi ya da projenin bildirilmesi gibi bildirici; istek, temenni ve öneri gibi beyan edici; incelemeler, danışma kararları, ihtarlar, raporlar ve direktifler gibi bir icrai işlemi hazırlayıcı ya da ilan, tebliğ ve ihbarname gibi icrai işlemlerin yerine getirilmesi ve uygulama aşamasıyla ilgili idarenin iç düzen işlemleri icrai olmayan işlemlerdir. (Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 1279); İcrai olmayan idari işlemler konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Kaya, C. (2005-Haziran/Aralık). “Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler”, *Gazi ÜHFD*, 9 (1-2), 253-284.

⁸⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1410.

⁸¹ Tan, T. (2018). *İdare Hukuku (İdarenin Kuruluşu, Faaliyet Türleri, İşlemleri, Sorumluluğu, Kamu Görevlileri, Kamu Malları, Yargısal Denetim)*, Ankara, 7. B., Turhan Kitabevi, 82.

İdari işlemin iptal davasına konu olabilmesi için kesin⁸² olmasının yanı sıra yürütülmesi gerekli işlem⁸³ de olması gerektiğinden⁸⁴ (2577 sayılı Kanun m. 14/3- d) iptal davasında da idari işlemin icrailiği şartı aranmaktadır⁸⁵.

İdari işlemler etkilerini, önce hukuk alanında sonra da olgularda gösterdiğinden bunların hukuk açısından etkisi, ani ve genelken uygulama açısından gecikmeli ve istisnaidir⁸⁶. Bir idari işlemin hukuk dünyasında ortaya çıkan sonuçlarının maddi dünyaya doğrudan doğruya aktarılması o işlemin re'sen icra edilmesidir⁸⁷. Bu çerçevede idari işlemlere ilişkin re'sen icra, icrai kararın hukuk dünyasında doğurduğu yenilik veya değişikliğin idarenin eylemleriyle maddi dünyada da gerçekleşmesidir⁸⁸. İdarenin kamu gücüyle yaptığı icrai işlem, hukuka uygunluk karinesine sahip olduğundan idarenin re'sen icra yetkisinin getirdiği ayrıcalıktan faydalanır⁸⁹.

⁸² Kesin işlem; işlemin tamamlanmış ve uygulanmaya hazır, nihai bir işlem olmasıdır. (Tan, T. (1969-Aralık). “İdarenin Kesin İşlemleri ve 5917 Sayılı Kanunun Uygulanması”, *AİD*, 2 (4), 109; Doktrinde yer alan bir görüşe göre; idarenin kesinleşmiş ancak uygulanabilme gücüne kavuşmamış kararları olduğundan doğrudan ya da zorla yerine getirmeye ilişkin ilkeler saklı kalarak uygulanabilme gücü olan icrai işlemlere “yürütülebilir” ifadesi kullanılmalıdır. İdarenin işlemini, herhangi bir direnişle karşılaşmadan yürütebilmesi kural olmakla birlikte direniş durumunda da yasal şartlarına uygun olarak re'sen icra ve cebri icra yoluyla yürütebilir. (Özay, a.g.e., 2004, 407, dn. 778).

⁸³ Doktrinde yer alan bir görüşe göre; sebepsiz işlem olmadığından etkisiz işlem türü yoktur; ancak bazılarının belli bir süreç içerisinde etkileri ayrılabilir nitelikteyse iptal davasına konu olabilir. (Özay, a.g.e., 2004, 408, dn. 782; Ayrıca detaylı bilgi için bkz. Sezginer, a.g.e., 2000); Bir başka yazara göre de işlem oluşturulduğundan itibaren icrailik özelliğine sahip olduğundan icrailik, işlemin niteliğini; etkililik ise işlemin üçüncü kişiler üzerinde doğurduğu hukuki sonuçlar olduğundan daha çok menfaat koşulunu ilgilendirir. İcrai işlem, yürürlüğe girmediğinde ya da menfaat ihlali koşulu gerçekleşmediğinde iptal davasına konu olmaz. (Erkut, a.g.e., 1990, 119).

⁸⁴ Danıştayın bir kararına göre; idari işlemin iptal davasına konu olabilmesi için kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem olması ve başka bir makamın onayı olmaksızın hukuk düzeninde değişiklikler meydana getirebilmesi gerekir. (Dan. 14. D., T. 1/6/2011, E. 2011/5212, K. 2011/7 (Sinerji Mevzuat)); Anayasa Mahkemesi de bu konuya ilişkin kararlarında; ancak kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlemin dava konusu olabileceğini belirtmiştir: (AYM, T. 11/12/1986, E. 1985/11, K. 1986/29 (R. G., T. 18/4/1987, S. 19435)); AYM, T. 22/5/1963, E. 1963/205, K. 1963/123 (R. G., T. 13/8/1963, S. 11480)); Kesin ve yürütülebilir işlem, işlemin icrailiği özelliğinden çok işlemin iptal davasına konu oluşturması için önemlidir. Kesin işlem, idari karar alma sürecinin tamamlanarak nihai işlemin ortaya çıkmasıdır. (Erkut, a.g.m., 1991, 112).

⁸⁵ İcrai, kesin, yürütülebilir ve uygulanabilir kavramları işlemin hukuksal sonuçlar doğurabilme, haklar ve yükümlülükler yaratabilme gücünü belirler. Menfaat koşulu ise işlemin kapsamına giren ilgililerin ya da işlem muhataplarının belirlenmesi ile ortaya çıkar. (Erkut, C. (1990-1/4 Mayıs). “İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi: Birinci Kitap (İdari Yargı)*, Ankara, Danıştay Yayınları No. 53, Danıştay Matbaası, 111, dn. 8).

⁸⁶ Duran, a.g.e., 1982, 413.

⁸⁷ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 779; Uyuşmazlık Mahkemesinin bir kararına göre; idari işlemler, kamu kurum ve kuruluşlarınca kamu hukuku kuralları uyarınca tek taraflı tesis edilen ve re'sen uygulanabilen hukuki tasarruflardır. (U. M., T. 20/2/1989, E. 1988/2, K. 1989/1 (R. G., T. 15/4/1989, S. 20140)); Danıştayın benzer tanımını için bkz. Dan. 10. D., T. 1/7/1987, E. 1987/1159, K. 1987/1458 (R. G., T. 24/7/1987, S. 19527).

⁸⁸ Günday, a.g.e., 2017, 125.

⁸⁹ Erkut, a.g.e., 1990, 120.

İcrai karar, idareye borç yükleyen bir işlemse kararın yürütülmesini idare sağlar⁹⁰. İcrai karar, ilgisine hak tanıyan işlemse ilgilinin bu haktan yararlanmasına idare engel olmaz. İcrai karar, ilgisine borç yükleyen işlemse kural olarak ilgili icrai kararı yerine getirir; ancak ilgilisi yerine getirmezse idare gerekirse cebren bu kararın yerine getirilmesini sağlar⁹¹.

Kanunlarda idari ve cezai yaptırımlar bulunmadığında, bulunsa da idari işlemin icrası sağlanamadığında, acele ya da olağanüstü hallerde kamu düzeni ve kamu yararı için idare, kararlarını re'sen icra eder. Yani kararı, kendisi uygular ya da kararı yerine getirmeyen ya da kararın yerine getirilmesine karşı koyan ilgiliye güç kullanarak icraya ya da karara uymaya zorlamak için cebri icra kullanır⁹².

İdare, kural olarak re'sen icra yetkisine sahip olduğundan aldığı kararları icra ederek hukuk dünyasında doğurduğu değişiklikleri maddi dünyaya aktarabilir⁹³. Ancak bazen bu kararların icrası için kanunda idarenin, mahkemeler veya icra dairelerine başvurusu öngörülür. İdarenin kendi aldığı kararı cebir kullanarak re'sen icra edebilmesi için kanunla yetki verilmesi ve Anayasa'nın temel hak ve hürriyetlerin sınırlanması başlıklı 13 üncü maddesinde öngörülen şartlara uyması ve Anayasa'nın çeşitli maddelerindeki özel güvenceleri ihlal etmemesi gerekir⁹⁴.

Ayrıca, re'sen icraya ya da cebren icraya elverişli olmayan bazı kararlarda, kanunda idari ya da cezai yaptırımlar öngörülerek ilgili, icrai karara uymaya ya da icrai kararın uygulanmasına engel olmamaya zorlanmaktadır⁹⁵.

2.1.1.7. Kamu yararı amacı taşıma

İdari fonksiyonun konusunu oluşturan kamusal iş ve faaliyetlerin çoğu özel kesim tarafından yürütülemez. Bunların idare tarafından yürütülmesi tüm toplum için önem taşır. Özel kesim faaliyetlerinden farklı olarak idari fonksiyonun amacı, kamu yararını gerçekleştirmektir. İdare, tüm topluma hizmet sunmak ve böylece kamunun yararını

⁹⁰ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 1284.

⁹¹ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 1285.

⁹² Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 1287.

⁹³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 779.

⁹⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 780.

⁹⁵ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 1285-1286.

sağlamak için faaliyette bulunduğundan özel kişilere oranla üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmıştır⁹⁶.

İdare hukukunda ilişkiler, kamu yararı düşüncesine tâbi olduğundan genellikle belli bir kurala dayanır. Bir başka ifadeyle ilişkilerin içeriği önceden genel ve objektif olarak mevzuatla düzenlendiğinden tek yanlılık ve eşitsizlik egemendir⁹⁷.

Kamu yararı, toplumda bireysel ve kollektif menfaatler arasında kurulan dengedir. Kamu yararı, işlemin başka amaçlarla yapılıp yapılmadığını araştırarak ortaya çıkarılabilir. Bu çerçevede nefret, kin, sevgi gibi kişisel duygular ya da üçüncü kişinin menfaatinin korunması, siyasi amaçlarla ya da ekonomik menfaat için yapılan işlemler kamu yararı dışındaki işlemlerdir⁹⁸. Asli kural koyma yetkisine sahip olan kanun koyucunun, idareye görev ve buna bağlı yetki vererek o alanda işlem yapmasını isterken hangi amacın gerçekleştirilmesini düşündüğü ve istediğine bakılarak kamu yararının nasıl somutlaştığı yorum yoluyla bulunabilir⁹⁹.

İdari faaliyetlerin nihai amacı kamu yararı olduğundan bu faaliyetin en önemli yöntemi olan idari işlemler de her koşulda kamu yararına hizmet etmelidir¹⁰⁰. Bir başka ifadeyle kamu yararı bütün idari işlemler için geçerli genel bir şarttır¹⁰¹. İdareye kamusal yetkiler verilmesinin amacı, kamu yararını gerçekleştirmek olduğundan bütün idari işlemler kamu yararı amacına yönelik olmalıdır¹⁰². Kanunda kamu yararı amacı öngörülme bile idare yaptığı bütün işlemlerde kamu yararı amacı gütmek zorundadır ve idari işlemin amaç unsurunda idarenin takdir yetkisi olamaz¹⁰³. Bu çerçevede

⁹⁶ Günday, *a.g.e.*, 2017, 16.

⁹⁷ Günday, *a.g.e.*, 2017, 29.

⁹⁸ Yıldırım, Yasin, Kaman, Özdemir, Üstün, Çakır, Tekinsoy, *a.g.e.*, 2020, 510.

⁹⁹ Özay, *a.g.e.*, 2004, 500.

¹⁰⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 375.

¹⁰¹ Laubadère, A., Venezia, J.-C., Gaudemet, Y. (1999). *Traité De Droit Administratif*, Paris, L.G.D.J., Onbeşinci B., C. I, 581'den naklen Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1096-1097.

¹⁰² Laubadère, Venezia, Gaudemet, *a.g.e.*, 1999, 581'den naklen Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1096; Danıştayın bir kararında; düzenleyici işlemlerin amacının hukuka uygun olması için dayanağı kanun gibi kamu yararı amacı doğrultusunda uygulanmasının sağlanması gerektiği ifade edilmiştir. (Dan. 6. D., T. 24/11/1998, E. 1997/4439, K. 1998/5786 (**DD**, S. 100, 252-255)); Danıştayın bir kararına göre de kanunen tanınan kamulaştırma yetkisinin kanunun amacı dışında kullanılması suretiyle tesis edilen işlem hukuka aykırıdır. (Dan. 6. D., T. 8/5/1998, E. 1997/5678, K. 1998/2370 (Lexpera)).

¹⁰³ Laubadère, Venezia, Gaudemet, *a.g.e.*, 1999, 581'den naklen Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1097; Danıştay kararına göre; kanunen idareye tanınan takdir yetkisi mutlak olmayıp kamu yararı ve hizmetin gerekleriyle sınırlı olduğu yargısal içtihatlarla kabul edilmiştir. (Dan. 5. D., T. 12/2/1991, E. 1988/3400, K. 1991/178 (**DD**, Y. 22, S. 82-83, 383-386)).

idarenin işlemlerinde göstermek zorunda olduğu sebep de mutlaka kamu yararına yönelik olmalıdır¹⁰⁴.

2.1.2. İdari İşlem ve Diğer İşlemler

İdari işlemin belirlenmesinde, organik ve maddi olmak üzere iki kriter göz önünde bulundurulur. Organik kriter, işlemin idare bütününde yer alan bir kuruluş, organ veya makam tarafından yapılmasıyla; maddi kriter ise işlemin idare hukuku alanında yürütülen bir faaliyete ilişkin olmasıyla ilgilidir¹⁰⁵.

Yasama ve yargı organlarının işlevsel anlamda idari faaliyette bulunduğu işlemler, maddi kritere göre idari işlemdir¹⁰⁶. Ayrıca, maddi kritere göre bazı özel hukuk tüzel kişileri de kendilerine verilen kamusal görevlerle ilgili kamusal yetki kullanıp idari işlem yapabilmektedir¹⁰⁷.

Raymond Carre de Malberg'in savunduğu “şekli veya organik” kriter adı da verilen biçimsel geçerlilik ölçütüne göre; devletin işlemlerini, bu işlemlerin dış biçimlerine ve hukuki sonuçlarına göre pozitif verilerden hareket ederek gruplandırmak gerekir¹⁰⁸.

İdari işlemin tespitini kolaylaştırabilmek için idari işlemin, özel hukuk, yasama ve yargı işlemi ile özel bir durum olan hükümet tasarrufundan ayrıldığı noktalar incelenecektir.

2.1.2.1. İdari işlem ve özel hukuk işlemi

Bu başlık altında idarenin özel hukuk işlemleri ve özel hukuk tüzel kişilerinin idari işlem niteliğindeki işlemleri incelenerek, idari işlemin özel hukuk işlemlerinden ayrılması ele alınacaktır.

¹⁰⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1015.

¹⁰⁵ Gözübüyük, A. Ş., Tan, T. (2019). *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, C. I, Ankara, 13. B., Turhan Kitabevi Yayınları, 334.

¹⁰⁶ Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, 2019, 334; Yasama ve yargı organlarının idare işlevine giren ihtiyaçlarının giderilmesine ve malları ve yönetimi altındaki değerlere ilişkin uzun süreli ve kesintisiz yürütülmesi gereken faaliyetleri idari işlemdir. (Özay, *a.g.e.*, 2004, 417).

¹⁰⁷ Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, 2019, 334.

¹⁰⁸ Malberg, R. C. (2004). *Contribution a la Théorie Générale de l'Etat*, Paris: Dalloz, 269'dan naklen Güneş, M. (2020). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri”, *İnönü ÜHFD*, 11(1), 168.

İdarenin işlemleri, kamusal yetki ve usullerin kullanılmış olup olmaması kriterine göre idari işlem ve özel hukuk işlemi olarak ikiye ayrılmaktadır¹⁰⁹.

İdarenin özel hukuk alanında yaptığı işlemler oldukça geniş bir alanı kapsar ve idari işlem değildir. Örneğin; idarenin özel mallarına ilişkin işlemler ve idarenin ticari alandaki işlemleri özel hukuk işlemi olarak nitelendirilir. Ancak özel hukuk alanında idare tarafından yapılan bazı işlemler, özel hukuk usullerine göre yapılırken bazıları kamusal usuller kullanılarak yapıldığından bu alandaki her işlemi özel hukuk işlemi olarak nitelendirmek doğru bir yaklaşım değildir. İdarenin özel hukuk alanında yapmış olduğu bu işlemleri ayırt etmekte net bir kıstas bulunmamakla birlikte kamu gücü kullanımı bu ayırda en temel unsurdur¹¹⁰. Bu çerçevede idarenin özel hukuk işlemi, kamu gücü ayrıcalıkları içermeyen işlemlerdir¹¹¹. İdarenin özel hukuk işlemleri, özel hukuka tabidir ve bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda görülmektedir¹¹². Belirtildiği üzere idarenin her işlemi idari işlem değildir fakat; özel hukuk tüzel kişilerinin bazı işlemleri idari işlem niteliğindedir¹¹³.

Özel hukuk tüzel kişilerine, kamu tüzel kişileri tarafından yapılan kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetlerin yerine getirilmesi görevi verildiğinde bunların, idare hukukuna özgü yetki kullandığı işlemleri idari işlem sayılır¹¹⁴. İdare adına hareket eden ancak idare içinde yer almayan özel hukuk tüzel kişisi, idari işlem yetkisine sahipken idari makam gibi hareket eder ve idari makam olarak kabul edilir¹¹⁵.

Uyuşmazlık Mahkemesi bir kararında; 6132 sayılı Kanun kapsamında Tarım ve Köyişleri Bakanlığının at yarışları yapma ve müşterek bahis düzenleme yetkisini, sözleşmeyle devrettiği özel hukuk tüzel kişisi olan Türkiye Jokey Kulübü ve buna

¹⁰⁹ Tan, T. (1993). “İdarenin Özel Hukuk Alanındaki İşlemleri”, *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi: İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri (10-14 Mayıs 1993)*, Ankara, 204.

¹¹⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 373.

¹¹¹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 761.

¹¹² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 760-761; Örneğin idarenin özel mallarının yönetimine ilişkin idarenin yaptığı işlemler, idarenin özel hukuk sözleşmeleri, kamu iktisadi teşebbüslerinin (233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre; kamu iktisadi teşebbüsleri, bu Kanun Hükmünde Kararname ile saklı tutulan hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabidir.) üçüncü kişilerle işlemleri kamu gücü ayrıcalıkları içermediğinden bunlara özel hukuk hükümleri uygulanır ve bunlardan kaynaklanacak uyuşmazlıklar da adli yargıda görülür. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 760).

¹¹³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 759.

¹¹⁴ Sait, *a.g.e.*, 2001, 1278.

¹¹⁵ Erkut, *a.g.e.*, 1990, 62.

ilişkin denetim yapan komiserler kurulunun kararının idari olduğunu kabul etmektedir¹¹⁶.

Danıştayın bu konuya ilişkin bir kararındaysa, o zaman yürürlükte olan 3461 sayılı Kanun ile tüzel kişilik kazanan özel hukuk hükümlerine tabi olan Türkiye Futbol Federasyonu Başkanlığına bağlı Merkez Hakem Kurulunca tek taraflı olarak ilgilinin hukukunu etkileyecek şekilde idari işlem tesis edildiği belirtilmektedir¹¹⁷.

2.1.2.2. İdari işlem ve yasama işlemi

Organik kritere göre yasama organından çıkan işlemler yasama işlemi; idare organından çıkan işlemlerse idari işlem olarak adlandırılır. Buna göre, idare organından çıkan bir işlem, maddi açıdan yasama işlemi gibi genel, soyut, objektif ve kişilik-dışı olsa da bu işlem bir yasama işlemi olmayıp idari işlemdir. Örneğin; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik gibi yürütme organının düzenleyici işlemleri organik açıdan idari işlemdir¹¹⁸.

Yasama organının yasama yetkilerini kullandığı işlemler ve özel hukuk işlemleri idari işlem grubuna girmez. Ancak yasama organının idari işlev niteliğindeki işlemi, maddi bakımdan idari işlemdir¹¹⁹.

Yasama işlemlerinden kanun olmayan parlamento kararları, yasama meclislerinin kendi iç işleyişlerine, yürütme organıyla olan ilişkilerine, Anayasa veya kanunlarda açıkça parlamento kararı biçiminde yapılması öngörülen işlemlere yönelik olarak, Meclis Genel Kurulunda yapılan bir oylama neticesinde alınan ve devlet başkanının onayıyla kural olarak yargısal denetime tabi olmayan işlemlerdir. Parlamento kararlarının Genel Kurulda yapılan bir oylama neticesinde alınmaları, onları, Genel Kurulun bilgisine sunularak gerçekleştiren diğer yasama işlemlerinden farklı kılmakta;

¹¹⁶ U. M., T. 13/2/1995, E. 1995/2, K. 1995/1 (R. G., T. 20/3/1995, S. 22233).

¹¹⁷ Dan. 10. D., T. 17/6/1991, E. 1991/1149, K. 1991/2286 (Sinerji Mevzuat); Danıştay bu konuya ilişkin bir başka kararında; 3461 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle Türkiye Futbol Federasyonunun genel idare dışında özel hukuk tüzel kişiliğine dönüştüğü ve kulüpler arasındaki uyuşmazlıkların tahkim kurulunca kesin karara bağlanması ve bu kararların da adli yargı yerinde incelenmesi gerektiği sonucuna varmıştır. (Dan. 10. D., T. 20/2/1991, E. 1989/2924, K. 1991/547 (Sinerji Mevzuat)).

¹¹⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 724.

¹¹⁹ Duran, *a.g.e.*, 1982, 385; İdarenin disiplin işlerinde, idari müeyyide kovuşturmalarında, mahalli idareler ile kamu kurumları üzerindeki idari denetim konusunda uyguladığı yarı yargısal usuldeki işlemleri idari niteliktedir. (Duran, *a.g.e.*, 1982, 385, dn. 1).

konu bakımından sınırlı olmaları, devlet başkanının onayına ve kural olarak yargısal denetime tabi olmamaları ise kanunlardan ayırmaktadır¹²⁰.

Organik kritere göre, kural olarak yasama işlemleri TBMM Genel Kurulu tarafından tesis edilen işlemler; idari işlemlerse TBMM Başkanlığı, TBMM Başkanlık Divanı veya TBMM Genel Sekreterliği tarafından tesis edilen işlemlerdir¹²¹. Kamu tüzel kişiliği olmasa da icrai karar alma yetkisine sahip her makam düzenleyici işlem yapabileceğinden TBMM Başkanlık Divanı ve TBMM Başkanlığı; idari teşkilatın görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idari düzenlemeler yapabilir (6253 sayılı Kanun m. 27). Ayrıca, TBMM Başkanlık Divanı da yönetmelik çıkarabilir (6253 sayılı Kanunun muhtelif maddeleri)¹²².

TBMM Başkanlığının tek taraflı işlemleri, birel ya da düzenleyici idari işlemdir ve idari yargının denetimine tabidir. TBMM Başkanlığının, tüzel kişilik sıfatından kaynaklanan iki taraflı olan sözleşme niteliğindeki işlemleriyse adli yargının denetimine tabidir¹²³. TBMM Başkanının, Anayasa'nın 93 üncü maddesine göre tatilde olan TBMM'yi olağanüstü toplantıya çağırma işlemi yasama işlemi olup idari işlem olmadığından idari yargının denetimine tabi olmadığı gibi Anayasa Mahkemesinin denetimine de tabi değildir¹²⁴.

Danıştay bir kararında; Sayıştaya üye seçilmesiyle ilgili olarak Plan ve Bütçe Komisyonunca yapılan ve TBMM Genel Kurulunca onaylanan işlemi bunlar idari makam olmadığından idari yargı denetimine tabi tutulamayacağı sonucuna ulaşmıştır. Aynı kararında; TBMM Başkanlığının personel hakkındaki işlemlerinin fonksiyonel açıdan idari nitelikte olduğu ve idari yargıda denetlenebileceğini ifade etmiştir¹²⁵.

¹²⁰ Çekiş, O. (2009). "Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri", *Yasama Dergisi*, S. 12, 134.

¹²¹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 729.

¹²² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1389.

¹²³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 727.

¹²⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 729; Anayasa Mahkemesi bir kararında; TBMM Genel Kurulu ve Danışma Kurulunun 13/3/1999 tarihinde toplantıya çağırılmasını bunlar TBMM Başkanlık işlemleri olduğundan, bu işlemlerin iptaline ilişkin başvuruyu görevsizlik nedeniyle reddetmiştir. (AYM, T. 25/3/1999, E. 1999/12, K. 1999/5 (R. G., T. 7/10/1999, S. 23839)).

¹²⁵ Dan. 5. D., T. 16/12/1987, E. 1987/2379, K. 1987/1785 (Sinerji Mevzuat); Anayasa Mahkemesi bir kararında; Sayıştaya üye seçiminin, maddi anlamda yasama faaliyeti olmayıp idari işlem olduğu sonucuna ulaşmaktadır. (AYM, T. 11/7/1991, E. 1990/39, K. 1991/21 (R. G., T. 23/5/1992, S. 21236)).

Danıştay bir başka kararında; RTÜK'ün üyelerinin TBMM Genel Kurulunca seçimi ve atanmasına ilişkin TBMM kararının, idare fonksiyonuyla ilgili olduğundan idare mahkemesinde davaya konu olacağı sonucuna varmıştır¹²⁶.

TBMM Başkanlığının birel işlemlerinin yanı sıra düzenleyici işlemleri olan yönetmelikleri de idari işlem olarak idari yargının denetimine tabidir¹²⁷. Danıştay bir kararında; TBMM Başkanlığı tarafından çıkarılan ve Resmî Gazete'de yayımlanan Milli Saraylar Daire Başkanlığı Koruma ve Değerlendirme Kurulu Kuruluş ve Görevleri Yönetmeliği'ni idari işlem kabul ederek iptal etmiştir¹²⁸.

2.1.2.3. İdari işlem ve yargı işlemi

Yargı fonksiyonu ile idare fonksiyonu arasındaki fark şudur: Yargı fonksiyonu organik bakımdan tam bağımsız ve önüne gelen meselelerle bizzat ilişkisi olmayan merci ve kamu görevlileri tarafından yerine getirilir; idare fonksiyonu ise bağımsız olmayan kamu görevlileri tarafından yerine getirilir¹²⁹.

Organik kritere göre, yargı işlemi yargı organından çıkan işlem olduğundan Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Uyuşmazlık Mahkemesi ve ilk derece mahkemelerin işlemleri yargı işlemleridir¹³⁰. Yargı organının idari işlemlerini tespit için kullanılan maddi kritere göre bu işlemlerin hukuki uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin olup olmadığına bakılır¹³¹. Yargı işlemi, yargı organlarının hukuki uyuşmazlıkları ve hukuka aykırılık iddialarını karara bağlayan bir işlemdir¹³². Böylece bir işlemin yargı işlemi olması için hem organik kritere göre yargı organından çıkması hem de maddi kritere göre bir hukuki uyuşmazlığın çözümüne ilişkin olması gerekir¹³³. Yargı

¹²⁶ Dan. 5. D., T. 24/1/2007, E. 2005/5627, K. 2007/72 (Sinerji Mevzuat); Ancak Danıştay bir başka kararında ise; TBMM'nin kararının niteliğini irdelemeksizin idari makam olmadığından hareketle Türkiye-ABD Parlementolararası Dostluk Grubu Yönetim Kurulu ile Denetleme Kurulu üyelikleri ve başkanlığı seçimlerinin yasama işlemi olduğu ve idari işlem olmadığı sonucuna varmıştır. (Dan. 10. D., T. 13/11/2007, E. 2006/1095, K. 2007/5137 (Sinerji Mevzuat)).

¹²⁷ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 728.

¹²⁸ Dan. 6. D., T. 28/2/1996, E. 1996/91, K. 1996/929 (Sinerji Mevzuat).

¹²⁹ Azrak, A. Ü. (1968). "Yargı ve İdare, İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 34, S. 1-4, 155.

¹³⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 729.

¹³¹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 729.

¹³² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 733.

¹³³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 730.

organının idari işlev dışındaki özel hukuk ve yargısal işlemleri, kendilerine özgü hukuki rejime tabidir¹³⁴.

Yargı organının idari işlev niteliğindeki işlemleri, idare alanına giren ve maddi bakımdan idari işlemdir¹³⁵. Kamu tüzel kişiliği olmayan yüksek mahkemeler (Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay), icrai karar alma yetkisine sahip olduğundan düzenleyici işlem yapabilir ve yönetmelik çıkarabilir. Yüksek mahkemeler, kendi iç işleyişine, kendi personelinin yönetimine ilişkin birel işlemler de yapabilir¹³⁶. Örneğin; yargı organının idari personeline ilişkin işlemleri, iç düzenine ilişkin işlemler¹³⁷, başkan seçme işlemleri, aday gösterme işlemleri ve bazı hakimlerin disiplin işlemleri bunlardandır¹³⁸.

Organik kritere göre yargı organından çıkmayan bir işlem, maddi kritere göre yargı işlemine benzese, yani bir hukuki uyuşmazlığın veya bir hukuka aykırılık iddiasının çözümü hakkında verilse ve iddia-tespit-müeyyide aşamalarını içerse de yargı işlemi sayılmaz¹³⁹. Örneğin; tecavüzün önlenmesi kararları¹⁴⁰, disiplin cezaları, 5326 sayılı Kabahatler Kanununa göre alınan idari yaptırım kararları, kolluk işlemleri¹⁴¹ ile bağımsız idari otoritelerin işlemleri ve Hakimler Savcılar Kurulu kararları gibi¹⁴².

Yürütme, yasama ve yargı organlarının idari işlev dışındaki özel hukuk, yasama ve yargı işlemleri idari işlem değildir. Bunlar ayrı bir hukuki rejime ve yargısal denetime tabidir. Bu çerçevede devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin idari işlev konusunda yaptığı her işlem, esas itibarıyla idari işlemdir¹⁴³.

¹³⁴ Duran, *a.g.e.*, 1982, 385.

¹³⁵ Duran, *a.g.e.*, 1982, 385.

¹³⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1390.

¹³⁷ Konuya ilişkin Danıştay kararı için bkz. Dan. 5. D., T. 17/5/1996, E. 1995/4416, K. 1996/1911 (Sinerji Mevzuat).

¹³⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 733-745.

¹³⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 730; İdarenin disiplin işlerinde, idari yaptırım kovuşturmalarında, mahalli idareler ile kamu kurumları üzerindeki idari denetimde uyguladığı yarı yargısal usuldeki bazı işlemleri idari niteliktedir. (Duran, *a.g.e.*, 1982, 385, dn. 1).

¹⁴⁰ Konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. AYM, T. 22/10/1968, E. 1968/8, K. 1968/48 (R. G., T. 23/5/1969, S. 13205).

¹⁴¹ Konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararı için bkz. AYM, T. 6/1/1970, E. 1969/46, K. 1970/2 (R. G., T. 15/12/1970, S. 13695).

¹⁴² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 730-733; İdarenin disiplin işlerinde, idari müeyyide kovuşturmalarında, mahalli idareler ile kamu kurumları üzerindeki idari denetim konusunda uyguladığı yarı yargısal usuldeki işlemleri idari niteliktedir. (Duran, *a.g.e.*, 1982, 385, dn. 1).

¹⁴³ Duran, *a.g.e.*, 1982, 385; İdarenin disiplin işlerinde, idari müeyyide kovuşturmalarında, mahalli idareler ile kamu kurumları üzerindeki idari denetim konusunda uyguladığı yarı yargısal usuldeki işlemleri idari niteliktedir. (Duran, *a.g.e.*, 1982, 385, dn. 1).

2.1.2.4. İdari işlem ve hükümet tasarrufu

Doktrinde konu bakımından özellik gösteren hükümetin bazı işlemlerinin, idari işlem olarak nitelendirilemeyeceği ve yargı organları tarafından denetlenemeyeceği ileri sürülerek bunlar için hükümet tasarrufu¹⁴⁴ kavramı kullanılmaktadır¹⁴⁵. Bu görüşe göre; hükümetin bazı hukuksal ve maddi işlemleri olarak kanunilik ilkesinin istisnasını teşkil eder ve yargı denetimi dışındadır¹⁴⁶.

Yargı yerleri, açık bir kanuni engel olmamasına rağmen tarihsel süreçte hükümetin bazı işlemlerini çeşitli gerekçelerle denetlemekten kaçınmıştır¹⁴⁷. Bu nedenle de hükümet tasarrufu kuramı, yargı kararlarıyla doğduğundan içtihadidir¹⁴⁸. Hükümet tasarrufunu, yargı denetimi dışında bırakmak hukuki bir gerekçeye dayanmamaktadır¹⁴⁹. Örneğin; hükümet tasarrufu, “*milletin, devletin yüksek ve fevkalade menfaatlerini korumak*”, “*hükümeti diplomatik sahada birtakım müşküllere maruz bırakmaktan çekinmek*”, “*yasama organı ile ihtilaf haline düşmekten kaçınmak*” ve “*hükümete geniş ve tam bir serbesti tanımak*” gibi gerekçelere dayanmaktadır¹⁵⁰.

Danıştay, bazı kararlarında açıkça hükümet tasarrufu¹⁵¹, bazılarında da devletin yüksek siyaseti¹⁵², devletin siyasi icraatı¹⁵³ ve siyasi tasarruflar¹⁵⁴ gibi çeşitli deyimler kullanmıştır¹⁵⁵.

¹⁴⁴ Hükümet tasarrufu, hikmet-i hükümet olarak da isimlendirilmektedir. (Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 163).

¹⁴⁵ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 749.

¹⁴⁶ Eroğlu, H. (1985). *İdare Hukuku: Genel Esaslar, İdari Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi*, Ankara, 5. B., Turhan Kitabevi, 53; Doktrinde, hükümet tasarrufunun hükümet dışında idari bir kuruluş tarafından da yapılabileceği ileri sürülmüştür. (Gözübüyük, A. Ş., Tan, T. (2008). *İdare Hukuku: İdari Yargılama Hukuku*, C. II, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 40); Ancak bir başka yazara göre; hükümet dışındaki makamların işlemleri hükümet tasarrufu sayılamayacağından idari yargı yerlerinin, kendi yargı yetkilerini daraltan önceden ret kararları vermemeleri gerekir. (Özay, İ. H. (1982). “Türkiye’de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı”, *İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu*, Ankara, Danıştay Başkanlığı Yayınları No. 33, 23).

¹⁴⁷ Sarıca, R. (1943). “Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları”, *İÜHF*, VIII (3-4), 458.

¹⁴⁸ Eroğlu, *a.g.e.*, 1985, 53.

¹⁴⁹ Sezginer, *a.g.e.*, 2000, 96; Eroğlu, *a.g.e.*, 1985, 53 vd..

¹⁵⁰ Giritli, İ. (1958). *Türkiyede ve Yabancı Memleketlerde Hükümet Tasarrufları*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları No. 770, 14.

¹⁵¹ DDDUH, T. 6/12/1938, E. 938/310, K. 938/243 (*DKD*, S. 9, 63).

¹⁵² Dan. 1. Dava Dairesi, T. 24/9/1936, E. 936/474, K. 936/2077 (*DKD*, S. 6, 125).

¹⁵³ Dan. 1. Dava Dairesi, T. 14/10/1931, E. 29, K. 2504 (*DKD*, S. 6, 122).

¹⁵⁴ Dan. 5. Dava Dairesi, T. 18/3/1939, E. 938/6, K. 939/182. (*DKD*, S. 8, 85).

¹⁵⁵ Danıştay zamanla hükümet tasarruflarının alanını daraltarak yargı denetiminin kapsamını genişletmiştir. (Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: İdari Yargılama Hukuku*, 2008, 46).

Hükümet tasarrufunun niteliği itibarıyla önceden belirlenmiş kurallara tabi değildir¹⁵⁶. Hükümet tasarrufunda, işlemin mahiyeti göz önünde bulundurularak buna bazı hususlar dâhil edilmektedir¹⁵⁷. Bunlar, yürütmenin idare olarak değil; hükümet görevini yerine getirirken yaptığı büyük ulusal menfaatleri ilgilendiren, ülkenin savunmasına, ulusal güvenliğine ve dış politikasına ilişkin önemli kararların alınmasında söz konusudur¹⁵⁸.

Danıştay, 1924 Anayasası döneminde herhangi bir pozitif düzenleme bulunmamasına¹⁵⁹ rağmen içtihatlarında bazı idari işlemler hakkında hukuken açıklanamayan ve hükümet tasarrufu kuramı nedenlerine dayanıp ret kararı vererek yargılama yetkisini sınırlamıştır¹⁶⁰.

1961 Anayasası'nın 114 üncü maddesinin ilk metninde “*İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde yargı denetimi dışında bırakılamaz.*” hükmü yer almıştır. Bu hükmün gerekçesinde; gerek yasamanın yasama tasarrufları şeklindeki yargıya müdahalelerini gerekse yargının hükümet tasarrufları kategorisiyle kendi yetki ve görevini kısıtlaması şeklinde ortaya çıkan yargı kısıntılarını önlemek, bundan sonra geçmiş uygulamaya hiçbir şekilde yer ve imkân vermemek amacıyla düzenlendiği belirtilmiştir¹⁶¹. Bu gerekçeden sonra idari yargı denetimi her türlü işlem ve eylemi kapsayacağından hükümet tasarrufuyla denetim dışında bırakılan işlemler bulunmamalıdır¹⁶².

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; Cumhurbaşkanının farklı devlet yetkilerine ilişkin işlemlerine karşı yargı yolunun açık olup olmadığı ve açıksa hangi yargı kolunun görevli olduğunun tespiti önemli olduğundan geçmişten bu yana varlığı tartışılan ve farklı kararlara yol açan hükümet tasarrufları konusu gündeme gelebilecektir. Örneğin; Cumhurbaşkanının; kanunları yayımlaması, kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri göndermesi, milletlerarası andlaşmaları onaylaması ve yayımlaması,

¹⁵⁶ Onar, *a.g.e.*, 1966., 441.

¹⁵⁷ Eroğlu, *a.g.e.*, 1985, 54.

¹⁵⁸ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 164.

¹⁵⁹ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 168.

¹⁶⁰ Sezginer, *a.g.e.*, 2000, 96.

¹⁶¹ *Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi*, C. II, 1961, S. 35, 41; Temsilciler Meclisinde 114 üncü maddeye ilişkin görüşmelerde hükümet tasarruflarının 114 üncü maddeyle bertaraf edildiği önemle belirtilmiştir. (*Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi*, C. III, 1961, Birleşim: 49, 20/4/1961, O. 4, 570).

¹⁶² Eroğlu, H. (1972). *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara, AİTİA Sosyal Faaliyet ve Geliştirme Derneği Yayını, 111.

olağanüstü hal ilan etmesi, olağanüstü hal süresinin uzatılmasını Meclisten talep etmesi, bu niteliktedir. Ayrıca Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunması, genel seçimlerin yenilenmesine karar vermesi, yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyeti'nin temsilcilerini göndermesi ve Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmesi, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletmesi veya kaldırması, Anayasa Mahkemesinde iptal davası açması da aynı niteliktedir. Bu görüşe göre; bu nitelikteki işlemler, Cumhurbaşkanının devletin başı ve yürütme organı olarak yaptığı Anayasa'dan kaynaklı siyasal nitelikli kararlar olarak değerlendirilmesi ve bu işlemlerin idari fonksiyonun dışında bir tür devlet ve yürütme işlemi kategorisi olarak yargı denetiminin dışında tutulması konusu tartışılacaktır¹⁶³.

Doktrinde hükümet tasarrufu işlemlerine şunlar örnek verilmektedir: Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan atama işlemleri, Cumhurbaşkanının yasama organıyla olan ilişkiler çerçevesinde yaptığı işlemler, Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliği sürecinde yaptığı işlemler, Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma işlemi ve yürütme organının başka devletlerle olan ilişkileri çerçevesinde yaptığı işlemler¹⁶⁴.

¹⁶³ Ardıçoğlu, M. A. (2017). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *ABD*, 3, 30.

¹⁶⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 757-758; Devletin uluslararası alandaki diplomatik işlemleri, yargısal başvuru konusu olmayan hükümet tasarrufu kuramının uygulandığı bir alandır. (Sezginer, *a.g.e.*, 2000, 101). Ancak uyuşmazlık konusu idari faaliyet, uluslararası ilişkilerden ve andlaşmalardan bağımsız ve ayrılabilir nitelikte uluslararası kaynağı dikkate alınmadan geçerlilik ve sonuçları hakkında karar verilebiliyorsa idari yargı denetimine tabidir. (Giritli, *a.g.e.*, 1958, 34-35); Doktrinde yer alan bir görüşe göre, onaylamayı uygun bulma kanunu ve onay kararnamesi yargısal denetime tabidir. (Soysal, M. (1997). "Uluslararası Andlaşmalar Konusunda Anayasa Yargısı", *AY*, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, S. 14, 179; Soysal, M. (1964). *Dış Politika ve Parlâmento*, Ankara, AÜSBFY No. 165, 216); Bir başka görüşe göre, denetimi engelleyecek Anayasa hükmü olmadığından uluslararası andlaşmalara karşı Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağına ilişkin Anayasa'nın 90 nıncı maddesinin beşinci fıkrasının ikinci cümlesi daraltıcı şekilde yorumlanmalıdır. (Kıratlı, M. (1966). *Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi*, Ankara, AÜSBFY, 112); Doktrinde yer alan bir görüşe göre de uygun bulma kanunu, onaylanmasını uygun bulduğu andlaşmadan ayrılıp bağımsız hüküm olarak iç hukuku etkileyebiliyorsa Anayasa Mahkemesine başvurulabilir; ancak andlaşmayla etki yaratabiliyorsa başvurulamaz. (Çelik, E. F. (1980). *Milletlerarası Hukuk*, C. I, İstanbul, 212); Özbudun, E. (1981). "1961 T.C. Anayasasına Göre Andlaşmaların Onaylanması", *Prof. Dr. Ahmet Şükrü Esmer'e Armağan*, Ankara, AÜSBFY No. 468, 227); Ancak yeni bir hüküm getirmiş kanun söz konusuysa ayrılabilirlik özelliği gereğince denetime tabi tutulabilir. (Sezginer, *a.g.e.*, 2000, 104); Uygun bulma kanunu gerektiren bir andlaşma, onay kararnamesi ile onaylanmışsa yürütme organının bu nitelendirmesine karşın onay kararnamesi iptal edilebilir. (Sezginer, *a.g.e.*, 2000, 105).

Doktrinde bir başka görüşe göre; hükümet tasarrufu gerekçesiyle bir işlem kategorisi yargı denetimi dışında bırakılmamalıdır¹⁶⁵. Hatta günümüzde hükümet tasarrufu kuramının uygulanabileceğini savunmak olanaksızdır¹⁶⁶. Zira 1982 Anayasası'nın Cumhuriyetin niteliklerinden hukuk devleti ilkesi (Any. m. 2), yürütme yetkisi ve görevinin, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılıp ve yerine getirileceği (Any. m. 8), Anayasa hükümlerinin yürütme ve idare makamlarını bağlayan temel hukuk kuralları olduğu (Any. m. 11), yine idarenin kuruluş ve görevleriyle kanunla düzenleneceği (Any. m. 123) ve nihayet idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğuna (Any. m. 125) ilişkin hükümleri beraber değerlendirildiğinde hükümet tasarrufu kategorisi bulunmamaktadır¹⁶⁷. Kanaatimizce de hükümet tasarrufu gerekçesiyle herhangi bir işlemi yargı denetimi dışında tutmak, Anayasa'nın başta hukuk devleti ilkesine olmak üzere bütününe ve ruhuna aykırılık teşkil eder. Böylece 1982 Anayasası hükümleri, hükümet tasarruflarına imkân vermediğinden bunlara karşı tam yargı ve iptal davası açılabilir¹⁶⁸.

2.1.3. Maddi Bakımdan İdari İşlem Türleri

İdari işlemlerle hukuk âleminde yenilik ya da değişiklik meydana getirilerek hukuk düzenine yeni norm eklenir veya mevcut norm değiştirilir ya da kaldırılır¹⁶⁹. İdari işlem; genel, soyut, kişilik dışı, süreklilik arzeder ya da belirli kişi veya kişileri hedef alıp bir defa tesis edilmekle hüküm ve sonuçlarını doğurur¹⁷⁰. İdari işlemler; düzenleyici işlem, genel karar¹⁷¹ ve birel işlem¹⁷² olarak üç başlık altında incelenecektir.

2.1.3.1. Genel düzenleyici idari işlem

Kanunlar, çoğunlukla genel ve nesnel kurallar koymakla yetindiğinden bunların, kişisel ve özel hallere uygulanması için birel işlem yapmadan önce daha az soyut ve ayrıntılı düzenleyici işlemlerle tamamlanması gerekir. Zira kanunilik ilkesi, idari

¹⁶⁵ Sezginer, *a.g.e.*, 2000, 97.

¹⁶⁶ Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: İdari Yargılama Hukuku*, 2008, 47.

¹⁶⁷ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 169.

¹⁶⁸ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 167.

¹⁶⁹ Günday, *a.g.e.*, 2011, 121.

¹⁷⁰ Atay, E. E. (2018). *İdare Hukuku*, Ankara, 6. B., Turhan Kitabevi Yayınları, 457.

¹⁷¹ Akyılmaz, *a.g.e.*, 2000, 50.

¹⁷² Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, 2019, 325.

işlemleri sınırlayan bir engel olmakla birlikte idarenin kanunları uygulamada sahip olduğu inisiyatif kullanma yetkisini de içerir¹⁷³.

Düzenleme, kural koymak anlamına gelir. Bir işlemin kural olması, maddi ölçüte göre bunların içeriklerine ve doğurdukları, hukuksal sonuçlara göre belirlenir¹⁷⁴. Genel, soyut ve kişilik dışı norm içeren her işlem, genel düzenleyici işlemdir¹⁷⁵. İdare, düzenleyici işlemlerle normlar koyduğundan¹⁷⁶ bunlar maddi bakımdan kanundur¹⁷⁷. Nitekim idarenin düzenleme yetkisiyle koyduğu soyut, nesnel ve genel düzenleyici işlemlerin içeriği, maddi ölçüte göre kanunun içeriğiyle sadece derece ve bağımlılık açısından farklıdır¹⁷⁸. Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; düzenleyici işlem, idarenin üst normunun belirlediği şekilde soyut kural koyan, yani normatif nitelikte, tek yanlı ve aynı durumdakiler için bağlayıcı işlemdir¹⁷⁹.

Sürekli, soyut, nesnel ve genel durumları belirleyen ve gösteren hükümler içeren işlemi yapan kim olursa olsun genel düzenleyici işlem sınıfına girer¹⁸⁰. Bir başka

¹⁷³ Duran, *a.g.e.*, 1982, 384; Duguit'e göre; idare, genel ve soyut kural olan kanunun emri altında ve ona uygunluk içinde işler ve sübjektif hak yaratır, konusu açıkça belli kişilerle ilgili kişisel durumları düzenlemek olduğundan idari işlem zorunlu olarak özel ve somut bir karardır. Ancak genel işlemlerden olan tüzükler, sübjektif hukuki durumlar yaratmayan idari işlevin sayısız işlemini bir tarafa bırakır ve tam olarak idari görev içerisine girmez. (Candan, *a.g.m.*, 1980, 5); Danıştayın bir kararına göre; idarelerin, normlar hiyerarşisine uygun olarak kamu hizmetlerinde gelişen durumlara ayak uydurmak ve ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla düzenleyici işlemler yapmada takdir yetkisi bulunmaktadır. (Dan. 2. D., T. 10/3/2020, E. 2019/960, K. 2020/1425 (Kazancı)).

¹⁷⁴ Özay, *a.g.e.*, 2004, 426.

¹⁷⁵ Sarica, R. (1943). *Türkiyede İcra Uzmanının Tanzim Salâhiyeti (Nizamnameler-Talimatnameler-Türk Parasının Kıymetini Koruma Kararnameleri-Milli Koruma Kanununa Müstenit Kararnameler)*, İstanbul, Cumhuriyet Matbaası, Türk Hukuk Kurumu Telif ve Tercüme Serisi No. 14, 20; Genel düzenleyici işlemler, "genel işlem" ya da "kural işlem" olarak da isimlendirilir. (Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, 2019, 325); Genel düzenleyici işlem, "kaide-tasarruf" olarak da adlandırılmaktadır. (Eroğlu, *a.g.e.*, 1985, 74); Özyörük tarafından "kural-tasarruflar" olarak isimlendirilen genel düzenleyici işlemler, hukuk düzenine genel norm yani kural ekleyen, mevcut kuralı değiştiren veya ortadan kaldıran Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve genelge gibi tasarruflardır. Bunların, yarattıkları hukukî durumlar; genel, objektif, kişilik-dışı olarak bu hukuki durumlara girecek herkes içindir. Bu durumlara giren kişinin, bu durumda bulunduğu sürece sahip olduğu yetkiler; bu hukukî durumdaki kişilerin kimlikleri ne olursa olsun, hepsi için aynıdır ve bu yetkilerden feragat etmek, bunları kısmen veya tamamen terk edilemeyip; ancak bunları ihdas eden aynı usullerle değiştirebilir. (Özyörük, M. (1972-1973). *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara, 35).

¹⁷⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 770.

¹⁷⁷ Atay, *a.g.e.*, 2018, 457.

¹⁷⁸ Özay, *a.g.e.*, 2004, 426-427.

¹⁷⁹ Dan. 7. D., T. 3/10/2002, E. 2001/337, K. 2002/3092 (Lexpera); Danıştayın benzer bir kararına göre; düzenleyici işlem sürekli, soyut, nesnel, genel kuralları içeren üst hukuk normuna uygun olarak hukuk düzenine yeni kural getiren ya da olan bir kuralı değiştiren veya kaldıran işlemlerdir. (Dan. 5. D., T. 13/2/2008, E. 2007/7830, K. 2008/772 (DD, S. 119, 207-208)); Nitekim Danıştayın 2006 yılında verdiği karara göre; sürekli, soyut, objektif, genel durumları belirleyen kuralları koymayan sınav, düzenleyici işlem değildir. (Dan. 2. D., T. 7/11/2006, E. 2006/3316, K. 2006/3111 (Lexpera)).

¹⁸⁰ Özay, *a.g.e.*, 2004, 427.

ifadeyle genel düzenleyici işlemlerden genel, kişiselleşmemiş ve belli kişilere özgülenmemiş, yürürlükte olduğu sürece uygulanmakla tükenmeyen, soyut hukuki durumlar doğar¹⁸¹.

Nesnel işlem olan düzenleyici işlemin, öznesi belirlenebilse de kapsamına girenler anonim olduğundan belli bir kişi, nesne ya da olay şeklinde somutlaşmaz. Bu çerçevede bu işlemin, kimin ve ne için yapıldığı bellirsizdir ve sadece düzenlediği genel hukuksal durum içine giren ya da çıkan nitelikteki özneler bellidir. Bu işlemle yeni bir statü oluşturulduğunda, genel hukuksal durum yaratacağından bu işlemin koşullarına sahip özneler bu yeni durumun kapsamına girer¹⁸².

Genel düzenleyici işlem; bir kez uygulanmakla tükenmez, kişisel değildir, kapsamına giren kişi, nesne ve olaylara devamlı olarak uygulanır. Örneğin; öğrenci yönetmeliği tüm öğrencilere uygulanır¹⁸³ ve hatta gerçekte tek bir öğrenciye uygulanacak olsa bile sadece onun için çıkarılmadığından soyuttur¹⁸⁴.

Genel düzenleyici işlem; idarenin tüzük, yönetmelik, karar, sirküler, genelge ve genel emir gibi çeşitli isimler altında çıkardığı bütün objektif düzenlemeleridir¹⁸⁵. Genel düzenleyici işlem, hukuki düzenliliğin unsurlarından olan kurallarda bir değişiklik için yapıldığından yeni bir kuralın yaratılması, eski bir kuralın kaldırılması ya da

¹⁸¹ Yayla, Y. (2009). *İdare Hukuku*, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş., 114.

¹⁸² Özay, a.g.e., 2004, 434; Örneğin yabancı ülkelerde devlet adına öğrenim görececek öğrenci statüsü, 8/4/1929 tarihli ve 1416 sayılı Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesiyle doğdu ve o zaman öğrenci statüsünde bulunanlar, bu Kanunun kapsamına girdi. (Özay, a.g.e., 2004, 434); Danıştay bir kararda; bir yerin Bakanlar Kurulu kararı ile turizm merkezi ilan edilmesiyle bu yerin 2634 sayılı Kanun kapsamına dâhil olacağından bu Bakanlar Kurulu Kararının düzenleyici işlem olduğu sonucuna ulaşmıştır. (DİDDK, T. 11/11/2004, E. 2004/741, K. 2004/1854 (Sinerji Mevzuat)); 12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 3 üncü maddesinin (d) bendi 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 68 inci maddesiyle değiştirilmeden önceki hükmüne göre; turizm merkezleri, Bakanlar Kurulu kararıyla tespit ve ilân edilirdi. Hükmün mevcut haline göre; turizm merkezleri: kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri içinde veya dışında, öncelikle geliştirilmesi öngörülen; yeri, mevkii ve sınırları Cumhurbaşkanı kararıyla tespit ve ilân edilen, turizm hareketleri ve faaliyetleri yönünden önem taşıyan yerleri veya bölümlerini ifade eder.

¹⁸³ Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, 2019, 325.

¹⁸⁴ Yayla, *İdare Hukuku*, 2009, 114.

¹⁸⁵ Balta, T. B. (1970/72). *İdare Hukuku I: Genel Konular*, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, AÜSBFY No. 326, 175.

değiştirilmesi söz konusudur¹⁸⁶. Bir başka ifadeyle bunlar, hukuk düzenine yeni kural getiren ya da varolan bir kuralı değiştiren veya kaldıran işlemlerdir¹⁸⁷.

Genel düzenleyici işlemler kendi içlerinde bir hiyerarşiye tabi olduğundan hiçbir kaide kendisinden daha genel ve daha soyut nitelikteki kurala aykırı olamaz¹⁸⁸. Düzenleyici işlemler arasında normlar hiyerarşisinde alttaki düzenleyici işlem üstündeki diğer idari düzenleyici işlemlere, kanuna ve nihayetinde Anayasa'ya uygun olmalıdır¹⁸⁹. Düzenleyici işlemlerin başlıcaları, Anayasa'da öngörülüp düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliktir. Ayrıca Anayasa'da öngörülme-yen adsız düzenleyici işlemler de vardır.

2.1.3.2. Genel karar

Somut bir olaya ilişkin sayıları belli olmayan kişilere yönelik işlemler; bir kişi için özel-somut, başka bir kişi içinse genel-soyut düzenleme içeren işlemler ve somut bir olayı düzenleyen, ancak belli bir zaman dilimine yayılan işlemler yeni durumları da ortaya çıkarmaktadır. Bu yeni durumlardan biri de genel karardır¹⁹⁰. Genel karar, idari işlemin özel bir şekli¹⁹¹ olarak sayıları ve ortak özellikleri belli ya da belirlenebilir bir grup kişiye yöneliktir¹⁹².

¹⁸⁶ Duguit, L. (1954). *Kamu Hukuku Dersleri*, Ankara, Çev. Süheyp Derbil, İstiklâl Matbaacılık ve Gazetecilik Koll. Ort., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 36.

¹⁸⁷ Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, 2019, 325.

¹⁸⁸ Eroğlu, a.g.e., 1985, 74.

¹⁸⁹ Atay, a.g.e., 2018, 457.

¹⁹⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., 2023, 393; Doktrinde bunlara “genel etkili geçici karar” da denilebileceği ifade edilmiştir. (Özay, a.g.e., 2004, 432); Doktrinde bir yazar, birel işlemler ile düzenleyici işlemler arasında yer alan işlemleri, “ara işlemler” olarak adlandırmaktadır. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 772); Balta, belirsiz kişileri etkileyen “genel işlem” olarak adlandırmakta ve kamuya tahsis eden, caddelere ad veren ve trafik işaretlerini belirten işlemleri örnek olarak göstermektedir. (Balta, a.g.e., 1968/1970, 156); Bir başka yazar da düzenleyici işlemler olarak zabıta konusunda belli bir durumda ya da sadece benzer, ayrık durumda veya yılın belli günlerinde uygulanabilen “geçici düzenlemeler” olarak adlandırmakta ve büyük bir yıl dönümü törenine mahsus valinin genel emrini veya bayram günleri için belediye encümeninin tenbihnamesini örnek göstermektedir. (Duran, a.g.e., 1982, 266); Genel kararın hukuki niteliği tartışmalı olmakla birlikte valinin yıl dönümü törenine ilişkin genel emri sürekli uygulanma özelliğine sahip olmadığından genel düzenleyici işlem değildir. (Akyılmaz, a.g.e., 2000, 49, dn. 147).

¹⁹¹ Triebel, U. (1978). *Probleme Der Begriffsbestimmung Des Verwaltungaktes Bei Der Allgemeinverfügung*, Diss., Lübeck, 2'den naklen Akyılmaz, a.g.e., 2000, 49.

¹⁹² Stelkens, P. § 9, in: Stelkens, P., Bonk, J., Sachs, M. (1990). *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 3. Aufl., München, § 35, 587-588'den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., 2023, 394.

Genel düzenleyici işlem, genel, sayısı belli olmayan, çok sayıda kişi ve hukuki durum için soyut ve kişilik dışı bir düzenleme öngörür¹⁹³. Ancak genel karar, sayısı ve ortak özellikleri belli ya da belirlenebilir bir grup kişiye yöneliktir¹⁹⁴. Bir başka ifadeyle, idari makamın sürekli olmayan ancak genel nitelikteki bir şeye uyulması veya bir şeyden kaçınılması yolundaki emri, karar duyurulduğu anda çok sayıda kişilerle ilgili emir içerir¹⁹⁵.

Genel düzenleyici işlemi, genel düzenleme yetkisine sahip ve kural olarak genel karar organı yapabilirken genel kararı herhangi bir görevli yapabilir¹⁹⁶.

Her yerde ve zamanda etkili olduğundan genel düzenleyici işlemin, yazılı olması ve ilan yoluyla duyurulması gerekir. Ancak genel karar, sadece yöneldiklerini etkilediğinden ve bunlar da uygulamadan sonra belirlendiğinden sözlü, sesli ya da ışıklı bir görüntü de olabilir¹⁹⁷.

Genel düzenleyici işlem, kısa ömürlü olsa da uzun süreli geçerli varsayılır ve uygulanmasa bile kendiliğinden ortadan kalkmaz¹⁹⁸. Ancak genel karar, çoğu zaman sürelidir ve uygulanmakla tükenir¹⁹⁹. Genel düzenleyici işlem, aynı güçte veya kendinden daha üstün bir işlemle değiştirilebilir ya da kaldırılabilir. Ancak genel kararın değiştirilmesi, herhangi bir kişi bakımından uygulanmaması²⁰⁰, öngörülmüş sürenin son bulmasıyla kendiliğinden olur ya da bir kez uygulanmakla tükenir²⁰¹.

Genel karar; genellik, tek yanlılık, dışsal hukuki etki, idare hukukuyla ilgili düzenleme ve bir kere uygulanmakla tükenmek gibi idari işlemin unsurlarına sahiptir²⁰². Genel

¹⁹³ Akyılmaz, *a.g.e.*, 2000, 50.

¹⁹⁴ Stelkens, P. § 9, 22, 26, 35, in: Stelkens, Bonk, Sachs, *a.g.e.*, 1990, § 35 rdn. 166'dan naklen Akyılmaz, *a.g.e.*, 2000, 50.

¹⁹⁵ Wolff, H. J., Bachof, O. (1974). *Verwaltungsrechts*, Bd. I, 9. Aufl., München, 385'den naklen Akyılmaz, *a.g.e.*, 2000, 50.

¹⁹⁶ Özay, *a.g.e.*, 2004, 433; Üniversitelerde senato, belediye meclisi ve il genel meclisi genel karar organıdır. Örneğin trafikteki genel karar herhangi bir görevlinin işlemi olabilir. (Özay, *a.g.e.*, 2004, 433).

¹⁹⁷ Özay, *a.g.e.*, 2004, 433; Örneğin trafik görevlisinin komutları. (Özay, *a.g.e.*, 2004, 433).

¹⁹⁸ Özay, *a.g.e.*, 2004, 432, dn. 819.

¹⁹⁹ Özay, *a.g.e.*, 2004, 432.

²⁰⁰ Özay, *a.g.e.*, 2004, 433; Örneğin trafik görevlisinin açık yolu kapatıp klakson çalarak gelen ve içinde hasta bulunan bir araca öncelik vererek o anda düzeni değiştirmesi. (Özay, *a.g.e.*, 2004, 433, dn. 821).

²⁰¹ Özay, *a.g.e.*, 2004, 432; Örneğin vali, fırtınada okulları derhal tatil ettiğinde karar genel; ancak geçici olarak o saatte uygulanmakla tükenmiş olduğundan uzatılabilmesi için yeni bir karar alınmalıdır. (Özay, *a.g.e.*, 2004, 432).

²⁰² Stelkens, P. (1991). *Verwaltungsverfahren*, München, rdn. 317, Meyer, H., Borgs, M. H. (1982). *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 2. Aufl., Frankfurt, § 35 rdn. 64, Maurer, *a.g.e.*, 1990,

karar, ortak özellikleri tanımlanmış ya da tanımlanabilir bir grup insana yöneltilen ya da bir şeyin²⁰³ kamusal niteliğiyle veya o şeyin kamuca kullanılmasıyla ilgili idari işlemdir (Alman İdari Usul Kanunu m. 35-2)²⁰⁴.

Genel karar; aynı haklarla ve kişisel haklarla ilgili olmak üzere iki şekilde ortaya çıkar²⁰⁵. Aynı haklarla ilgili genel karar ise bir nesnenin kamusal özelliklerinin düzenlenmesi ve bir nesnenin kullanımının düzenlenmesi olarak iki şekilde ortaya çıkar²⁰⁶. Genel karar bir nesnenin kamusal özelliklerinin düzenlenmesine ilişkin olursa idari makam, o nesnenin kamusal özelliklerini düzenleyerek kamu yararına tahsis eder²⁰⁷. Bu kararlar, yöneldiği kişiler açısından genel bir düzenleme olmakla birlikte soyut ve kişilik dışı olma özelliği taşımaz²⁰⁸. Toplumun somut olarak bir nesnenin kullanımını düzenleyen işlemleri genel karar niteliğindedir²⁰⁹.

Nesnel işlem olan genel karar, doğurduğu konu özne olarak belirlenebilse de kapsamındakiler anonim olduğundan sadece düzenlediği genel hukuksal durum içine girmiş, ona girebilme ya da o durumdan çıkma şartlarına sahip özneler bellidir²¹⁰. Tahsisi kaldırma, caddenin isminin değiştirilerek yeni isminin yazıldığı işaret

§ 9 rdn. 30, 35, Triebel, U. (1978). *Probleme der Begriffsbestimmung des Verwaltungaktes bei der Allgemeinverfügung*, Diss., Lübeck, 66'dan naklen Akyılmaz, a.g.e., 2000, 49.

²⁰³ Buradaki şey kavramı, bir hakka konu olabilen, bir ihtiyaca cevap veren, maddi ve/veya manevi varlığa sahip eşya anlamındadır. (Akyılmaz, a.g.e., 2000, 49, dn. 145).

²⁰⁴ Akyılmaz, a.g.e., 2000, 48-49; Maurer, a.g.e., 1990, § 9 rdn. 35., 28 inci maddeye göre genel karar alınması durumunda katılanların dinlenilmesinden vazgeçilebilir (§ 28/(2)-4). 39 uncu maddeye göre genel karar alenen duyurulmuşsa gerekçe göstermeye gerek yoktur (§ 39/(2)-5). 41 inci maddeye göre ise kişisel olarak tebligat mümkün değilse, genel karar ilanen duyurulabilir (§ 41/(3)). (Akyılmaz, a.g.e., 2000, 49, dn. 153).

²⁰⁵ Akyılmaz, a.g.e., 2000, 50.

²⁰⁶ Akyılmaz, a.g.e., 2000, 50-51; Genel kararın bu ayrımları konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Akyılmaz, a.g.e., 2000, 50-54.

²⁰⁷ Papier, H. J. (1984). *Recht Der Öffentlichen Sachen*, 2. Aufl., 37-38, Pappermann, E., Löhr, R. P., Andriske, W. (1987). *Recht Der Öffentlichen Sachen*, München, 14, Stelkens, P., Bonk, J., Sachs, M. (1990). *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 3. Aufl., München, § 35, 590-591'den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., 2023, 394; Örneğin karayolu inşasıyla mükellef işlem makamının karayolunda trafiği gerçekleştirmek amacıyla belli bir taşınmazı tahsis etmesi. (Weides, P. (1993). *Verwaltungsverfahren Und Widerspruchsverfahren*, 3. Aufl., München, 30'dan naklen Akyılmaz, a.g.e., 2000, 51) ve ilgili idarenin su koruma alanları tayin ve tespit etmesi. (Erichsen, H. U. (1991). "Das Verwaltungshandeln", *in: Allgemeines Verwaltungsrecht*, (heausg. Erichsen Hans Uwe-Martens Wolfgang), 9. Aufl., Berlin, § 11 rdn. 49, Stelkens, P. § 9, 22, 26, 35, in: Stelkens, Bonk, Sachs, a.g.e., 1990, § 35 rdn. 67, Wolff, Bachof, a.g.e., 1974, 389, Kopp, O. F. (1974). *VerwaltungsVerfahrensgesetz*, Kommentar, 5. Aufl., München, 1991, § 35 rdn. 67'den naklen Akyılmaz, a.g.e., 2000, 51).

²⁰⁸ Akyılmaz, a.g.e., 2000, 51; Örneğin otobüs duraklarının tespiti (Weides, a.g.e., 1993, 33'den naklen Akyılmaz, a.g.e., 2000, 52) ve otobüslerin trafiğini gösteren çizelge. (Weides, a.g.e., 1993, 33'den naklen Akyılmaz, a.g.e., 2000, 52).

²⁰⁹ Maurer, a.g.e., 1990, § 9 rdn. 34'den naklen Akyılmaz, a.g.e., 2000, 52.

²¹⁰ Özay, a.g.e., 2004, 434.

levhasının konulması²¹¹, yarışma açılması²¹², genel nitelikli, geçici ve süreli olduğundan genel karardır²¹³.

Genel kabul gören görüşe göre; ışıklı ve sesli trafik işaretleri ile trafik polisinin işaretleri genel karardır²¹⁴. Bu işaretler, her defasında yeniden ve o an için trafiğe katılan, sayıları birden fazla olan ancak tespit edilebilen kişilerin, somut olarak trafiğin akışına ilişkin davranışlarını düzenlemektedir²¹⁵. Potansiyel olarak trafiğe çıkma ihtimali bulunan herkes için devam eden bir hukuki etki ortaya çıkaran trafik levhalarıysa bazen genel karar bazen de genel düzenleyici işlem olarak kabul edilmektedir²¹⁶. Trafik levhaları, işaretlerin bulunduğu herkes için bir emir ya da yasak içermektedir ve benzer bütün durumlarda uygulanmaya devam ettiğinde genel düzenleyici işlemdir²¹⁷.

2.1.3.3. Birel işlem

Normların fonksiyonunu yerine getirmesi için kanuna dayanan tüze ve yönetmelik gibi düzenlemeler vasıtasıyla yetkilendirilen idari makam ve mahkemeler tarafından uygulanması gerekir²¹⁸. Birel işlem²¹⁹, idarenin öznel ve kişisel hukuki durumlarını yaratan, değiştiren veya kaldıran özgü işlemidir. Çok sayıda idari organ, makam ve kamu görevlilerinin günlük faaliyetleri esnasında yaptığı idari işlemlerin büyük bir kısmı birel işlemlerden oluşur²²⁰. Zira idarenin normal ve genel yetkisi, birel ve özgül

²¹¹ Weides, *a.g.e.*, 1993, 33'den naklen Akyılmaz, *a.g.e.*, 2000, 51.

²¹² Özay, *a.g.e.*, 2004, 433.

²¹³ Özay, *a.g.e.*, 2004, 432.

²¹⁴ Virga, P. (1972). *II Provvedimento Amministrativo*, Giuffrè-Milano, 144'den naklen Özay, *a.g.e.*, 2004, 433; Maurer, *a.g.e.*, 1990, § 9 rdn. 36, Stelkens, Paul, § 9, 22, 26, 35, in: Stelkens, Bonk, Sachs, *a.g.e.*, 1990, § 35 rdn. 176, Ule, C. H., Laubinger H. W. (1986). *Verwaltungsverfahrensrecht*, Kommentar, 3. Aufl., München, 352, Wolff, Bachof, *a.g.e.*, 1974, 389'dan naklen Akyılmaz, *a.g.e.*, 2000, 52; Ancak Renck, trafik işaretlerinin belli bir kişiye yönelmeyip trafikten yararlanma ihtimali bulunan herkese yönelik olduğundan genel düzenleyici işlem olduğunu savunmuştur. (Renck, L. (1967). "Die Rechtsnatur von Verkehrsregelungen durch Verkehrszeichen", *JuS*, 545-552'den naklen Akyılmaz, *a.g.e.*, 2000, 52, dn. 173).

²¹⁵ Akyılmaz, *a.g.e.*, 2000, 52, 355.

²¹⁶ Akyılmaz, *a.g.e.*, 2000, 53.

²¹⁷ Akyılmaz, *a.g.e.*, 2000, 54; Doktrinde yer alan bir görüşe göre; yönetmelik ve tenbih şeklindeki polisiye düzenleyici işlemlerin hukuksal özellikleri âmir, önleyici, koruyucu, yasaklama ve cezalandırma müeyyidesine dayanmaktadır. (Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. III, İstanbul, 3. B., İsmail Akgün Matbaası, 1490).

²¹⁸ Kelsen, H. (2005). *Pure Theory of Law*, New Jersey, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition by Max Knight, Clark, The Lawbook Exchange, Ltd., 230.

²¹⁹ Birel işlem, "bireysel idari işlem" ve "idari karar" olarak da adlandırılmaktadır. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 769-770); Duran, birel işlemi, "idari karar" olarak isimlendirmektedir. (Duran, *a.g.e.*, 1982, 394).

²²⁰ Duran, *a.g.e.*, 1982, 394.

nitelikte uygulama işlemleri yapmaktır²²¹. Genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı kurallar ancak birel işlem yoluyla uygulanabildiğinden birel işlem maddi bakımdan yürütme faaliyetinin görünümüdür²²².

Soyut, nesnel ve genel bir düzenleme olan genel düzenleyici işlem, birel işlemle²²³ belli kişi ya da nesneye yönelerek ve münferit bir durumla ilgili somut ve özel bir düzenleme oluşturur. Birel işlem, genel düzenleyici işlemin belli bir kişiye, nesneye ya da olaya uygulanmasıyla sadece bunlar için geçerli bir durum yaratır. Genel işlemin niteliği, nesnelken; birel işlem öznel olduğundan hem öznesi hem de özne için yarattığı durum bellidir²²⁴. Bir başka ifadeyle birel işlemlerdeki sonuç, sadece bir kişi, nesne ya da olay için geçerli olan durumun gerçekleştirilmesidir²²⁵.

Genel kararda işlemin muhatabı olan kişiler grup olarak belli olsa da ismen belli değilken birel işlemde işlemin muhatabı ismen bellidir²²⁶.

Birel işlemlerin kaynağında çoğunlukla bir düzenleyici işlem bulunmaktadır. Kural olarak genel kararlar somut duruma özgü olduğundan bunlara dayalı birel işlemlerin tesis edilememesi gerekir. Genel karar hem düzenleyici hem de birel işlemin özelliklerini taşımaktadır. Düzenleyici veya birel işlem olmaya bağlı hukuki sonuçlar, genel kararlar açısından işlemin ağır basan niteliğine göre değerlendirilmektedir²²⁷.

Birel işlem, idarenin kamu gücünü kullanarak tek yanlı irade açıklamasıyla yaptığı özel, somut, bir defa uygulanmakla tükenen ve kişisel düzenleme içeren idari işlemdir²²⁸. İdarenin tek yanlı işlemlerinden olan birel işlemler, kişisel ve özel durumlara ilişkin olan idari işlemlerdir²²⁹. Örneğin; memur atama, disiplin cezası verme, inşaat ruhsatı verme ve kamulaştırma işlemleri sayılabilir²³⁰.

²²¹ Duran, *a.g.e.*, 1982, 392.

²²² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 393.

²²³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 393.

²²⁴ Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, 2019, 326.

²²⁵ Özay, *a.g.e.*, 2004, 435.

²²⁶ Yıldız, H., Düğer, S. (2020). “Genel Kararların Hukuki Rejimi”, *TAAD*, Y. 11, S. 42, 34.

²²⁷ Yıldız, Düğer, *a.g.m.*, 2020, 45.

²²⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 393.

²²⁹ Georges V. (1993). *Les Principes Généraux Du Droit Administratif*, Paris, Ellipses, 129, Michel, R.-B., Renaud D. de S. M., Daniel L. (1989): *Leçons De Droit Administratif*, Paris, Hachette, 121’den naklen Gözler, K. (2020). *Hukuka Giriş*, Bursa, 17. B., Ekin Basım Yayın Dağıtım, 229.

²³⁰ Georges, *a.g.e.*, 1993, 129, Michel, Renaud, Daniel, *a.g.e.*, 1989, 121’den naklen Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 229.

Birel işlem, belirli kişi veya nesnelerin hukuki durumunu değiştiren, bir hukuki duruma sokan ya da bir hukuki durumdan çıkaran işlemdir. Örneğin; öğrenci disiplin yönetmeliğinde suç olarak belirtilen fiilin karşılığında bir ceza düzenlenmiştir ve herhangi bir öğrenci, bu fiili işlediğinde kendisine verilen disiplin cezasıyla yönetmelikte var olan cezayı alma durumunda kalır. Bu durumda yönetmelik hükmü genel düzenleyici işlem; belirli bir öğrenciye yönetmelik kuralını uygulayan işlemse birel işlemdir²³¹.

Birel işlem; genel durumun içinde bulunmanın getirdiği yarar, yükümlülük, yetki, görev, hak, borç, izin ve ödev gibi öznel durumları belirleyen, gösteren ve bu durumların elde edilmesinin koşulunu oluşturan işlemdir²³². Örneğin; vergi tarh ve tahakkuk işlemleri, atama, ruhsat verme ve kamulaştırma gibi²³³.

Anayasa veya kanun, belirli bir hürriyet için birtakım güvenceler getirirse buna ilişkin yasaklama, bu hürriyete güvence getiren norm ile normlar hiyerarşisinde aynı seviyede ya da daha üst seviyedeki bir normla getirilebilir. Kanunla güvence altına alınmış bir hürriyet yönetmelikle yasaklanamaz. Temel hak ve hürriyetler kanunla sınırlandırılabilirliğinden (Any. m. 13) yönetmelikle sınırlandırılamaz. Yönetmelikle güvence altına alınmış bir hürriyet de birel işlemle yasaklanamaz²³⁴.

Birel işlemler de kendi arasında şart işlem ve sübjektif işlem olmak üzere ikiye ayrılır²³⁵.

Genel düzenleyici işlemle oluşturulan genel ve gayri şahsi hukuki durumlar, bazı hallerde doğrudan ve bütün hukuki sonuçlarıyla birlikte kapsamındaki kişilere hemen uygulanamadığından ayrıca ikinci işlem olan şart işlemle²³⁶ bu kural belirli kişilere uygulanır. Şart işlem, genel düzenleyici işlemle belirlenen durumların kişiye yönelmesini sağladığından genel düzenleyici işlemin tamamlayıcısı olarak bir kişiye genel ve objektif bir durum sağlar²³⁷. Böylece şart işlem, mevcut normu, genel ve

²³¹ Yıldırım, Yasin, Kaman, Özdemir, Üstün, Çakır, Tekinsoy, *a.g.e.*, 2020, 453.

²³² Özay, *a.g.e.*, 2004, 443.

²³³ Günday, *a.g.e.*, 2017, 123.

²³⁴ Gözler, K. (2012). “Yorum İlkeleri”, *Kamu Hukukçuları Platformu Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması*, Ankara, Hazırlayan: Ozan Ergül, TBBY. 236, 82.

²³⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 392.

²³⁶ Şart işlemlere, “koşul işlem” de denir. (Özay, *a.g.e.*, 2004, 358; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 392).

²³⁷ Eroğlu, *İdare Hukuku: Genel Esaslar, İdari Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi*, 1985, 75.

kişiselleşmemiş durumlara uygulayarak somutlaştırır²³⁸. İdare hukuku, esas itibarıyla statü hukuku olduğundan birel işlemlerin çoğunluğu şart işlemidir²³⁹.

Şart işlem; bir kişi, nesne ya da olaya ilişkin olarak genel bir hukuksal durumdan bir diğerine girme, onun içinde bulunma veya ondan çıkma sonucunu doğuran işlemidir²⁴⁰. Bir başka ifadeyle şart işlem; belli bir kişiyi ya da nesneyi, hukuk kuralları tarafından önceden düzenlenmiş nesnel ve kişilik dışı bir hukuki statüye sokan ya da böyle bir hukuki statüden çıkaran işlemidir²⁴¹. Bu işlemlere örnek olarak şunlar verilebilir: Öğretim kurumuna kayıt²⁴², öğrencinin diploması, işlenen disiplin suçuca verilen disiplin cezası, memurun atanması, memurun emeklilik işlemi²⁴³, çalışma izni, bilim kurulu üyeliğine seçim²⁴⁴, inşaat için ruhsat verme ve tarihi binanın eski eser olarak tescili²⁴⁵.

Şart işlem, özel, somut, bir kere uygulanmakla tükenen, kişisel bir işlemdir. Ancak şart işlem, yöneldiği kişi ya da nesneyi önceden genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı kurallarla düzenlenmiş bir statüye soktuğundan ya da bu statüden çıkardığından bu kişi için nesnel bir hukuki durum yaratmaz²⁴⁶. Zira nesnel içerikli işlemle oluşturulan ilişkinin içeriği önceden hukuk kurallarıyla belirlenmiştir. İlgililer, işlemi yapıp yapmamakta serbestken işlemin içeriğini düzenlemekte serbest değildir²⁴⁷. Örneğin; memurun idareyle olan ilişkisi hukuk kurallarıyla önceden düzenlendiğinden taraflar değiştiremez²⁴⁸. Memur atama işlemiyle atanan kişi, 657 sayılı Kanun ile kapsamı düzenlenmiş herkes için aynı, mevcut ve doğmuş hukuki duruma sokulmaktadır²⁴⁹. Böylece atama işlemiyle kişi, sokulduğu statüden kaynaklanan hak, yetki ve görevlere

²³⁸ Yayla, *İdare Hukuku*, 2009, 115; Duguit, bu işlemleri objektif şart işlem olarak adlandırmakta ve kanunla objektif hukuki durum doğmakta, kapsamı ve sonuçları belirtilmekte; kanunun belirli bir kişiye uygulanması için belirli bir işlemin yapılması şart olduğundan bu bir şart işlemidir ve bu işlemle de objektif bir hukuki durum ortaya çıktığından bu bir objektif işlemdir. (Duguit, *a.g.e.*, 1954, 36-37).

²³⁹ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 1966, C. I, 341.

²⁴⁰ Özay, *a.g.e.*, 2004, 437.

²⁴¹ Günday, *a.g.e.*, 2017, 127.

²⁴² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 393.

²⁴³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 393.

²⁴⁴ Özay, *a.g.e.*, 2004, 359-360.

²⁴⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 393.

²⁴⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 393.

²⁴⁷ Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, 2019, 327.

²⁴⁸ Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, 2019, 328.

²⁴⁹ Günday, *a.g.e.*, 2017, 127.

sahip olduğundan idare bu memura statüsünün gerektirdiği maaştan farklı bir maaş veremez²⁵⁰.

Genel düzenleyici işlemin kuralları, sübjektif işlemle²⁵¹ bireylere uygulanarak bireye özgü hukuki durum yaratılır ya da değiştirilir²⁵².

Şart işlemde işlemin içeriği belirlenemezken farklı durumlara göre farklı sonuçlar çıkmazken sübjektif işlemde içerik belirlenebilir ve farklı durumlara göre farklı sonuçlar çıkabilir²⁵³. Bu çerçevede sübjektif işlem, şart işlemden farklı olarak yöneldiği kişi ya da nesneyi önceden düzenlenmiş bir hukuki statüye değil; bizzat kendisinin belirlediği bir hukuki statüye sokar. Diğer bir ifadeyle sübjektif işlem, belli bir kişi ya da nesne için kişiye ya da nesneye özel hukuki statü getirir²⁵⁴. Örneğin; kamu görevine atama işlemi şart işlemken bu kişiye görev süresince her ay hesaplanan ve ödenen maaşın tutarının belirlenmesi işlem sübjektif işlemdir²⁵⁵. İlgilisi bakımından değişiklik meydana getiren şart işlem, hukuk dünyasındaki maddi durumu değiştirmez. Ancak yeni bir konu doğuran sübjektif işlem, hukuk dünyasındaki maddi durumu değiştirebilir²⁵⁶. Örneğin; tayinle memur, 657 sayılı Kanun ve buna bağlı diğer objektif kaidelerle görev, yetki ve devletle ilişkileri önceden belirlenen memur statüsüne girerken hizmet sözleşmesiyle bir müesseseye giren kişinin hak, yetkileri ve müesseseye ilişkilerini düzenleyen sözleşmeye taraflar için yeni hukuki durumlar ve kurallar eklenmektedir²⁵⁷.

²⁵⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 788; Tahsis işleminde de benzer bir şekilde idarenin özel mülkiyetinde bulunan bir taşınmaz malı kamu malları statüsüne sokmaktadır. (Günday, *a.g.e.*, 2017, 127).

²⁵¹ Sübjektif işlem, “özel işlem” olarak da adlandırılmaktadır. (Özay, *a.g.e.*, 2004, 358; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 393).

²⁵² Yayla, *İdare Hukuku*, 2009, 115.

²⁵³ Özay, *a.g.e.*, 2004, 437.

²⁵⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 393.

²⁵⁵ Özay, *a.g.e.*, 2004, 442.

²⁵⁶ Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, 1966, C. I, 340.

²⁵⁷ Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, 1966, C. I, 341; Yeni bir fakülte kurulduğunda öğrencilerin kimlerden, nasıl alacağını, kaç yıl ve neler okuyacaklarını, ne zaman, hangi sınavlara gireceklerini, bunların nasıl yapılacağını, hangi koşullarla diploma verileceği bütün ayrıntılarıyla genel düzenleyici işlem olan yönetmelikle düzenlenir. Yönetmelikle henüz hiçbir öğrenci alınmasa bile o fakültenin öğrenciliği tek taraflı olarak bir statü halinde meydana getirilir. (Özyörük, *İdare Hukuku Dersleri*, 1972-1973, 36); Öğrenci olmak isteyenlerden belli nitelikleri taşıyanın kaydıyla şart işlem oluşur ve bu kişi öğrencilik statüsüne girer. Statü, yönetmelikle tek taraflı olarak düzenlenmiş, genel normlardan oluşan genel, objektif ve kişilik dışı bir hukuki durum olan öğrenciliktir. Bütün öğrenciler, soyut bir öğrenci için hazırlanmış genel ve objektif bir hukuki durumdadır. Bu öğrencilik statüsünü düzenleyen kuralları, idare, her zaman tek taraflı koyduğu usulle değiştirebilir. Devlet, memuriyet statüsünü tek taraflı olarak düzenlediğinden memurun maaşını değiştirebilir ve böylece sadece memur statüsünde bir değişiklik olur; ancak genel

Sübjektif işlem, sadece belirli bir kişi ya da olay hakkında sonuçlar ortaya çıkarır²⁵⁸. Bir başka ifadeyle sübjektif işlem, genel olarak belli bir kişi ya da kişiler arasında öznel ve yeni bir hukuki durum doğurur²⁵⁹. Buna şu durumlar örnek olarak verilebilir: Bir kişiye, ona özel şartların da dikkate alınarak tazminat ödenmesine karar verilmesi²⁶⁰, idari sözleşmelerin mali hükümleri²⁶¹, sınavlarda not verme işlemi²⁶², bir gazetenin toplatılması²⁶³, sınırları kanunla belirlenmiş yaptırımlarda sübjektif durumlar göz önünde bulundurularak kararlaştırılan cezaların somutlaşması²⁶⁴.

Sübjektif işlem, idare alanında yaygın olarak tek taraflı ya da bazen iki taraflı olabilir. Örneğin; mükellefin durumuna göre vergi konulması, fiilin niteliği ve fiili işleyen durumuna göre idari yaptırım kararında idare, işlemin içeriğini belirlerken önceden konmuş kurallarla da bağlıdır. İki yanlı sübjektif işlemlerde örneğin; sözleşmelerde işlemin yapılıp yapılmamasında ve içeriğinin saptanmasında ilgililerin iradesi belli ölçüde serbesttir²⁶⁵.

Sübjektif işlemde doğan yetkiler, kişiden kişiye değişir ve bunlardan kısmen ya da tamamen feragat mümkündür; ancak tek taraflı iradeyle değişmez²⁶⁶.

Sübjektif işlem yapıldığında kanunla tarafların açığa vurduğu iradeyle doğan sübjektif durumun kapsamı belirtildiğinden bu durumu yeni kanun değiştiremez. Eğer yeni kanun, sübjektif işlemlerden doğan durumlara da uygulanacağını öngörürse hukukun üstün prensiplerinden olan kanunların geçmişe yürümemesi ilkesine aykırılık oluşturur²⁶⁷.

2.2. Norm ve Hiyerarşi

Hukuk bilimi, belirli şartlarda insanların nasıl hareket etmesi gerektiğini belirten normatif bir bilimdir. Hukuk teorisinin görevi de insanların nasıl hareket etmesi

düzenleyici işlemle kimlikleriyle belirli kişiler arasında sübjektif hukuk ilişkisi kuramaz, kaldıramaz ve değiştiremez. (Özyörük, *İdare Hukuku Dersleri*, 1972-1973, 37).

²⁵⁸ Eroğlu, *İdare Hukuku: Genel Esaslar, İdari Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi*, 1985, 74.

²⁵⁹ Gözübüyük, Ş. (2008). *Yönetim Hukuku*, Ankara, 26. B., Turhan Kitabevi, 311.

²⁶⁰ Yayla, *İdare Hukuku*, 2009, 115.

²⁶¹ Günday, a.g.e., 2017, 127.

²⁶² Günday, a.g.e., 2017, 127.

²⁶³ Gözübüyük, a.g.e., 2008, 311.

²⁶⁴ Özey, a.g.e., 2004, 441.

²⁶⁵ Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, 2019, 328.

²⁶⁶ Özyörük, *İdare Hukuku Dersleri*, 1972-1973, 36.

²⁶⁷ Duguit, a.g.e., 1954, 38.

gerektiğini gösteren hukuk normlarını sistemleştirmek olduğundan hukuk, normlar hiyerarşisinden²⁶⁸ oluşur²⁶⁹.

Normlar hiyerarşisi, hukukun şekli kaynaklarının onu yapan organ ya da makamın devlet hiyerarşisindeki yerine göre ve en soyut olandan daha az soyut olana doğru sıralanmasıdır. Hukuk kuralları uygulanırken en az soyut (en somut) olandan başlanır. Normlar hiyerarşisinde, hukuk kurallarının uygulanması ve alttaki normun hukuka uygunluğu belirleneceğinden norm, daha az soyut olandan daha çok soyut olana ve nihayetinde en üstteki norma aykırı olamaz²⁷⁰. Bu çerçevede normlar hiyerarşisi, normlar arası şekli ve maddi geçerlilik ilişkisiyle yapılandırılan, üst norma aykırı alt normun yargısal denetimle ayıklanmasıyla iç uyumu korunan sistemdir²⁷¹.

2.2.1. Norm Kavramı

İnsan, bilgisi ve amacına göre doğa kanunlarının ortaya çıkardığı durumlardan kendisine uygun olanını seçer. Bilgi, en uygun durumu tespittir²⁷². Amaç da ölçü görevi gören ve genellikle kabul edilen normdur. Norm²⁷³, ölçü görevi gören en yüksek kuraldır ve norma uygun olan onanırken uygun olmayan da reddedilir²⁷⁴. Doğa kanunu, kaçınılmaz olarak gerçekleşeni gösterir. Norm, olması gerekeni gösterdiğinden norma aykırı davranışla da norm geçerli ve yürürlüktedir²⁷⁵.

Norm, yargıya varılarak oluşturulan onaylanan ya da onaylanmayan davranışların standartlarıdır. Bir başka ifadeyle insanların ideal yönetimi düzenlediğinden beri var olan norm, olması istenen davranışın müstereken oluşturulan kültürel tanımıdır. Norm,

²⁶⁸ Normlar hiyerarşisi, “kurallar hiyerarşisi” olarak da adlandırılmaktadır. (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., 2023, 47).

²⁶⁹ Güriz, A. (2018). *Hukuk Felsefesi*, Ankara, 13. B., Siyasal Kitabevi, 310.

²⁷⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., 2023, 47.

²⁷¹ Sezer, A. (2019). “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]”, *AY*, Ankara, 36 (1), Anayasa Mahkemesi Yayınları, 358.

²⁷² Hirş, E. (2001). *Hukuk Felsefesi ve Hukuk Sosyolojisi Dersleri*, Ankara, 3. B., Güncel dile uyarlayan: Selçuk Baran (Veziroğlu), BTHE, 155.

²⁷³ Normlar, zaman içerisinde önce oyunlarda, sonra ticaret, din, ahlak, gelenek ve daha sonra da hukuk alanında düzeni, sürekliliği ve istikrarı sağlamak için ortaya çıkmıştır. Normların amacı, bütünlüğü sağlamak olduğundan günümüzde bütün sosyal olaylar normlarla ele alınabilir. (Çeçen, A. (1975). “Hukukta Norm ve Adalet”, *AÜHFD*, 32 (1), 76). Bu çalışmada hukuk alanındaki norm kavramından bahsedilecektir.

²⁷⁴ Hirş, a.g.e., 2001, 156.

²⁷⁵ Aral, V. (2012). *Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine*, İstanbul, 7. B., On İki Levha Yayıncılık A. Ş., 53.

insanları yönetmek için konulan kurallar olduğundan toplumda etkili olduğunda davranışların ideal düzeni ortaya çıkar²⁷⁶.

Eylem, iradi bir davranıştır. Oysa norm, belli bir davranışı emreden, ona izin veren ya da yetkilendiren ve böylece davranışı doğrudan yöneten gerekliliktir²⁷⁷. Norm, eylem şekli, kural ya da standarttır²⁷⁸. Bir başka deyişle norm, bir şeyin yapılması, olması ve özellikle de bir insanın belirli bir şekilde davranması gerektiğini öngörür²⁷⁹. Normun düzenleme konusu, insanların belirli davranışları ya da toplumda ortaya çıkan olaylardır²⁸⁰.

Hukuk düzeninin temel taşları normlar olduğundan hukuk, normatif karakterdedir²⁸¹. Norm, bir şeyin nasıl olması gerektiğini düzenlediğinden normlar topluluğu olan hukuk, teraziyle simgelenir ve normlar, yayımlanır ya da normların uygulanması için önlemler alınır²⁸².

Bir normun geçerliliği, normun şeklen geçerli bir hukuk düzenine ait olmasına²⁸³ ve dâhil olduğu hukuk düzeninin tamamının geçerliliğine bağlıdır²⁸⁴.

Normların geçerliliği ve yürürlüğü; hukuk düzeninin normlar sistemi olma özelliğine, kamuoyunca benimsenmesine ve devlet gücü tarafından desteklenip gerçekleştirilmesine bağlıdır²⁸⁵. Normun toplumca benimsenen etik unsuru ile devletin güç veren maddi unsuru²⁸⁶ aynı etkiye sahip olduğunda dengededir. Ancak devlet gücü, etik unsur olmadan ya da bu unsurdan zayıf bir hukuk kaidesi oluşturursa bu

²⁷⁶ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 5.

²⁷⁷ Robin, M., Williams, J. (1972). "The Concept of Norms", *International Encyclopedia of The Social Sciences*, Reprint Edition New York, Volumes 11 and 12 Complete and Unabridged, Volume 11, Editor: David L. Sills, The Macmillan Company & The Free Press, 204.

²⁷⁸ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 5.

²⁷⁹ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 4.

²⁸⁰ Çeçen, *a.g.m.*, 1975, 80; Hukuk normu, genel olarak insanların iradeleriyle yaptıkları davranışları düzenlemekle birlikte doğa olayları, sosyal ilişkileri de etkilediğinden zamanaşımı konusu gibi insanın iradesi dışında kalan konuları da düzenler. (Çeçen, *a.g.m.*, 1975, 80).

²⁸¹ Aral, *Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine*, 2012, 52.

²⁸² Amserek, P. (1993). "Norm ve Yasa", *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi*, 1. Kitap, İstanbul, Hazırlayan: Hayrettin Ökçesiz, Çev. Tuğba Ballıgil, Doyuran Matbaası, 35.

²⁸³ Gözler, K. (1998). *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, Ankara, US-A Yayıncılık, 86.

²⁸⁴ Güriz, *a.g.e.*, 2018, 316-317.

²⁸⁵ Güriz, *a.g.e.*, 2018, 22.

²⁸⁶ Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, 1966, C. I, 263.

kaide itiraz ve eleştiriyile ortadan kalkar²⁸⁷. Zira bir norma ilişkin toplumdaki uzlaşmanın belli bir dereceye kadar olması gerekir²⁸⁸.

Normların amacı, hukuk alanında düzeni, sürekliliği, istikrarı ve bütünlüğü sağlamaktır²⁸⁹.

Norm, en üstün kural kabul edilir ve buna uyulması istenir²⁹⁰. Toplumsal yaşamı düzenleyerek ona belirli bir kimlik kazandırmayı amaçlayan normlar, objektif ve değerlendirci emir içerir²⁹¹. Emir, olumlu ya da olumsuz şekilde açıkça belirtilir²⁹². Bu emir, diğer normları ortadan kaldırıcı veya tanımlayıcı²⁹³ ya da izin verici şekilde olabilir²⁹⁴. Bu çerçevede norm, belli şeylerin yapılmasını ya da belli davranışlardan kaçınılmasını öngörür²⁹⁵.

Normla, haklar kurulur ve ödevler yüklenir²⁹⁶. Norm uygulanmadığında tepki ya da cebir doğabilir²⁹⁷. Bu çerçevede kişiler normlara aykırı davrandığında devletin yaptırım gücü kişileri norma uygun davranmaya zorlayabilir ya da cezalandırabilir²⁹⁸.

Normlar, hukuku düzenleme fonksiyonu açısından şekli ve maddi olarak ikiye ayrılır. Şekli hukuku düzenleyen normlar; mahkemeler ve idari makamların organizasyonu ve yöntemini düzenleyen genel normlar olarak özel, idari ve cezai usule ilişkin kanunlardan oluşur²⁹⁹. Maddi hukuku düzenleyen normlar; devlet ve kişilerin birbiriyle ve kendi içindeki hukuki ilişkilerini tanımlayan ve düzenleyen medeni, ceza ve idareye ilişkin kanunlardan oluşur³⁰⁰.

²⁸⁷ Onar, *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, 1966, C. I, 264.

²⁸⁸ Gibbs, J. P. (1972). "The Study of Norms", *International Encyclopedia of The Social Sciences*, Volumes 11 and 12 Complete and Unabridged, Volume 11, Editor: David L. Sills, Reprint edition New York, The Macmillan Company & The Free Press, 210.

²⁸⁹ Çeçen, *a.g.m.*, 1975, 76; Çeşitli hukuk kurallarından oluşan hukuk düzeninin kendi içinde tutarlı bütünlüğüne hukuk düzeninin bütünlüğü ilkesi denir. (Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 209).

²⁹⁰ Hirş, *a.g.e.*, 2001, 157.

²⁹¹ Aral, *Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine*, 2012, 56.

²⁹² Aral, *Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine*, 2012, 58.

²⁹³ Aral, *Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine*, 2012, 59.

²⁹⁴ Aral, *Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine*, 2012, 60.

²⁹⁵ Güriz, *a.g.e.*, 2018, 33.

²⁹⁶ Çeçen, *a.g.m.*, 1975, 82.

²⁹⁷ Gibbs, *a.g.m.*, 1972, 209.

²⁹⁸ Çeçen, *a.g.m.*, 1975, 81.

²⁹⁹ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 230.

³⁰⁰ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 230-231.

2.2.2. Hiyerarşi Kavramı

Hiyerarşinin sözlük anlamı, altlık üstlük ilişkisidir. Örneğin; memur ile amir ve anayasa ile kanunlar arasında hiyerarşik ilişki vardır³⁰¹.

Hiyerarşi, üst üste sıralanmış ve alttaki üstekine tabi olan basamak, derece veya kademelerdir. İdari teşkilatta hiyerarşi, kademeleşme halinde görevlilerinin aşağıdan yukarı doğru basamak basamak, derece derece birbirine bağlanarak baştaki yetkililere tabi olmasıdır. Yukarıdaki makam veya memurun (üstün) alttaki makam veya memur (astlar) üzerinde sahip olduğu hiyerarşi gücünden kaynaklanan yetkilere hiyerarşik yetkiler denir³⁰².

Hiyerarşiyi ifade etmek için farklı ibareler kullanılmıştır: “Kurallar kademelenmesi”³⁰³, “kurallar sıralaması”³⁰⁴, “kurallar dizgesi”³⁰⁵, “hukuk kurallarının aşamalı sırası”³⁰⁶, “devlet muameleleri hiyerarşisi”³⁰⁷, “hukuk kaideleri iyerarşisi”³⁰⁸, “hiyerarşik kademe”³⁰⁹, “hukuk düzeni piramidi”³¹⁰, “hukuk kurallarında derecelenme”³¹¹, “kurallar silsilesi”³¹², “hukukî meratib”³¹³ ve “silsilei merâtip”³¹⁴ gibi.

³⁰¹ Yılmaz, E. (2002). *Hukuk Sözlüğü*, Ankara, 7. B., Yetkin Yayınları, 482.

³⁰² Günday, a.g.e., 2017, 81.

³⁰³ Teziç, E. (2020). *Anayasa Hukuku*, İstanbul, 24. B., Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş., 93; Kaboğlu, İ. Ö. (2020). *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, İstanbul, 15. B., Legal Yayınları, 45.

³⁰⁴ Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, a.g.e., 2015, 226.

³⁰⁵ Sav, A., Sav, N. Ö. (2013). “Usûlüne Göre Yürürlüğe Konulmuş Temel Hak ve Özgürlüklere İlişkin Milletlerarası Antlaşmaların Özû ve Kapsamı Hakkında”, *TBB*, (109), 404.

³⁰⁶ Kaboğlu, İ. Ö. (2018). “Kural Koyan Organ Olarak Yasamanın Özerkliği Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Kanun No.6771, Ka.Ta.:21/01/2017) Çerçevesinde TBMM’nin Yetki Alanı”, *12 Temmuz Günü CHP Grubunda Yapılan Sunuş Metninin, Sorular ve Katkılar Işığında Gözden Geçirilerek Tamamlanmış Biçimi*, Ankara, 11. (<https://chp.azureedge.net/f778e545db9e41f6927aafe2789f13df.pdf>, Erişim tarihi: 25.11.2020).

³⁰⁷ Başgil, A. F. (2008). *Hukukun Ana Mesele ve Müesseseleri: Konferanslar (Siyasi ve Sivil Hukuk Üzerine Etütler)*, İstanbul, Yağmur Yayınevi, 203.

³⁰⁸ Sözcük kaynaktaki yazıldığı şekilde geçmektedir. (Özyörük, M. (1959). *Hukuka Giriş*, Ankara, Ege Matbaası, 127-128).

³⁰⁹ AYM, T. 7/7/2010, E. 2010/49, K. 2010/87, “Engin Yıldırım’ın Muhalefet Şerhi” (R. G., T. 1/8/2010, S. 27659 (Mükerrer)).

³¹⁰ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 209.

³¹¹ Yayla, Y. (1985). *Anayasa Hukuku Ders Notları*, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayın No. 426, Hukuk Fakültesi Yayın No. 1, 13.

³¹² AYM, T. 8/10/1998, E. 1997/53, K. 1998/62, “II- İtirazın Gerekçesi” (R. G., T. 4/7/2001, S. 24452); Çağlayan, R. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara, 6. B., Adalet Yayınevi, 315.

³¹³ Akbay, M. (1947). “Kelsen’in Hukuk ve Devlet Teorisi”, *AÜHFD*, 4 (1), 46.

³¹⁴ Yılmaz, a.g.e., 2002, 482; Hiyerarşi, mertebeler silsilesi anlamına gelmektedir. (*Türk Hukuk Sözlüğü*, 1998, Ankara, 4. B., Başbakanlık Basımevi, 129).

Devlette kamusal faaliyetlerin düzenlilik ve belirlilik ilkelerine göre yerine getirilmesinde düzenleme kavramı önem kazanır. İdarenin faaliyetlerinin kurala bağlanması önemlidir. Belirlilik ilkesi yönünden devlet organları ile işlemleri arasında hiyerarşinin varlığı zorunludur³¹⁵.

Hiyerarşi hem yetkili makamı tespitte hem de uygulanacak kuralı tespitte önemli rol oynar.

2.2.3. Makamlar Hiyerarşisi

Norm hem gerçek hem de tüzel kişi için hukuki ödevler ve haklar öngörür. Bütün hukuk kişileri, normlar hiyerarşisinin eseridir ve yetkilerini normdan alır. Normlar da temel norma uygun olarak kişiler tarafından oluşturulur. Hukuku oluşturan kişiler de hukuk düzeninin kurallarına göre fonksiyonları yerine getiren devletin organlarıdır³¹⁶.

Normlar hiyerarşisinin temelinde normun gücünün, onu çıkaran iradenin gücüne bağlı olduğu varsayımı yatar. O irade de bir organdan çıktığından normlar hiyerarşisinin arkasında organlar hiyerarşisi vardır. Normlar hiyerarşisinde bir normun bulunduğu basamak, organlar hiyerarşisinde bu normu koyan organın bulunduğu basamağa bağlıdır³¹⁷. Hiyerarşinin varlığından söz edebilmek için normların yetkili organca çıkarılması gerekir³¹⁸.

Organlar hiyerarşisi, yukarıdan aşağıya doğru; kurucu iktidar, yasama organı ve yürütme organı şeklinde sıralanmaktadır³¹⁹. Bu sıralamadaki basamaklar da aşağıda incelenmektedir.

³¹⁵ Öztürk, B. (2009). *Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı*, Ankara, Yetkin Yayınları, 161.

³¹⁶ Güriz, a.g.e., 2018, 318.

³¹⁷ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 210.

³¹⁸ Güriz, a.g.e., 2018, 32; Ancak kanunlara aykırı idari tasarruflarda bulunulması ve yargı kararı verilmesi ve hatta totaliter sistemlerde Anayasa'nın temel ilkelerinin Anayasa'ya aykırı şekilde işlemez hale gelmesi ya da getirilmesi gibi hiyerarşinin bozulması, mevcut normların usulüne uygun şekilde yürürlükten kaldırılmamalarına rağmen uygulanmadığı durumlar söz konusudur. (Güriz, a.g.e., 2018, 32).

³¹⁹ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 211.

2.2.3.1. Kurucu iktidar

Bir hukuk düzeninde en üst organ olan kurucu iktidar, anayasayı yapan iktidardır. Bu iktidar da asli kurucu iktidar ve tali kurucu iktidar olmak üzere ikiye ayrılır³²⁰.

Asli kurucu iktidar, devrim ve hükümet darbesi gibi hukuk boşluğunun olduğu bir ortamda ortaya çıkan sınırsız ve en üstün iktidardır. Asli kurucu iktidar, süreli bir iktidar olarak ortaya çıkıp yeni bir anayasa yaptıktan sonra ortadan kaybolur ve yerini tali kurucu iktidara bırakır³²¹.

Tali kurucu iktidar ise asli kurucu iktidarın yaptığı anayasayla kurulan ve mevcut bu anayasada değişiklik yapan iktidardır³²². Tali kurucu iktidar, asli kurucu iktidar tarafından kurulduğundan organ itibarıyla asli kurucu iktidar, tali kurucu iktidarın üstünde yer alır. Bunlardan biri faaliyetteken diğeri faaliyette olmaz yani aynı anda çalışamaz. Doktrindeki bir görüşe göre; tali kurucu iktidar kurulduktan sonra asli kurucu iktidarın yaptığı anayasada değişiklik yapabildiğinden fonksiyon bakımından asli kurucu iktidarla aynı seviyededir. Zira her iki iktidarın görevi de anayasa normu koymak olduğundan asli kurucu iktidarın koyduğu anayasa normu ile tali kurucu iktidarın koyduğu anayasa normu hiyerarşide aynı sevide yer alır. Yine bu görüşe göre; organlar hiyerarşisinde asli kurucu iktidar ve tali kurucu iktidar aynı seviyededir³²³.

Ancak tali kurucu iktidar, asli kurucu iktidarın belirlediği mevzuat hükümlerine göre kurulduğundan ve görevini yerine getirdiğinden bunlar hiyerarşide eşit değildir. Zira Anayasa'nın "*değiştirilemeyecek hükümler*" başlıklı 4 üncü maddesinde "*Anayasa'nın 1 inci maddesindeki Devletin şeklinin Cumhuriyet olduğu hakkındaki hüküm ile, 2 nci maddesindeki Cumhuriyetin nitelikleri ve 3 üncü maddesi hükümleri değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif edilemez.*" hükmü yer almaktadır. Bu çerçevede Anayasa'nın ilk üç maddesi, kurulmuş iktidar olan tali kurucu iktidar tarafından değiştirilemez ve kaldırılamaz.

Hiyerarşide bir organ tarafından konulmuş bir norm ancak koyan organ tarafından düzenlenebilir. Kurucu iktidarın koyduğu bir anayasa normu ancak kurucu iktidar tarafından değiştirilebilir, yürürlükten kaldırabilir veya bu norma istisna getirilebilir.

³²⁰ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 211.

³²¹ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 211.

³²² Hafizoğulları, Z. (2001) "Anayasa'nın 4. Maddesinin Değiştirilemezliği, 1., 2. ve 3. Maddelerinin Anlamı, Kapsamı ve Sınırları Meselesi", *TBBD*, S. 2, 459.

³²³ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 211.

Aynı şekilde yasama organının koyduğu bir kanunu, yine yasama organı değiştirilebilir, yürürlükten kaldırabilir veya bu kanuna istisna getirilebilir³²⁴.

Bu çerçevede normlar hiyerarşisinin tepesinde kurucu iktidar olarak asli kurucu iktidar ile tali kurucu iktidarın çıkardığı normlar olan Anayasa yer alır.

2.2.3.2. Yasama organı

Anayasa, idari organlar ve mahkemelerce uygulanmak üzere genel norm oluşturmaya yetkili özel yasama organı öngörür³²⁵.

Yasama organı, kurucu iktidarın yaptığı anayasayla oluşturulduğundan kurucu iktidarın altında yer alır³²⁶. Yasama organı, anayasayla belirlenen kriterlere göre kanun koyucu olarak kanunları çıkarır.

Bir organın koyduğu norm, organlar hiyerarşisinde bu organın üstündeki organı bağlamadığından üst organ, alt organın koyduğu normu, değiştirebilir, yürürlükten kaldırabilir veya bu norma istisna getirebilir³²⁷. Nitekim kurucu iktidar da yasama organının koyduğu bir normu; yürürlükten kaldırabilir, değiştirebilir veya bu norma istisna getirebilir³²⁸. Bir başka ifadeyle, kanunla getirilen bir kural, bir anayasa hükmüyle yürürlükten kaldırabilir, değiştirilebilir veya bu kurala istisna getirilebilir³²⁹.

Yürütme organı, anayasa ve kanunla kurulduğundan organlar hiyerarşisinde yasama organı, yürütme organının üstündedir. Yürütme organı, yasama organında değişiklik yapamazken yasama organı çıkaracağı bir kanunla Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla yürütme organının yapısında, görev ve yetkilerinde değişiklik yapabilir. Böylece yürütme organının kuruluş ve işleyişi, yasama organının iradesine bağlıdır³³⁰.

Normlar hiyerarşisinde yasama organı tarafından çıkarılan norm, asli ve tali kurucu iktidar tarafından çıkarılan normun altında yürütme organı tarafından çıkarılan normun

³²⁴ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 212.

³²⁵ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 224; Anayasada oluşturulan bu basamağı, tüze basamağı, sonra idari işlemler ile yargısal işlemler basamağı takip eder. Ancak her zaman üç basamaklı da olmayabileceğinden anayasa, yasama organı oluşturmayıp doğrudan idari organları ve mahkemeleri, somut olaylara uygulanabilecek normları oluşturmak için yetkilendirebilir. (Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 224).

³²⁶ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 211.

³²⁷ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 212.

³²⁸ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 212-213.

³²⁹ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 213.

³³⁰ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 211.

da üzerinde yer alır. Bu çerçevede kanun, Anayasa'nın altında, yürütme organınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemlerin üstündedir.

2.2.3.3. Yürütme organı

Yürütme organı, organlar hiyerarşisinde yasama organından sonra gelir. Yürütme organı birden fazla makamdan oluşmaktadır. Türk hukukunda Cumhurbaşkanı, bakan, vali, kaymakam gibi pek çok makam bulunur³³¹.

Organlar hiyerarşisinde yasama organının üstünde yer alan kurucu iktidarın iradesinin ürünü olan anayasa, kanundan üstündür. Aynı şekilde organlar hiyerarşisinde yürütme organının üstünde yer alan yasama organının işlemi olan kanun da yürütme organının Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemlerinden üstündür³³².

Yasama organı işlemleri, yürütme organı işlemlerinden üstündür ve alttaki düzenlemelerin üstteki düzenlemelere aykırı olmaması gerekir³³³. Yasama organı, yürütme organının koyduğu bir kuralı her zaman yürürlükten kaldırabilir, değiştirebilir ya da bu kurala istisna getirebilir. Örneğin; düzenleyici işlem olan yönetmelikle konulan bir kuralı, kanun yürürlükten kaldırabilir, değiştirebilir ya da bu kurala istisna getirebilir³³⁴.

Normlar hiyerarşisinde yürütme organı tarafından çıkarılan normlar, asli ve tali kurucu iktidar tarafından çıkarılan normun ve yasama organı tarafından çıkarılan normun altında yer aldığından bunlara uygun olmak zorunda olup bunlar tarafından da değiştirilebilir. Böylece Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler, Anayasa ve kanunların altında yer aldığından bunlar tarafından değiştirilebilir.

Yürütme organının kendi içindeki makamlar arasında da hiyerarşi; yukarıdan aşağıya Cumhurbaşkanı, bakan ve vali şeklinde sıralanır³³⁵. Aynı şekilde yürütme organının kendi içindeki makamların koyduğu normlar da bu makamların hiyerarşi sırasına göre

³³¹ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 211.

³³² Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 212.

³³³ Atay, *a.g.e.*, 2018, 58.

³³⁴ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 213.

³³⁵ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 212.

sıralanır. Örneğin; Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılan bir yönetmelik bakanlık tarafından yapılan yönetmelikten; bakanlık tarafından yapılan bir yönetmelik de valilik tarafından çıkarılan genel emirden üstündür³³⁶.

2.2.4. Normlar Hiyerarşisi

Normların kendi arasında birbirine bağlanıp sıralanmasının genel teori haline getirilmesi Viyana mektebi ile gerçekleşmiştir³³⁷. Normativizm teorisinin kurucusu olan Avusturyalı hukukçu Hans Kelsen (1881-1973), Saf Hukuk Teorisini³³⁸ ileri sürmüştür³³⁹. Kelsen teorisinde, normların piramid şeklinde sıralanmasını, ilk defa sistematik şekilde açıklamıştır³⁴⁰.

Kelsen'in teorisinde, hukuk sisteminin hiyerarşik yapısı, birbirini takip eden şema şeklindedir³⁴¹. Bu çerçevede hukuk düzeninin normları, üst ve alt olarak farklı düzeydeki normların hiyerarşik yapılanmasıdır³⁴². Bu teoriye göre; hukuk düzeninde üst üste, alt alta konulmuş normlardan oluşan bütüne “*normlar hiyerarşisi*” veya “*hukuk düzeni piramidi*” ismi verilir. Bu piramit içinde, her norm, geçerliliğini kendisinin bir üst derecesindeki normdan aldığı için normlar arasındaki hiyerarşi, o normların arasındaki geçerlilik ilişkisi ile tanımlanır ve bir norm üst norma uygunsa geçerli, aykırıysa geçersiz kabul edilir. Geçerlilik ilişkisi olan iki norm arasında hiyerarşi vardır ve bunların çatışmasında üst norm tercih edilir, alt normsa ihmal ya da

³³⁶ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 212.

³³⁷ Kelsen, H. (1963). *Théorie Pure Du Droit*, 299, Bonnard, R. (1928). *La Théorie De La Formation Du Droit Par Degrés Dans L'oeuvre d'Adolf Merkl*, Paris, 568 vd.'den naklen Güneş, T. (1965). *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara, Sevinç Matbaası, AÜSBFY No. 191-173, 187, dn. 36.

³³⁸ Saf Hukuk Teorisi, pozitivist bir teori olarak hukuk normları, insan iradesinin eylemlerinin anlamıdır ve olan ile olması gereken olarak ayrılır. Bunun temeli, gerçekler ve değerler, ifadeler ve normlar, biliş ve iradenin epistemolojik düalizmi olduğundan hukukun geçerliliğini etkinliğinden alan tüm hukuk teorilerini reddeder. Hukukun nesnel geçerliliğinin nihai gerekçesi, Kelsen'in temel norm varsayımına dayanmaktadır. (Jablonek, C. (1998). “Kelsen And His Circle: The Viennese Years”, *European Journal of International Law*, 9, 371); Kelsen'in Saf Hukuk Kuramı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Arıkan, E. (2020/2). “Kelsen'in Saf Hukuk Kuramı ve Ötesi”, *YÜHFD*, C. XVII, 417-446.

³³⁹ Uygun, O. (2018/2). “Egemenlik Teorisi ve Anayasayı Değiştirme Sorunu”, *Galatasaray ÜHFD*, İstanbul, GÜY No. 91, GÜHF No. 70, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 712.

³⁴⁰ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 209.

³⁴¹ Kelsen, H. (2002). *Introduction to The Problems of Legal Theory*, Oxford, A Translation of the First Edition of the *Reine Rechtslehre or Pure Theory of Law*, Translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson with an Introduction by Stanley L. Paulson, Clarendon Press, 64.

³⁴² Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 201, 221.

iptal edilir³⁴³. Zira Kelsen'in normatif alternatifler teorisine göre, alt normu belirleyen üst normun alternatif karakteri üst ve alt norm arasındaki çatışmayı ve çelişkiyi engeller. Yetkili makam çelişki varsa alt normu iptal eder³⁴⁴.

Kelsen'e göre; hukuk kurallarının temeli, sadece bu kuralların kendisidir. Örneğin; atama, görevden alma, disiplin cezası, vergi tarhi ve trafik cezası gibi hukuki bir işlem geçerliliğini, onu düzenleyen yönetmelikten alırsa; yönetmelik, geçerliliğini ilgili kanundan; kanun da geçerliliğini anayasadan alır. Anayasanın geçerliliği bir önceki anayasaya ve nihayetinde ilk anayasanın geçerliliğinin dayandırıldığı temel norma kadar uzanır. Böylece, normlar hiyerarşisinde her bir normun geçerliliği, hiyerarşik olarak bir üstteki norma dayanır³⁴⁵. Koordine normlar sistemi olarak hiyerarşide üst ve alt normlar, geçerliliğini varsayılan temel normdan alan anayasadan somut davranışların yapılmasını emreden normlara kadar uzanır³⁴⁶. Normativist teoride bir normun çıkarılması, aynı zamanda daha üstün normun uygulanmasıdır³⁴⁷.

Kelsen'in normların nesnel geçerliliğini dayandığı temel norm (grundnorm)³⁴⁸, hukuku oluşturan temel gerçekleri belirler³⁴⁹. Temel norm, pozitif bir norm olmayıp³⁵⁰ hukuk düzeninin geçerlilik nedeni olan bir hipotez³⁵¹ olduğundan varlığı sorgulanmaz.

³⁴³ Gözler, K. (2000). "İnsan Hakları Normlarının Anayasaüstütlüğü Sorunu", *Türkiye'de İnsan Hakları*, Ankara, TODAİE Yayını, 33.

³⁴⁴ Turhan, M. (2020). "Hans Kelsen'in "Normatif Alternatifler Kuramı"nın Gözden Geçirilmesi", *AY*, 37 (1), 15.

³⁴⁵ Uygun, *a.g.m.*, 2018, 712; Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 222; Kelsen'e göre, anayasa kavramı ve Anayasa'nın fonksiyonundan neyin anlaşıldığı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Turhan, M. (2018). "Hans Kelsen'e Göre Anayasa Kavramı, Anayasa'nın Fonksiyonu ve Anayasa Yargısı", *ÇÜHFD*, 3 (1), 203-226.

³⁴⁶ Kelsen, H. (1991). "Logical Problems about Grounding the Validity of Norms", *General Theory of Norms*, Oxford, Translated by Michael Hartney, Clarendon Press, Chapter 59, 1-22. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020), 6; Doktrinde yer alan bir görüşe göre; Kelsen'in iddia ettiği gibi hukuk, normlar sistemi olmayıp normlarla organların birbirlerini takip ettiği sistemdir. (Akbay, *a.g.e.*, 1947, 46).

³⁴⁷ Teziç, *a.g.e.*, 2020, 95.

³⁴⁸ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 8.

³⁴⁹ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 199.

³⁵⁰ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 199.

³⁵¹ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 46; Temel norm dışındaki bütün normlar, yargı kararından çıkan bireysel normlar ve genel kanunlar da dâhil insan kararlarının sonucudur. (Vinx, *a.g.e.*, 2007, 82); Doktrinde yer alan bir görüşe göre; Kelsen'in temel normu, geçerliliğini bir başka üst normdan almadığından ve varlığı etik değerler veya sosyal olgulara referans verilerek açıklanabileceğinden Kelsen'in hukuk teorisi eksiktir. (Uygun, O. (29-30 Eylül 2012). "Oktay Uygun'un Konuşması", *Kamu Hukukçuları Platformu Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması*, Ankara, TBBY. 236, Hazırlayan: Ozan Ergül, 309).

Normlar, sadece diğer bir normun geçerliliğinin nedeniyken temel norm, bütün normların geçerliliğinin nedenidir³⁵².

Temel norm, geçerli varsayıldığı için pozitif hukuk düzeninin normları da geçerlidir³⁵³. Temel norm, kişinin uyması gereken ve ilk anayasa tarafından tanımlanan davranıştır³⁵⁴. Temel norm, esasında anayasaya uygun davranma zorunluluğudur³⁵⁵. İlk anayasasının geçerlilik nedeni, bağlayıcı bir normun olduğu varsayımıdır³⁵⁶.

Kelsen'e göre; hukuk düzeninin yürürlük nedeni pozitif hukuktur ve bu düzenin kesin ve son yürürlük nedeni de temel normdur³⁵⁷. Bir başka ifadeyle normlar hiyerarşisi zincirinde normatif düzen, normların geçerliliğinin bir önceki norma dayandırıldığı, nihai olarak da bütün normların geçerliliği ile tekliğini sağlayan, hukuk düzeninin asli ve genel kuralı olan temel norma kadar uzanır³⁵⁸.

Kelsen'e göre, hukuk düzenindeki normların geçerliliğinin temeli, onun üstündeki başka bir normdur³⁵⁹. Şeklen bir normun geçerliliğinin temel koşulu, kendisinden üstteki normun öngördüğü usulle konulmasıdır. Bu çerçevede bir norm, kendisinden bir üstteki normun öngördüğü şekilde ortaya çıkıyorsa o hukuk düzeninin parçası olur³⁶⁰. Zira geçerli norm, normla yetkilendirilen makam tarafından oluşturulabilir. Normla yetkilendirilen makam da yetkili makam tarafından çıkarılan üst normlara tabidir³⁶¹.

Alt normun geçerliliğini, üst normun ihdas usulüne ve içeriğine uygun olarak çıkarılması sağlar³⁶². Üst norm, sadece alt normun ihdas usulünü belirleyip herhangi bir içerik koyma yetkisi verirse alt normun geçerliliği için sadece konuluş usulüne

³⁵² Kelsen, "Logical Problems about Grounding the Validity of Norms", 1991, 4. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

³⁵³ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 212.

³⁵⁴ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 53.

³⁵⁵ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 212.

³⁵⁶ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 200.

³⁵⁷ Aral, V. (1978). *Kelsen'in Saf Hukuk Teorisinin Metodu ve Değeri*, İstanbul, Sulhi Garan Matbaası ve Varisleri Koll. Şti., 145.

³⁵⁸ Kelsen, H. (2016). *Saf Hukuk Kuramı: Hukuk Kuramının Sorunlarına Giriş*, İstanbul, Çev. Ertuğrul Uzun, Nora Kitap, 79; Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 195; Simonovitch (1939). *Les Theories Contemporaines De L' Etof*, Paris, op. cit., 27-28'den naklen Akbay, a.g.e., 1947, 34.

³⁵⁹ Kelsen, "Logical Problems about Grounding the Validity of Norms", 1991, 5. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020); Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 210.

³⁶⁰ Gözler, *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, 1998, 101.

³⁶¹ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 194.

³⁶² Şirin, T. (2018). "İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı": Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *AHD*, 7 (14), 297.

uygun olması yeterlidir³⁶³. Bir başka norma göre oluşturulduğundan geçerli olan norm, alt normdur³⁶⁴. Bir başka normun geçerlilik koşulu olan norm ise diğer norma göre üst normdur³⁶⁵. Böylece hukuk kendi oluşum sürecini belirler³⁶⁶.

Bir norm, belli bir usulde yapıldığı için geçerlidir. Bu nedenle herhangi bir içerik, norm olabileceğinden bütün insan davranışları da bir norm içeriğine dönüştürülebilir³⁶⁷. Bir norma uyulabilir ya da uyulamaz, adil ya da adaletsiz düzenleme yapılabilir³⁶⁸. Etkili zorlayıcı³⁶⁹ bir normun içeriği, adaletsiz olsa da zorlayıcı bir hukuk düzenlemesidir³⁷⁰.

Bir normun geçerliliği, bir şeyi yapma ya da yapmama zorunluluğunu içerir. Norm, genel olarak uygulanan ve uyulan olduğundan insanlar norma uyar³⁷¹. Ulusal hukukta etkililiğin temeli de her bir norma uyulmasıdır³⁷². Normun geçerliliği için de esasen normun uygulanması ve norma uyulması gerekir³⁷³. Bir norm, insanlar tarafından en azından bir dereceye kadar uyulduğu zaman geçerlidir. Bir norma, hiç kimse uymadığında ya da en azından bir dereceye kadar etkili değilse o norm geçerli değildir³⁷⁴. Bu çerçevede bir norm, sürekli olarak etkisizse artık geçersizdir³⁷⁵. Bir norm şeklen geçerli; ancak bu norma toplumda uyulmuyor ve resmî makamlarca öngörülen müeyyide uygulanmıyor ya da uygulanamıyorsa, hukuk düzeninin şeklen bir parçası olsa da artık geçersizdir³⁷⁶. Bu durumda hiç uygulanmayan norm terkedilmiş gelenektir ve geçersizdir. Eğer gelenekle normdan farklı bir hukuk oluşturulursa yazılı mevzuat geçersiz olabileceğinden geleneğin hukuk oluşturma fonksiyonu yazılı mevzuat tarafından dikkate alınmalıdır. Etkililik hem bütün hukuk düzeni bakımından hem de norm bakımından geçerliliğin şartıdır³⁷⁷. Bir başka ifadeyle

³⁶³ Kelsen, "Logical Problems about Grounding the Validity of Norms", 1991, 5. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

³⁶⁴ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 221.

³⁶⁵ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 193.

³⁶⁶ Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 63.

³⁶⁷ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 198.

³⁶⁸ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 217.

³⁶⁹ Zorlayıcılıkla bir kanun, muhatabını bağlayan geçerli bir norm oluşturarak kişiyi yönetir. (Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 8).

³⁷⁰ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 49.

³⁷¹ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 10.

³⁷² Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 62.

³⁷³ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 10-11.

³⁷⁴ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 11.

³⁷⁵ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 11.

³⁷⁶ Gözler, *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, 1998, 86-87.

³⁷⁷ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 213.

hukuk düzeninin etkililiği, geçerlilikle eş anlamlı olmamakla birlikte geçerliliğin koşuludur³⁷⁸. Zira minimum etkililik, o normun geçerliliğinin bir koşuludur³⁷⁹.

Normlar, hukuk düzenine geçerlilik kazandıran temel norma ve etkili bir cebri düzenin temeli olan anayasaya dayanır³⁸⁰. Herhangi bir normun geçerliliği, bütün normların geçerliliğini oluşturan ilk anayasaya tabidir. Eğer bu anayasa geçerliyse ona uygun olarak yayımlanan normlar da geçerlidir³⁸¹. Bir norm etkililiğini kaybederse hukuk düzeni geçerliliğini kaybetmez; ancak anayasa etkililiğini kaybederse, anayasaya dayanan tüm hukuk düzeni ve her bir norm geçerliliğini kaybeder³⁸². Bir hukuk sisteminin geçerliliği, içeriği ile gerçeklik arasındaki genel uygunluğa bağlıdır. Bir hukuk sisteminde normların geçerliliği, bu sistemin etkililiğine bağlıdır³⁸³.

Kelsen'in normatif alternatifler teorisine göre; bir normun normlar hiyerarşisinde üstte yer alan norma uygun olması gerekir³⁸⁴. Bu teoride, dayanağını üstündeki norm olan anayasadan aldığından ona aykırı değilse geçerli olabilir. Anayasallık denetimi, hukuk sistemi bütününe geçerlilik güvencesi olan bir hukuk düzeni kuramıdır. Zira geçerlilik güvencesi olmaksızın bir norm üst norm karşısında ayıklanamaz. Bu kapsamda anayasallık denetimi olmasaydı piramit çökerdi³⁸⁵. Anayasaya aykırı kanun, anayasa mahkemesince iptal edilene kadar geçerlidir³⁸⁶.

Her norm kendisinin bir üstündeki norma uygun değilse geçersizdir³⁸⁷. Tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemler olan genel normların ve birel işlemlerin kendilerini düzenleyen üst normlara aykırılığından dolayı geçersizliğini yetkilendirilen organ saptar. Türk hukukunda yetkilendirilen Danıştay, bölge idare ve idare mahkemeleri normları iptal etmedikçe bu normlar geçerlidir³⁸⁸.

³⁷⁸ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 78.

³⁷⁹ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 11.

³⁸⁰ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 46-47.

³⁸¹ Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 62.

³⁸² Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 212.

³⁸³ Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 62.

³⁸⁴ Turhan, "Hans Kelsen'in "Normatif Alternatifler Kuramı"nın Gözden Geçirilmesi", 2020, 1.

³⁸⁵ Kelsen, H. (1928). "La Garantie Juridictionnelle De La Constitution", *Revue De Droit Public (R.D.P.)*, 197-257'den naklen Kaboğlu, İ. Ö. (1993). "Kelsen Modeli "Sınırları"nda Demokratikleşme Sürecinde Anayasa Yargıçları", *AYD*, C. 10, 381.

³⁸⁶ Turhan, "Hans Kelsen'in "Normatif Alternatifler Kuramı"nın Gözden Geçirilmesi", 2020, 1.

³⁸⁷ Gözler, *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, 1998, 109.

³⁸⁸ Gözler, *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, 1998, 110.

Anayasada, genel hukuk normları yani mevzuat oluşturma süreci düzenlenir³⁸⁹. Bir anayasanın temeli, normların oluşturulmasını düzenlemek olduğundan anayasada hukuku uygulayan organların usulü yer alır³⁹⁰. Anayasa, genel hukuk normlarının oluşturulma sürecini sınırlamaz; ancak genellikle bu normların içeriğinde hariç tutulacak hususları belirtir³⁹¹.

Kanunlar, geçerli genel normların oluşturulması ya da uygulanmasına elverişli olarak ve geçerli birel işlemlerin uygulanması amacıyla çıkarılır³⁹². Bir norm, bir başka normun geçerliliğini kısıtlarsa ya da iptal ederse alt normla üst norm arasında, bağımlı ve yaptırım koşullu ilişki söz konusudur³⁹³.

Belli bir davranışa izin veren genel normlar, anayasa, tüze ve diğer genel normlardır³⁹⁴. Genel normlar, bu normları uygulayacak organların uyacağı usulü ve içeriğini düzenler³⁹⁵.

Usule ilişkin tüzede, mahkemeler ve idari organlar tarafından maddi tüzenin uygulanması düzenlenir³⁹⁶.

Geçerlilik, ancak bir başka normdan alınabilir ve bu norma eşit güçte ya da ondan daha üstün bir norm dolayısıyla kaybedilebilir³⁹⁷.

Bir organ tarafından çıkarılan normun, başka bir organ tarafından belli bir usulde yürürlükten kaldırılması hukuk düzenince öngörülebilir. Ancak hukuk düzeni bir normun varlığına ve bağlayıcılığına karar vermek için herkesi yetkilendirirse

³⁸⁹ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 71.

³⁹⁰ Kelsen, “Logical Problems about Grounding the Validity of Norms”, 1991, 5. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

³⁹¹ Kelsen, “Logical Problems about Grounding the Validity of Norms”, 1991, 6. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

³⁹² Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 200.

³⁹³ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 56.

³⁹⁴ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 56.

³⁹⁵ Kelsen, “Logical Problems about Grounding the Validity of Norms”, 1991, 6. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

³⁹⁶ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 71.

³⁹⁷ Gülgeç, Y. B. (2018). *Normlar Hiyerarşisi: Türk, Alman ve İngiliz Hukuk Sistemlerinde Kural İşlemlerin ve Mahkeme Kararlarının Hiyerarşik Gücü*, İstanbul, 2. B., On İki Levha Yayıncılık A. Ş., 194.

geçerlilik konusunda farklı kararlar çıkabilir³⁹⁸. Yürürlükten kaldırılan bir norma dayanan norm kendi geçerliliğini kaybeder³⁹⁹.

Hukuk düzeni geçerlilik ve bağlayıcılık gücünü normların kademeli sıralanışından alır⁴⁰⁰. Bu çerçevede hukuk düzeni hiyerarşik yapıdadır⁴⁰¹. Aynı kademedeki (eş düzey) normlar yan yana yer alır. Norm kademeleri ise üst üste hiyerarşik biçimde dizilir⁴⁰². Normlar, farklı derecede ve güçte olduğundan aralarında hiyerarşi vardır⁴⁰³.

Bütün normlar genelden özele ve soyuttan somuta doğru sıralanır. Her normun varlığı, normlar arasındaki hiyerarşik uygunluğa bağlıdır. Normlar sisteminin temel ilkesi, her normun üst derecedeki normlara uygun olma zorunluluğudur. Başka bir ifadeyle, hiçbir norm kendinden daha üst derecedeki normlara aykırı olamaz⁴⁰⁴.

Normlar hiyerarşisinde normların çeşitliliği ilkesine göre; farklı düzeylerde yer alan ve kural olarak normu koyan ve uygulayan, yapım ve uygulama sırasında denetleyen organlar farklıdır. Birinci düzeydeki anayasa, ikinci düzeydeki kanun ve üçüncü düzeydeki tüzüğün geçerlilik koşulunu belirtir ve bu aşağı doğru devam eder. Değer bakımından anayasa birinci sırada, kanun ikinci sırada ve tüzük üçüncü sırada yer alır. Bu kademelenme ilkesi, bir sistemin bütün normlarının yapılanmasını sağlar. Sistemin her normu için geçerlilik koşullarının belirlenmesiyle onu oluşturan normlar zincirini yeniden kurmak mümkündür⁴⁰⁵. Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre de hiyerarşik normlar sisteminde alt düzeydeki normlar, yürürlüklerini üst düzeydeki normlardan aldığından dayanağını oluşturan bu norma aykırı veya bunu değiştiren hüküm getiremez. Ayrıca, bu kararda; normlar hiyerarşisinin en üstünde evrensel hukuk ilkeleri ve anayasanın yer aldığı sonra gelen kanunların yürürlüğünü anayasadan, tüzüklerin yürürlüğünü kanunlardan, yönetmeliklerinse yürürlüğünü kanun ve tüzüklerden aldığı da ifade edilmektedir⁴⁰⁶.

³⁹⁸ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 277.

³⁹⁹ Kelsen, H. (1991). "The Applicability of the Principle of Contradiction to Norms", *General Theory of Norms*, Oxford, Translated by Michael Hartney, Clarendon Press, Chapter 57, 12. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

⁴⁰⁰ Teziç, *a.g.e.*, 2020, 96.

⁴⁰¹ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 221.

⁴⁰² Sezer, *a.g.m.*, 2019, 359.

⁴⁰³ Teziç, *a.g.e.*, 2020, 93; Bir toplumda birbirini bağlayan, soyut ve genelden, kişisel ve somuta doğru inen kurallar olmazsa hukuk kuralları anarşisi söz konusudur. (Yayla, *Anayasa Hukuku Ders Notları*, 1985, 13).

⁴⁰⁴ Çeçen, *a.g.m.*, 1975, 79.

⁴⁰⁵ Kaboğlu, *a.g.e.*, 2020, 46.

⁴⁰⁶ Dan. 2. D., T. 15/3/2013, E. 2012/8315, K. 2013/1481 (DD, Y. 2013, S. 133, 150).

Pozitif hukuk oluşturma, tarihsel olarak varsayılan temel normun uygulanması olan ilk anayasanın yürürlüğe konmasıyla başlar⁴⁰⁷. Temel normdan sonra gelen ve meşruiyetini temel normdan alan anayasa, genel hukuk normları ile kanunları çıkaracak organları gösterir⁴⁰⁸. En yüksek hukuk oluşturma eylemi olan ilk anayasanın konulması, temel normun uygulanmasını sağlar. Genel normları oluşturan mevzuat da anayasanın uygulanmasını sağlar. Bireysel normların uygulanması olan idari işlemler ve yargı kararları da tüzelerin uygulanmasını sağlar. Caydırıcı kanunların gerçekleştirilmesi de yargı kararları ve idari yönergelerin uygulanmasıyla sağlanır⁴⁰⁹. Hukukun bu kademeli yapısının temelini, hukukun yaratılması süreci şekillendirir⁴¹⁰. Normlar hiyerarşisi hem genel hukuk ilkesi hem de pozitif hukuk ilkesidir⁴¹¹. Ayrıca üst normda alt normların bu şartları ihlali de düzenlendiğinden ihlal halinde de hukuk düzeni varlığını korur⁴¹².

Alt sıradaki normun üst sıradaki norma aykırı olmaması gerekir⁴¹³. Hiyerarşik düzenin altında yatan usul, alt düzey normun onu yöneten üst düzey norma oluşturulma usulü ve içerik açısından uymasındır. Hiyerarşik olarak yapılan hukuk sisteminin bütünlüğünde, alt düzey norm, onu yöneten üst düzey norma oluşturulma usulü ya da içerik açısından uymazsa üst norma aykırıdır. Bu durumda anayasal olmayan tüze, kanuni olmayan yönetmelik, tüzeye aykırı yönetmelik, tüze ya da yönetmeliğe aykırı idari işlem ya da yargısal karar söz konusu olur. Farklı düzeyde geçerli olan iki norm arasında çelişki varsa hukuk düzeninin bütünlüğü sorgulanabilir. Örneğin; anayasa ve anayasayı çiğneyen tüze; tüze ve bununla çelişen yargısal karar gibi⁴¹⁴.

Üst ve onun bir alt düzeyindeki norm arasında belirlenen ya da bağlanan bir ilişki söz konusudur⁴¹⁵. Bir alt düzey normun geçerliliğinin üst düzey normda bulunmasının

⁴⁰⁷ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 236.

⁴⁰⁸ Kelsen, H. (1960). *Reine Rechtslehre, Zweite Vollstaendige Neubearbeitete Und Erweiterte Auflage*, Wien, 228-229'dan naklen Aral, V. (1968). "Kelsen'in Hukuk Anlayışı", *İÜHF*, 34 (1-4), 537, dn. 53.

⁴⁰⁹ Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 70.

⁴¹⁰ Aral, *a.g.e.*, 1978, 52.

⁴¹¹ Gözler, "Yorum İlkeleri", 2012, 46.

⁴¹² Vinx, L. (2007). *Hans Kelsen's Pure Theory of Law: Legality and Legitimacy*, Oxford, Oxford University Press, 79.

⁴¹³ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 3, dn. 12.

⁴¹⁴ Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 71.

⁴¹⁵ Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 77.

altında, alt düzey normun üst düzey norma uyması yatar⁴¹⁶. Bir norm, başka bir normun belirlediği şekilde yapıldığından geçerlidir ve başka norm bu normun geçerliliğinin temelidir. Üst norm, alt normun yapılması usulü ve içeriği olmak üzere iki temel unsura sahiptir⁴¹⁷. Üst norm sadece alt normun konulma usulünü belirler (örneğin; sadece alt normu koyacak belirli bir organı yetkilendirir) ya da usulle birlikte normun içeriğini de belirler⁴¹⁸. Birinci durumda üst normlar, alt normların yapılma usul ve esasını düzenler⁴¹⁹. Üst norm, alttaki normun yapılmasını belirlediğinden hukuk düzeninin yapısı, üst ve alt normların hiyerarşisidir⁴²⁰. İkinci durumda ise üst düzey norm alt düzey normun oluşturulma usulü ile birlikte oluşturulan normun içeriğini de belirleyebilir⁴²¹.

Üst norm sadece usulü belirlediğinde iki durum söz konusudur. Birinci durumda, üst normda alt norm için yetkilendirilen organ özel olarak belirlenir⁴²². İkinci durumda, yetkilendirilen organ genel olarak belirlenir. Bu durumda alt norm, üst norma uyarsa alt normun geçerliliği üst normda bulunur. Alt normu koyan organ normun kapsamını belirler⁴²³.

Üst norm içeriği belirlediğinde, üst norm tarafından yetkilendirilen organca belirlenen içeriğe uygun alt norm çıkarılırsa alt normun geçerliliği üst normda bulunur. Bu durum üç şekilde olur. Birinci durumda, üst norm alt normlardan daha genel olmakla birlikte ikisi de genel normlar olarak belirli bir koşula ve hukuki sonuca bağlanır⁴²⁴. Ancak üst normda yer alan koşul ve hukuki sonuç alt normda yer alan koşul ve hukuki sonuçtan daha geneldir. Eğer alt normdaki koşul ve hukuki sonuç üst normdaki içeriğin kapsamındaysa üst norma uygundur. İkinci durumda, üst normun genel ve alt normun birel olduğu haldir. Üst norm; yetkili organ, koşul ve hukuki sonuç olmak üzere üç kavramı içerir. Alt norm, birel olduğunda koşullu ya da koşulsuz olabilir.

⁴¹⁶ Kelsen, "Logical Problems about Grounding the Validity of Norms", 1991, 6. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

⁴¹⁷ Kelsen, *Saf Hukuk Kuramı: Hukuk Kuramının Sorunlarına Giriş*, 2016, 78.

⁴¹⁸ Kelsen, "Logical Problems about Grounding the Validity of Norms", 1991, 6. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

⁴¹⁹ Vinx, *a.g.e.*, 2007, 78-79.

⁴²⁰ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 206.

⁴²¹ Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 78.

⁴²² Kelsen, "Logical Problems about Grounding the Validity of Norms", 1991, 6. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

⁴²³ Kelsen, "Logical Problems about Grounding the Validity of Norms", 1991, 7. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

⁴²⁴ Kelsen, "Logical Problems about Grounding the Validity of Norms", 1991, 8. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

Yetkilendirilen organ tarafından konulan birel normdaki koşul ve hukuki sonuç genel normun kapsamındaysa birel norm üst genel norma uygundur⁴²⁵. Son durumda hem üst hem alt norm bireldir. İki norm arasındaki uygunluğun kapsama ilişkisi olduğunda, bu genel ve özel arasındaki mantıksal ilişkidir. İki norm arasındaki uygunluğun kapsam ilişkisi olmadığında norm koyacak organ belirlenir; fakat bu normların içeriği belirlenmez. Sadece yetkili norm ve yetkilendirilen organ olarak normu koyanın eylemi arasında uzak bir ilişki vardır. Yetkili norm ve diğer normu koyanın eylemi arasındaki ilişki, emir ve emre uyma arasındaki ilişki gibidir⁴²⁶. Sonuç olarak, alt norm üst norm tarafından belirlenen içeriğe sahip olduğunda geçerlidir⁴²⁷.

Hukuk düzenindeki alt norm ile üst norm arasında çatışma farklı düzeydeki normlar arasındaki çatışmadır⁴²⁸. Alt norm ile üst norm, yürürlükten kaldırılamaz, değiştirilemez ve üst norma istisna getirilemez⁴²⁹. Alt norm, üst normda belirtilenden başkasını yapamaz (biçimsel geçerlilik-yetki), üst norma aykırı şekilde ihdas edilemez (biçimsel geçerlilik-usul). Alt norm, üst normda sınırlı sayıda belirlenen konuları aşamaz, üst norma aykırı içerikte kural koyamaz (içeriksel geçerlilik), üst norma istisna getiremez, üst normu değiştiremez ve üst normu ilga edemez. Ayrıca alt normdan üst normu ihmal ettirici sonuç çıkarılamaz, üst norma aykırı yorumlanamaz. Alt norm, üst norma aykırıysa iptal edilene kadar geçerlidir. Alt normun üst normla ilişkisinde sonraki kanun öncekini yürürlükten kaldırır ve özel kanun uygulanır ilkeleri uygulanmaz. Alt norm, biçimsel ve içeriksel denetimde üst norma aykırıysa ayıklanır⁴³⁰.

Üst norm ile alt norm yürürlükten kaldırabilir ya da değiştirilebilir⁴³¹. Üst kanun alt kanunları ilga eder (lex superior derogat legi inferiori) ilkesinin temelinde de normlar hiyerarşisi teorisi vardır⁴³².

⁴²⁵ Kelsen, “Logical Problems about Grounding the Validity of Norms”, 1991, 9. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

⁴²⁶ Kelsen, “Logical Problems about Grounding the Validity of Norms”, 1991, 10. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

⁴²⁷ Kelsen, “Logical Problems about Grounding the Validity of Norms”, 1991, 11. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

⁴²⁸ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 267.

⁴²⁹ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 236.

⁴³⁰ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 364.

⁴³¹ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 236.

⁴³² Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 97.

Normlar hiyerarşisinde istisna, kaideyi koyan makam tarafından konulabilir ilkesine göre; istisna, normlar hiyerarşisinde kendisine istisna getirilen normla en az aynı düzeydeki normla getirilebilir. Makamlar hiyerarşisinde yürütme organının koyduğu bir kurala ancak kurucu iktidar, yasama organı veya yürütme organı istisna getirebilir. Yürütme organının kendi içinde de bir makamlar hiyerarşisi vardır⁴³³. Kaideyi koyan makamın yetkilendirmesiyle ancak makamlar hiyerarşisinde alt makam üst makamın koyduğu kaideye istisna getirebilir⁴³⁴.

Hiyerarşik yapıda, çoğu norm, mevzuatı oluşturma ve mevzuatı uygulama kurallarını içerir. Bir başka ifadeyle normlarla genelde bir üst düzey norm uygulanır ve alt düzey norm oluşturulur⁴³⁵.

Ulusal hukukun hiyerarşisinde en üstte anayasa yer alır⁴³⁶. Anayasadan hemen sonra kanun veya örfün yarattığı genel normlar gelir⁴³⁷. Genel normlardan sonra da tüze ve yönetmelikler yer alır⁴³⁸.

Genel norm, daima kendisinin uygulanmasını sağlayan birel normun konulacağı, yani hukuk düzeninin hiyerarşisinin anlamını oluşturan belirleme sürecinin devam edeceği varsayımıyla konulur⁴³⁹. Hukuk normlarının hiyerarşisinde, genel normlar kendisinin uygulanmasını sağlayan bireysel normların da çıkarılacağı varsayımıyla ilerler⁴⁴⁰. Anayasa, genel normların yapılmasını parlamentoya devrettiğinde kanunlar ve kanunların izin verdiği ya da istisnai durumlarda hükümeti yetkilendirdiğinde kanunları tamamlayan genel normlar olan tüzeler yapılır⁴⁴¹. Genel normlar; parlamentonun kanun çıkarması ve kanunların açıklanmasını sağlayan veya bazı durumlarda hükümete verilen yetkiyle çıkarılan tüzeyle oluşur⁴⁴². Anayasada belirtilen hiyerarşide, genel norm oluşturma usulü genellikle iki ya da daha fazla basamağa ayrılmıştır. Anayasaya göre, esas olarak parlamentonun çoğunluğu genel normları

⁴³³ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 45.

⁴³⁴ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 50.

⁴³⁵ Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 70.

⁴³⁶ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 222.

⁴³⁷ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 224.

⁴³⁸ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 229.

⁴³⁹ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 349.

⁴⁴⁰ Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 78.

⁴⁴¹ Kelsen, *a.g.e.*, 1960, 235’den naklen Aral, *a.g.e.*, 1978, 51, dn. 126.

⁴⁴² Kelsen, H. (1934). *Reine Rechtslehre*, Leipzig und Wien, 76, 77, Kelsen, H. (1960). *Reine Rechtslehre, Zweite Vollständig Neubearbeitete Und Erweiterte Auflage*, Wien, 230, 235’ten naklen Aral, *a.g.m.*, 1968, 538, dn. 57.

oluşturur. Anayasa, genel normlar için belirli idari organlarca çıkarılan ve daha fazla detay içeren tüzelere ya da olağanüstü durumlarda, belirli veya tüm gerekli normları çıkarmak için yürütme organına yetki verir. İdari organca çıkarılan genel normlar içeren yönetmelikler, tüzelerin yerini alır ya da tüzeleri uygular. Bu yönetmelikler, ikinci derece mevzuat olarak adlandırılır⁴⁴³.

Kanunlar; idari organların, mahkemelerin ve bireysel normların oluşturulma usulü ile içeriğini belirler. Yargısal ve idari normların oluşturulma usulünü ve içeriğini, maddi ve şekli unsur olarak eşit ölçüde birlikte belirler⁴⁴⁴. Ceza kanunu ve medeni kanunun yanı sıra ceza yargılamasını ve medeni yargılamayı ve idari düzenlemelerle birlikte idari yargılamayı düzenleyen tüzeler vardır⁴⁴⁵. Üst düzey normların alt düzey normların düzenlenmesinde şekli unsurunun ağırlığı farklıdır. Anayasada şekli unsuru, maddi unsurdan daha ağır basar. Ancak idare ya da yargıyı düzenleyen tüzelerde, bu unsurlar dengededir⁴⁴⁶.

Normatif düzende sadece belirli bir davranışı emreden önceki norm birincil norm; ilk norma ihlalin yaptırımını tanımlayan sonraki norm da ikincil normdur⁴⁴⁷.

Kelsen, hukuk düzeninin birliği bakımından yargısal ve icrai fiil ve kararları, bireylerin irade beyanıyla yaptığı hukuki işlemleri de hukuka dâhil etmektedir⁴⁴⁸. Hukuk düzeninin kademeli yapısında son kademede daha bireysel ve somut olan icrai ve yargısal kararlarla birlikte hukuki işlemler yer alır⁴⁴⁹. Bu icrai ve yargısal kararlarla birlikte hukuki işlemler sonunda da tam anlamıyla bir fiil ve olaydan ibaret olan icra ve infaz fiilleri söz konusudur⁴⁵⁰. Alttaki normlar, üstteki normun düzenlemesine uygun olduğundan üstteki normun içeriğinde yer alır ve ondan çıkar. Böylece hukukun oluşturulmasında en üstteki normdan bireysel ve somut hukuki fiillere kadar inen hukuk düzeninin birliği sağlanır⁴⁵¹.

⁴⁴³ Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 66.

⁴⁴⁴ Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 65.

⁴⁴⁵ Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 65-66.

⁴⁴⁶ Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 66.

⁴⁴⁷ Kelsen, H. (1991). "Primary and Secondary Norms-The Difference between Law and Morality", *General Theory of Norms*, Oxford, Translated by Michael Hartney, Clarendon Press, Chapter 35, 1. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

⁴⁴⁸ Aral, *a.g.e.*, 1978, 50.

⁴⁴⁹ Kelsen, *a.g.e.*, 1934, 79 vd., Kelsen, *a.g.e.*, 1960, 242 vd.'den naklen Aral, *a.g.m.*, 1968, 537-538, dn. 54.

⁴⁵⁰ Aral, *a.g.e.*, 1978, 52.

⁴⁵¹ Kelsen, *a.g.e.*, 1934, 73, 74'den naklen Aral, *a.g.m.*, 1968, 535, dn. 48.

Normların yorumu, hiyerarşide üst normdan onun tarafından yönetilen alt norma doğru hukuk oluşumundaki zihinsel faaliyettir. Genel olarak tüzenin yorumlanmasında somut maddi gerçek için genel normun uygulanmasıyla benzer nitelikteki bireysel norma (idari işlem ya da yargı kararı) ulaşılır. Bireysel normlar da (yargısal kararlar, idari talimatlar ve özel hukuk işlemleri gibi) yorumlanır. Bütün normlar uygulandığı kadar yorumlanır. Yorum, hukukun oluşturulmasında ya da uygulanmasında ve hukuk sisteminin bir düzeyinden diğer düzeyine giderken kullanılır⁴⁵².

Norm çatışmaları, alt ve üst norm arasında ya da aynı düzeydeki normlar arasında ortaya çıkar⁴⁵³. Emir içeren iki normun çatışması, iki yönlü ya da tek yönlü olabilir. Bir norma uyulması ya da normun uygulanması, bir diğerinin ihlalinin içerirse çatışma iki yönlüdür. İki normdan sadece birine uyulması ya da birinin uygulanması farklılık içerirse çatışma tek yönlüdür. Bu çatışma, tam ya da kısmen olabilir. Belli bir davranışı bir norm yasaklarken diğeri yapılmasını emrediyorsa çatışma tamdır. Bir normun içeriği, diğerinin içeriğinden kısmen farklıysa kısmen çatışma söz konusudur⁴⁵⁴. Bir norm, belli bir davranışta bulunma zorunluluğunu öngörürken diğeri bunu öngörmezse de normların çelişkisi söz konusudur. Bu çelişkili normlardan hangisinin geçersiz olduğunu geçerli normlar belirtir⁴⁵⁵.

Çatışan kurallar arasında hiyerarşi varsa çatışma üst kanun alt kanunu ilga eder ilkesine (lex superior) göre çözülür. Ancak çatışan kurallar arasında hiyerarşi yoksa öncelik-sonralık ilişkisi varsa çatışma, sonraki kanun önceki kanunu ilga eder ilkesine (lex posterior) göre çözülür⁴⁵⁶. Sonraki tarihli kanun eski tarihli kanunu ortadan kaldırır ilkesince çözülemeyen çelişkili genel normlar, mantıklı değilse iki norm da geçersizdir. Pozitif normda çelişki çözen ilke emrediciyse çelişki çözülür⁴⁵⁷. Çatışan kurallar arasında hiyerarşi ve öncelik-sonralık ilişkisi yoksa da çatışma özel kanun genel kanunu ilga eder ilkesi (lex specialis) uygulanarak çözülür⁴⁵⁸.

⁴⁵² Kelsen, *Introduction to The Problems of Legal Theory*, 2002, 77.

⁴⁵³ Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2005, 206.

⁴⁵⁴ Kelsen, H. (1991). "Conflicts of Norms", *General Theory of Norms*, Oxford, Translated by Michael Hartney, Clarendon Press, Chapter 29, 1. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

⁴⁵⁵ Kelsen, "The Applicability of the Principle of Contradiction to Norms", 1991, 3. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

⁴⁵⁶ Gözler, "Yorum İlkeleri", 2012, 102.

⁴⁵⁷ Kelsen, "The Applicability of the Principle of Contradiction to Norms", 1991, 4. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020).

⁴⁵⁸ Gözler, "Yorum İlkeleri", 2012, 102.

Üst makam, kendisi o konuda bir düzenleyici işlem yaparak alt makamın düzenleyici işlemini açıkça veya zımnen ilga edebilir ya da değiştirebilir. Ayrıca üst makam, iptal yetkisine sahipse alt makamın yaptığı düzenleyici işlemi iptal de edebilir⁴⁵⁹.



⁴⁵⁹ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 109.

3. TÜRK HUKUKUNDA ANAYASA, KANUNLAR VE ANDLAŞMALARIN HİYERARŞİSİ

Hukuk kuralları; konuları, içerikleri, yapan organ ve oluşturulma şekilleri dikkate alınarak kademelendirilebilir⁴⁶⁰.

İç hukukun kaynakları; anayasa, kanun, milletlerarası andlaşma, kanunun hükmünde kararname, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, tüzük, yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler olmak üzere yazılı kaynaklardan oluşur⁴⁶¹.

Türk normlar hiyerarşisinde idarenin düzenleyici işlemlerinin hiyerarşisini görmeden önce idarenin düzenleyici işlemlerinin üzerindeki normlar olan Anayasa, temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalar, kanunlar ve diğer milletlerarası andlaşmaları incelenecektir.

3.1. Anayasa

Anayasa, devletin temel yapısını, kuruluşunu, iktidarın devrini ve devlet iktidarı karşısında bireylerin özgürlüklerini düzenleyen belgedir⁴⁶².

Anayasanın da üstünde bulunduğu varsayılan temel norma ilişkin tartışmalar bir tarafa bırakılırsa normlar hiyerarşisinin birinci basamağında anayasa yer alır⁴⁶³. Anayasa, ilk biçimsel kaynak olarak kurallar hiyerarşisinde en üsttedir⁴⁶⁴. Zira hukuk kuralları arasında anayasa üstünlük ve bağlayıcılık açısından en üstte yer alır⁴⁶⁵.

Normlar hiyerarşisinde geçerlilik açısından en kuvvetli ve en soyut olan kavram, kurucu iktidar tarafından yapılan anayasadır. Hiyerarşinin tepesinde anayasanın yer almasına ve diğer kaynakların buna aykırı olmamasına “*anayasanın normatif*

⁴⁶⁰ Teziç, *a.g.e.*, 2020, 96.

⁴⁶¹ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 169.

⁴⁶² Teziç, *a.g.e.*, 2020, 10.

⁴⁶³ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 214.

⁴⁶⁴ Teziç, *a.g.e.*, 2020, 10; Bazı yazarlara göre Anayasa’nın tüm kuralların üzerinde yer alması ve mutlak önceliğe sahip olması sosyal sözleşme özelliğinden kaynaklanır. (Michel, Renaud, Daniel, *a.g.e.*, 1989, 21’den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 49, dn. 40).

⁴⁶⁵ Karatepe, Ş. (2018). *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*, Ankara, 3. B., Savaş Yayınevi, 42.

üstünlüğü” denir⁴⁶⁶. Anayasa, hiyerarşinin en üstünde yer aldığından tüm pozitif hukuk kuralları anayasaya uygun olmak zorundadır⁴⁶⁷.

Yazılı anayasalar değiştirilme usullerini kendisi öngörmektedir⁴⁶⁸. Anayasanın üstünlüğü esas ve şekil bakımından ikiye ayrılır. Esas bakımından anayasanın üstünlüğüne göre, anayasa diğer kanunlardan ve hukukun diğer kaynaklarından daha üstündür ve bunlar anayasaya uygun olmak zorundadır⁴⁶⁹. Şekil bakımından anayasanın üstünlüğünün kabul edildiği sert anayasa rejiminde yazılı anayasanın değiştirilmesi diğer kanunların kabul ya da değiştirilmesindeki usulden daha zorlaştırıcı kurallara bağlanmıştır⁴⁷⁰.

Anayasanın üstünlüğü ilkesi gereği, anayasaya uygunluk açısından kanunlar hazırlanırken mecliste anayasa komisyonunda incelenir ve yürürlüğe girdikten sonra da yüksek mahkemeler tarafından denetlenir⁴⁷¹. Anayasanın üstünlüğünün sağlanması için başta kanunlar olmak üzere bütün normların, anayasaya uygun olmasının gerekliliği, doktrinde normatif işlemlerin yargısal denetimi olarak adlandırılmıştır⁴⁷².

Türk hukuk sisteminde de normlar hiyerarşisi yukarıdan aşağıya doğru sıralandığında ilk sırada Anayasa yer alır. Anayasa, hukuk devleti ilkesi gereğince devlet yetkilerinin nasıl kullanılacağı ile sınırlarını belirler ve hukuk kurallarına kaynaklık eder⁴⁷³. Kişilerin ve yetkililerin, neyi yapıp yapamayacaklarını ve yapabileceklerini de nasıl yapmaları gerektiğini gösteren hukuk kurallarının çoğunun kaynağı anayasadır. Pozitif hukukun üstünlüğü gereği, vatandaşla sürekli karşı karşıya olan idarenin yetkilerinin anayasada gösterilmesi vatandaşlar için de teminattır⁴⁷⁴. Nitekim hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasa’dan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağından (Any. m. 6/3-2) idarenin bütün işlemlerinin esası ve tabi olduğu rejim tektir. Anayasa’nın 8 inci maddesinde de yürütme yetkisi ve görevinin, Cumhurbaşkanınca Anayasa’ya ve

⁴⁶⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 47.

⁴⁶⁷ Karatepe, *a.g.e.*, 2018, 42-43.

⁴⁶⁸ Özbudun, E. (2020). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, 20. B., Yetkin Yayınları, 251.

⁴⁶⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 49.

⁴⁷⁰ Özbudun, *a.g.e.*, 2020, 168; 1982 Anayasası, katı bir anayasa olup üstünlüğü söz konusudur.

⁴⁷¹ Karatepe, *a.g.e.*, 2018, 43.

⁴⁷² İba, Ş. (2017). *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, Ankara, 3. B., Turhan Kitabevi, 5.

⁴⁷³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 50.

⁴⁷⁴ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 198.

kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği düzenlenerek idari faaliyetlerin alanı ve sınırı gösterilir⁴⁷⁵.

Anayasa'nın 2 nci maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesi, kanaatimizce normların da ilişkisinin uyumlu olmasını gerektirir. Anayasa'nın 8 inci maddesine göre; yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir. Anayasa'nın 11 inci maddesinde de Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü düzenlenir. Anayasa'nın 8 ve 11 inci maddelerinden çıkan sonuç, Anayasa'nın devletin tüm organları ve idareyi bağlamasının yanı sıra Anayasa'nın diğer hukuk kurallarından üstün olmasıdır⁴⁷⁶. Sonuç olarak; Anayasa'nın 11, 87 vd, 104, 124, 137 nci ve Anayasa Mahkemesi ile ilgili 148 inci maddeleri normların ilişkisini doğrudan ve dolaylı olarak düzenler⁴⁷⁷.

Asli kurucu iktidarın iradesi olan ilk Anayasa'da değişiklik yapma yetkisi, tali kurucu iktidara verilmiştir⁴⁷⁸. Anayasayı bir tek tali kurucu iktidar değiştirebildiğinden bütün Anayasa normları aynı basamakta yer alır ve bunlar arasında hiyerarşi yoktur⁴⁷⁹. Bu nedenle de Anayasa maddeleri arasındaki çatışma, sonraki kanun önceki kanunları ilga eder ilkesine veya özel kanun genel kanunu ilga eder ilkesine göre çözümlenir⁴⁸⁰.

Pozitif hukukumuzda hiyerarşinin tepesinde Anayasa yer aldığından diğer bütün normlar, Anayasa'dan sonra gelir ve ona uygun olmak zorundadır⁴⁸¹.

⁴⁷⁵ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 197.

⁴⁷⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 26.

⁴⁷⁷ Kaboğlu, *a.g.e.*, 2020, 46.

⁴⁷⁸ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 214; Bu organ da çoğunlukla yasama organının 3/5 veya 2/3 gibi nitelikli çoğunluğu olup buna bazen devlet başkanı ve referandum yoluyla iradesini ortaya koyan halk da dâhil olur. (Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 214).

⁴⁷⁹ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 215; Danıştayın 2020 yılında verdiği bir kararda; Anayasa'daki düzenlemeler, normlar hiyerarşisinde aynı düzeyde olduğundan birbirine üstünlükleri olmayıp anayasal normlar değerlendirilirken normun kabul edildiği tarihe bakılarak yorum yapılabilir. (Dan. 13. D., T. 28/1/2020, E. 2019/3131, K. 2020/215 (Hukuktürk)); Aynı yönde bir başka karar için bkz. Dan. 13. D., T. 17/12/2019, E. 2019/3511, K. 2019/4379 (Hukuktürk).

⁴⁸⁰ Gözler, "Yorum İlkeleri", 2012, 98.

⁴⁸¹ Atay, E. E. (4-5 Nisan 2008). "Normlar Hiyerarşisi, Erkler Hiyerarşisi İkilemi ve Düzenleyici Denetleyici Kurumlar", *Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-VI*, Kayseri, 309; Danıştayın konuya ilişkin kararında; hiyerarşik normlar sisteminin en üstünde evrensel hukuk ilkeleri ve Anayasa yerleştirilmiştir. (Dan. 12. D., T. 29/5/2019, E. 2016/6745, K. 2019/4073 (Kazancı)).

3.2. Kanunlar

TBMM'nin görev ve yetkileri arasında yer alan yasama işleminin görevi, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmaktır (Any. m. 87)⁴⁸². TBMM Genel Kurulunda kabul edilen kanun teklifi, kanunlaşır; sonraki yayım ve ilanı ise idari süreçtir⁴⁸³. Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından kabul edilen kanunları on beş gün içinde yayımlar ve kanunlar yürürlüğe girer (Any. m. 89/1).

Kanun, yasama organınca yazılı yapılan ve hukuk alanında değişiklik yapan yasama tasarrufudur⁴⁸⁴. Yasama yetkisinin genelliği ve ilkeliği ilkelerince⁴⁸⁵ yasama organı, dilediği herhangi bir konu hakkında araya herhangi bir işlem girmeksizin Anayasa'ya aykırı olmamak şartıyla kanunla düzenleyebilir⁴⁸⁶. Bu ilkeler, Anayasa'nın "yasama yetkisi" başlıklı 7 nci ve TBMM'nin görev ve yetkilerini genel olarak düzenleyen 87 nci maddelerinde görülmektedir⁴⁸⁷.

Ayrıca Osmanlı döneminde padişahın yasama ve yürütme görevlerini elinde tutarak tek başına çıkardığı nizamnameler de kanun niteliğindedir⁴⁸⁸. Bunlardan 6/5/1288 tarihli Rumeli Demiryollarının Umur-u Nakliyesi Hakkında Nizamname ve 1/6/1298 tarihli Saltanatı Seniyye Şehbenderlerine Dair Nizamnamei Dahilidir halen yürürlükte ve kanun gücündedir.

Anayasa, katı bir anayasa olduğundan normlar hiyerarşisinin en üst basamağında yer alır⁴⁸⁹. Kanunlar, Anayasa'ya aykırı olamaz (Any. m. 11/2)⁴⁹⁰.

⁴⁸² Kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir (Any. m. 88/1). Kanun teklifinin toplantı yeter sayısı TBMM üye tamsayısının en az üçte biri olan en az 200 milletvekilidir (Any. m. 96/1-1). TBMM, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verir; ancak karar yeter sayısı üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamayacağından en az 151 milletvekili ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar verir (Any. m. 96/1-2).

⁴⁸³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 52.

⁴⁸⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 51.

⁴⁸⁵ Yasama yetkisinin genelliği, kanunla düzenleme alanının konu itibarıyla sınırlandırılmamış olduğu Anayasa'ya aykırı olmamak koşuluyla her konuyu ve bir konuyu dilediği ölçüde ayrıntılı olarak düzenleyebilmesidir. Yasama yetkisinin ilkeliği (asliliği) de yasama organının bir konuyu doğrudan doğruya düzenleyebilmesidir. (Özbudun, *a.g.e.*, 2020, 211).

⁴⁸⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 51.

⁴⁸⁷ Tan, *İdare Hukuku (İdarenin Kuruluşu Faaliyet Türleri İşlemleri Sorumluluğu Kamu Görevlileri Kamu Malları Yargısal Denetim)*, 2018, 73.

⁴⁸⁸ AYM, T. 3/6/1976, E. 1976/31, K. 1976/30 (R. G., T. 13/1/1977, S. 15818).

⁴⁸⁹ Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 130.

⁴⁹⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1428.

Bazı Anayasa hükümleri, kanunların yapılması usulünü düzenler⁴⁹¹. Bazı Anayasa hükümleri de kanunların içeriğini düzenler ve genellikle de sınırlandırır⁴⁹². Kanunların geçerlilik koşulu, bir üst norm olan Anayasa'ya uygunluğudur⁴⁹³. Bir kanun, Anayasa'nın kendisiyle ilgili bir normuna aykırıysa geçersizdir⁴⁹⁴.

Anayasa'da öngörülen organ tarafından ve kurallara göre yapılan kanun, geçerliliğini Anayasa'dan aldığından hiyerarşide Anayasa'nın altında yer alır⁴⁹⁵. Kanunlar, hiyerarşide kendisinden daha zor değiştirilebilen hukuk kuralı olan Anayasa'nın altında yer alır. Zira yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olan Anayasa'ya, kanunlar aykırı olamayacağından (Any. m. 11) Anayasa'nın üstünlüğü açıktır⁴⁹⁶.

Anayasa Mahkemesinin hukuki düzenlemeleri bir ağaca benzettiği kararında; Anayasa'nın ağacın kökünü, kanunların gövdesini, tüzük ve yönetmeliklerin kollarını, tebliğ ve genelgelerin dallarını, çeşitli açıklamaların da yapraklarını oluşturduğunu belirtmiştir. Bu kararında; yasamanın geniş düzenleme alanının da Anayasa'ya dayanmak zorunda olduğunu ifade etmiştir⁴⁹⁷.

Tali kurucu iktidarın iradesi, olağan kanun koyucunun iradesinden üstün olduğundan Anayasa, kanunu zımnen yürürlükten kaldırabilir ya da değiştirebilir⁴⁹⁸.

⁴⁹¹ Gözler, *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, 1998, 112; Örneğin 1982 Anayasası'nın 88 inci maddesinde kanunların teklif edilmesi ve görüşülmesi ve 89 uncu maddesinde kanunların Cumhurbaşkanınca yayımlanması düzenlenir.

⁴⁹² Gözler, *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, 1998, 112; Özellikle anayasaların temel hak ve özgürlüklerle ilgili hükümleri, kanunlar bakımından konu sınırı öngörür. (Gözler, *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, 1998, 112).

⁴⁹³ Gözler, *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, 1998, 112.

⁴⁹⁴ Gözler, *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, 1998, 113.

⁴⁹⁵ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 217.

⁴⁹⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 74.

⁴⁹⁷ AYM, T. 11/6/2003, E. 2001/346, K. 2003/63 (R. G., T. 8/11/2003, S. 25283).

⁴⁹⁸ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 237; Anayasa'nın 101 inci maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesine göre; Cumhurbaşkanının görev süresi beş yılken 19/1/2012 tarihli ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanununun geçici birinci maddesinde; onbirinci Cumhurbaşkanının görev süresi yedi yıl olarak düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile kanunla Anayasa'ya istisna getirilerek normlar hiyerarşisinin üst basamakta yer alan norma, alt basamaktaki bir norm ile istisna getirilemez ilkesi ihlâl edilmiştir. (Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 237); Ancak Anayasa Mahkemesi, bir kararında 6271 sayılı Kanunun bu hükmünün Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine karar vermiştir. (AYM, T. 15/6/2012, E. 2012/30, K. 2012/96 (R. G., T. 1/1/2013, S. 28515)); Anayasa Mahkemesinin bu kararı, üst basamakta yer alan norma, alt basamaktaki bir norm ile istisna getirilemez ilkesine ve dolayısıyla normlar hiyerarşisine aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. (Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 237).

Bütün kanunları çıkaran yasama organı olduğundan kanunların kendi arasında hiyerarşi yoktur⁴⁹⁹. Bunlar arasındaki çatışma, sonraki kanun önceki kanunu ilga eder ilkesine veya özel kanun genel kanunu ilga eder ilkesine göre çözümlenir⁵⁰⁰.

Kanunlar hiyerarşide temel norm olan Anayasa'nın altında yer alır. Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; normlar hiyerarşisindeki düzenleme soyuttan somuta doğru kademeli bir sistem içerir ve asli düzenleme yetkisi olan kanun genel prensipleri belirler ve ikincil düzenleme yetkisi olan yürütmeye kanunların uygulanmasını bırakır⁵⁰¹. Böylece yürütmenin düzenleyici ve birel her türlü idari işlemi de kanundan sonra gelir⁵⁰². Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararına göre; yürütme organı, kanunun emrine uyarak ve kanuna aykırı olmamak şartıyla geneli kapsayan hukuki tasarruflarda bulunur⁵⁰³.

3.3. Milletlerarası Andlaşmalar

Milletlerarası andlaşmalara ilişkin Anayasa'nın 90 ıncı maddesinin beşinci fıkrasına 2004 yılında eklenen üçüncü cümlesiyle, usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarda özel bir düzenleme yapılmıştır. Bu nedenle de milletlerarası andlaşmalar ikiye ayrılarak incelenecektir.

3.3.1. Temel Hak ve Özgürlüklere İlişkin Milletlerarası Andlaşmalar

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkacak uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır (Any. m. 90/5-3). Bu cümleye ilişkin gerekçede; usulüne göre yürürlüğe konulmuş insan haklarına ilişkin milletlerarası andlaşmalar ile kanun hükümleri çelişkisinde uyuşmazlığın çözümünde önceliğin belirlenmesi için eklendiği ifade edilmiştir⁵⁰⁴.

Milletlerarası andlaşmalardan temel hak ve özgürlüklere ilişkin olanları belirlemede kavramdan⁵⁰⁵ yola çıkarak sığ yorumla sadece adına bakılarak ya da geniş yorumla

⁴⁹⁹ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 217.

⁵⁰⁰ Gözler, "Yorum İlkeleri", 2012, 98.

⁵⁰¹ DİDDGK, T. 21/372018, E. 2016/2695, K. 2018/1154 (Kazancı).

⁵⁰² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 98.

⁵⁰³ AYM, T. 28/3/1963, E. 1963/4, K. 1963/71 (R. G., T. 18/10/1963, S. 11534).

⁵⁰⁴ *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*, 2021, 3. B., Anayasa Mahkemesi Yayınları, 541.

⁵⁰⁵ Temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmaları belirlemenin zorluğu hakkında bkz. Başlar, K. (2004). "Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması, Üstünlüğü ve Anayasal Denetimi

içerdiği hükümlere bakılarak bu kapsama girip girmediği belirlenebilir⁵⁰⁶. Kanaatimizce Anayasa'nın "*Temel Haklar ve Ödevler*" başlıklı ikinci kısmında yer alan hak ve özgürlükleri içerip içermediğine bakılarak bu tür andlaşmalar tespit edilebilir.

Temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmaların, normlar hiyerarşisindeki yeri hususunda doktrinde birden fazla yaklaşım bulunmaktadır.

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunlar arasındaki uyumsuzluklarda milletlerarası andlaşma esas alındığından (Any. m. 90/5-3) ve hiyerarşide kanunun üstünde Anayasa ile aynı kademede yer alır⁵⁰⁷.

Aksi yöndeki görüşe göre; temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalar ile Anayasa çatıştığında Anayasa uygulanacağından bu andlaşmalar, hiyerarşide Anayasa'nın altında yer alır⁵⁰⁸. Ancak bu görüşe göre; temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşma hiyerarşide kanunların üstünde yer alır. Ayrıca bu görüşe göre, temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşma ile kanun çatıştığında bu andlaşma hükümleri uygulandığından dolayı olarak da bu andlaşmalar hiyerarşide diğer milletlerarası andlaşmaların üstünde yer alır⁵⁰⁹.

Doktrinde benzer bir görüşe göre de normlar hiyerarşisi, aynı konuya ilişkin farklı düzenlemelerde uyumsuzluk konusu olaya uygulanacak düzenlemeyi tespit ettiğinden

Üzerine", *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, 24 (1-2), 309-314.

⁵⁰⁶ Doktrinde yer alan bir görüşe göre; temel hak ve özgürlükler kavramı, ilk bakışta birinci ve ikinci kuşak insan haklarını düzenleyen andlaşmaları kastedildiği izlenimini vermektedir. (Başlar, *a.g.m.*, 2004, 310); Bu konudaki tartışmalar için bkz. Aybay, R. (2007). "Uluslararası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri", *TBB*, S. 70, 203-204.

⁵⁰⁷ Teziç, *a.g.e.*, 2020, 97.

⁵⁰⁸ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 1429.

⁵⁰⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 216, 74; Doktrinde yer alan bir görüşe göre; kanunların, temel hak ve hürriyetlere ilişkin milletlerarası andlaşmaların ve diğer andlaşmaların da geçerliliklerinin temelindeki karar yeter sayısı aynı olduğundan Anayasa'nın 90 ıncı maddesinin beşinci fıkrasının üçüncü cümlesinin hükmü normlar hiyerarşisinin temelinde organlar hiyerarşisinin bulunduğu ilkesine aykırıdır. (Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 216); Bu görüşe göre; bu tür milletlerarası andlaşmalara kanun üstü bir değer verilmesi için bu tür andlaşmaları onaylayan iradenin kanunları kabul eden iradeden daha üstün bir irade olması gerekir. (Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 213); Hollanda ve Portekiz'de milletlerarası andlaşmalar kanun üstü değerdedir. (Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 213-214). Ayrıntılı bilgi için bkz. Hollanda Krallığı 2002 Anayasası. (<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/11-HOLLANDA%20355-384.pdf>, Erişim tarihi: 17.07.2019); Portekiz Cumhuriyeti Anayasası. (<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/13-PORTEK%C4%B0Z%20439-532.pdf>, Erişim tarihi: 17.07.2019); Kanaatimizce temel hak ve özgürlüklerin önemi dolayısıyla uyumsuzlukların çözümünde bizzat Anayasa tarafından daha güçlü şekilde korunması amaçlanmaktadır.

Anayasa'nın 90/5-3 maddesi hükmüne göre temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalar uyusmazlığın çözümü bakımından kanundan üstündür⁵¹⁰.

Diğer bir görüşe göre; temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşma, hiyerarşide kanunlarla aynı basamakta yer alır. Bu görüşü dile getiren bir yazara göre; temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşma ve kanunlar geçerliliklerini doğrudan Anayasa'dan aldığından kendi aralarında ihdas usulü bakımından geçerlilik ilişkisi kurulmaz. Bu yazara göre ayrıca, milletlerarası andlaşmalar kanun hükmünde olduğundan (Any. m. 90/5-1) ve Anayasa'da çatışmaya ilişkin usul kuralı öngörüldüğünden bunlar hiyerarşide aynı kademededir⁵¹¹. Aynı görüşü paylaşan bir başka yazara göre de kanun ile temel hak ve özgürlüklere ilişkin andlaşmaya dair çatışma çözme normları, üst alt norm ilişkisi yaratmadığından hiyerarşi dışıdır⁵¹².

Temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşma ve kanunlar arasında ihdas usulünü belirleme bakımından geçerlilik ilişkisi kurulmamaktadır. Ancak normlar hiyerarşisi, normlar arasındaki çatışmayı çözmede rol oynamaktadır. Anayasa'da öngörülen özel çatışma çözümü (Any. m. 90/5-3) dolayısıyla temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşma, kanaatimizce kanunun üstünde yer alır. Bu nedenle de temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşma dolaylı olarak da diğer milletlerarası andlaşmaların üstünde yer alır.

Temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalardan olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin, normlar hiyerarşisindeki yeri hususunda da doktrinde birden fazla yaklaşım bulunmaktadır.

Doktrindeki bir görüşe göre, Anayasa'da yer alan “*insan haklarına saygılı*” (Any. m. 2) ve “*milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla*” (Any. m. 15) ibareleri nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve bu nitelikteki insan hakları

⁵¹⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 56; Doktrinde temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşma kanunun üzerinde yer aldığını savunan diğer yazarlar için bkz. Pazarcı, H. (2020). **Uluslararası Hukuk**, Ankara, 19. B., Turhan Kitabevi, 29; Sav, Sav, *a.g.e.*, 2013, 408; Özbudun, *a.g.e.*, 2020, 232; Güneş, *a.g.m.*, 2020, 170; Tan, *a.g.e.*, 2018, 73-74.

⁵¹¹ Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 165; Doktrinde bunların hiyerarşide aynı basamakta olduğuna ilişkin diğer görüşler için bkz. Ergül, O. (2014). “Usulüne Göre Yürürlüğe Konulmuş Milletlerarası Andlaşmalar Kanun Hükmündedir”, **Yıldırım Uler'e Armağan**, Lefkoşa, YDÜHFY, 85; Sezer, *a.g.m.*, 2019, 357; Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku: Genel Esaslar**, 2019, 100.

⁵¹² Sezer, *a.g.m.*, 2019, 357; Doktrinde temel hak ve özgürlüklere ilişkin andlaşmaların hiyerarşisinde kanunla aynı basamakta olduğuna ilişkin bir başka görüş için bkz. Ergül, *a.g.m.*, 2014, 85.

belgeleri, hiyerarşide Anayasa'nın üstünde yer alır⁵¹³. Benzer bir görüşe göre de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Anayasa ile değiştirilemediğinden ve Anayasa'ya aykırılığı iddia edilemediğinden hiyerarşide Anayasa'nın üstünde yer alır⁵¹⁴.

Doktrindeki bir başka görüşe göre; insan haklarına ilişkin milletlerarası andlaşmalar, hiyerarşide Anayasa ve hukukun evrensel ilkeleri aynı kademede yer alır⁵¹⁵. Benzer bir başka görüşe göre de Anayasa'nın temelinde insan haklarına saygı ilkesi yer aldığından Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve bütün uluslararası insan hakları normları anayasal norm olduğundan Anayasayla hiyerarşide aynı kademede yer alır⁵¹⁶. Bu görüşe göre ayrıca; temel haklar Anayasa'da düzenlendiğinden, Anayasa'nın 15⁵¹⁷, 16⁵¹⁸ ve 42 nci⁵¹⁹ maddelerindeki milletlerarası hukuka ve andlaşmalara ilişkin kurallar düzenlendiğinden⁵²⁰ ve kanun, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin minimum güvenceler alanına dokunamayacağından bu Sözleşme, hiyerarşide kanunun üstünde yer alır⁵²¹.

Aynı yönde bir görüşe göre; Anayasa'nın 15 inci maddesinde milletlerarası hukuktan doğan yükümlülük özel olarak düzenlendiğinden insan haklarıyla ilgili andlaşmalar kanunun üstünde yer alır⁵²². Benzer bir görüşe göre de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Anayasa'ya aykırılığı iddia edilemeyeceğinden ve kanunla değiştirilemeyeceğinden hiyerarşide kanunun üstünde yer alır⁵²³.

⁵¹³ Yüzbaşıoğlu, N. (1994). "Avrupa İnsan Hakları Hukukunun Niteliği ve Türk Hukuk Düzenindeki Yeri Üzerine", *AÜSBFİHMD*, II (1), 34.

⁵¹⁴ Gözübüyük, A. Ş., Gölcüklü, A. F. (2011). *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İnceleme ve Yargılama Yönetimi*, Ankara, 9. B., Turhan Kitabevi, 21.

⁵¹⁵ Atay, a.g.e., 2018, 58.

⁵¹⁶ Akıllıoğlu, T. (1991). "Uluslararası İnsan Hakları Kurallarının İç Hukuktaki Yeri ve Değeri", *İHMD*, AÜSBFİHAUMY, I (2-3), 41; Aksi yöndeki görüşe göre; geçerliğini kurucu iktidardan alan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile Anayasa arasında geçerlilik ilişkisi ve hiyerarşi olmadığından bu Sözleşme, Anayasa'nın üstünde değildir. (Gözler, "İnsan Hakları Normlarının Anayasaüstünlüğü Sorunu", 2000, 34); Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin moral değeri yüksek olsa da hukukî değeri, Anayasa'nın hiyerarşik üstünlüğüne göre yeri tespit edilir. (Gözler, a.g.m., 2000, 38).

⁵¹⁷ "Milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla" ibaresi yer almaktadır.

⁵¹⁸ "Milletlerarası hukuka uygun olarak" ibaresi yer almaktadır.

⁵¹⁹ "Milletlerarası andlaşma hükümleri saklıdır." cümlesi yer almaktadır.

⁵²⁰ Akıllıoğlu, T. (1989). "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İç Hukukumuz", *AÜSBFD*, 44 (3), 173.

⁵²¹ Akıllıoğlu, a.g.m., 1989, 164.

⁵²² Turhan, M. (2003). "Değişen Egemenlik Anlayışının Hak ve Özgürlüklere Etkisi ve Anayasa Mahkemesi", *AYD*, C. 20, 230.

⁵²³ Gözübüyük, Gölcüklü, a.g.e., 2011, 21; Doktrinde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kanunların üstünde yer aldığını savunan diğer yazarlar için bkz. Yüzbaşıoğlu, a.g.m., 1994, 34; Soysal, M. (1986). "Anayasa'ya Uygunluk Denetimi ve Uluslararası Sözleşmeler", *Anayasa Yargısı: Anayasa Mahkemesi'nin 23. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler*, Ankara, 16.

Doktrinde bir başka görüşe göre de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile ülke sınırlarına, ülke statülerine ilişkin⁵²⁴ andlaşmalar kanunla değiştirilmez ve öncelikle uygulanır⁵²⁵.

Doktrindeki bir başka görüşe göre, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, hiyerarşide kanunla aynı basamakta yer alır⁵²⁶.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalardan olduğundan kanaatimizce kanunun üstünde yer alır. Bu nedenle de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, hiyerarşide diğer milletlerarası andlaşmaların da dolaylı olarak üstünde yer alır. Bu bağlamda, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi de dâhil temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalar hiyerarşide Anayasa'nın altında ancak kanunun üstünde yer alır.

Anayasası'nın 90 ncı maddesinin beşinci fıkrasının üçüncü cümlesine göre; usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesinden kaynaklanan uyumsuzluklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınacağından bu tür milletlerarası andlaşmalar, kanunlardan üstündür. Hiyerarşiyi tespitte bir normun gücü, o normu koyan organın, organlar hiyerarşisindeki gücüne bağlıdır ilkesinin istisnasını teşkil eder⁵²⁷. Zira temel hak ve hürriyetlere ilişkin milletlerarası andlaşmalar da TBMM'nin salt çoğunluğuyla onaylanması uygun bulunduğundan bu andlaşmaların kanun üstü bir değere sahip olması normlar hiyerarşisinin mantığıyla çelişkili gözükmemektedir⁵²⁸. Bu çerçevede temel hak ve hürriyetlere ilişkin milletlerarası andlaşmalar, kanaatimizce bir normun gücü, o normu koyan organın, organlar hiyerarşisindeki gücüne bağlıdır ilkesinin istisnasını teşkil eder.

⁵²⁴ Örneğin Lozan Barış Andlaşması ve Montrö Boğazlar Sözleşmesi. (Çelik, E. (1988). "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Türk Hukukundaki Yeri ve Uygulanması", *İHİD*, 9 (1-3), 50-51).

⁵²⁵ Çelik, *a.g.m.*, 1988, 50-52.

⁵²⁶ Balta, T. B. (1970). "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türkiye", *Türkiye'de İnsan Hakları Semineri (9-11 Aralık 1968): Tebliğler-Tartışmalar*, Ankara, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları: 256, Kamu Hukuku ve Siyasal Bilim Enstitüsü Yayınları: 1, 278; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin normlar hiyerarşideki yeri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Bilgin, A. B. (2016). "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin İç Hukuktaki Yeri", *MÜHF-HAD*, 22 (1), 81-129.

⁵²⁷ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 213.

⁵²⁸ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 216.

3.3.2. Diğer Milletlerarası Andlaşmalar

Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmaların onaylanması, TBMM'nin onaylamayı kanunla uygun bulmasına bağlıdır (Any. m. 90/1). Milletlerarası andlaşmaları Cumhurbaşkanı onaylar ve yayımlar (Any. m. 104/11). Aynı şekilde kanunla onaylamayı uygun bulma şartını kaldıran hükme göre; ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, devlet maliyesine yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanmayla yürürlüğe konabilir ve yayımlarından başlayarak iki ay içinde TBMM'nin bilgisine sunulur (Any. m. 90/2). Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari andlaşmaların TBMM tarafından uygun bulunması zorunluğu yoktur. Ancak, buna göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz (Any. m. 90/3). Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü andlaşmaların yapılmasında TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulması gerekir (Any. m. 90/4).

Milletlerarası andlaşma, hiyerarşide Anayasa'nın altında yer alır⁵²⁹.

Kanun değerinde olan milletlerarası andlaşma, sonraki Anayasa veya kanunla açıkça ya da üstü kapalı şekilde değiştirilemez; sadece kendi öngördüğü usulle ya da uluslararası hukuk usullerine göre değiştirilebilir⁵³⁰. İdare, milletlerarası andlaşmaya uymalı ve idari yargı hâkimi de uyuşmazlıkların çözümünde doğrudan kanun gibi uygulamalıdır⁵³¹.

Diğer milletlerarası andlaşmaların, kanunlara göre normlar hiyerarşisindeki yeri konusunda da farklı yaklaşımlar bulunmaktadır.

⁵²⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 56; Anayasa, milletlerarası andlaşmaya nazaran üst norm olduğundan milletlerarası andlaşmaya aykırı anayasal düzenleme iç hukukta geçerlidir. (Gözler, K. (2019). *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, 3. B., Ekin Basım Yayın Dağıtım, 719-720); Ancak demokratik hukuk devletlerinin anayasasının, hukukun evrensel ilkeleri ve milletlerarası hukukta kabul gören ilkelere olduğu gibi taraf olduğu andlaşmalara da aykırı hüküm taşımaması gerekir. (Atay, *a.g.e.*, 2018, 59).

⁵³⁰ Gözübüyük, A. Ş. (1992). "Uluslararası Andlaşmaların İç Hukuktaki Yeri", *İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri: Sempozyum ve Açık Oturum, Bildiriler ve Tartışmalar*, Ankara, Yayına Hazırlayan: Prof. Dr. Mesut Gülmez, TODAİE Yayınları No. 243, 17.

⁵³¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 56.

Bir görüşe göre; milletlerarası andlaşma imzalanıp onaylanırken iç hukuktaki etkileri öngörüldüğünden, usulüne göre yürürlüğe konulanların Anayasa'ya aykırılığı denetlenemediğinden ve Anayasa'ya yaklaşan olarak Anayasa ile birlikte yorumlanması gerektiğinden hiyerarşide kanunların üstünde yer alır⁵³².

Diğer bir görüşe göre; diğer milletlerarası andlaşmalar hiyerarşide kanunlarla aynı basamakta yer alır. Bu görüşü savunan bir yaklaşıma göre; kanun hükmünde olduğu Anayasa'da belirtildiğinden (Any. m. 90/5-1) usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar hakkında Anayasa Mahkemesine başvurulamasa da hiyerarşide kanunla aynı basamaktadır⁵³³. Benzer bir görüşe göre de Anayasa'da milletlerarası hukukun iç hukuka üstün kabul edilmediğinden Anayasa'ya uygunluğunun denetlenmesi de hiyerarşide kanunlarla aynı kademedede yer alır⁵³⁴. Aynı yöndeki bir başka görüşe göre de milletlerarası andlaşma, kanun hükmünde olduğundan (Any. m. 90/5-1)⁵³⁵ ve milletlerarası andlaşmaların uygun bulma kanunları da diğer kanunlar gibi TBMM'nin basit çoğunluğuyla kabul edildiğinden aralarında geçerlilik ilişkisi bulunmadığından hiyerarşide bunlar aynı kademedede yer alır⁵³⁶.

Kanaatimizce usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmanın, Anayasa'da kanun hükmünde olduğu belirtildiğinden (Any. m. 90/5-1-2), uygun bulma kanunları da diğer kanunlar gibi kabul edildiğinden ve bunlar arasında geçerlilik ilişkisi bulunmadığından hiyerarşide kanunla aynı basamaktadır. Bunlar hakkında Anayasa Mahkemesine başvurulamaması bunların normlar hiyerarşisindeki yerini değiştirmez. Nitekim Danıştayın bir kararına göre; 1961 Anayasası döneminde usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmünde olduğundan kanunlarla arasında hiyerarşi yoktur⁵³⁷.

⁵³² Soysal, "Anayasa'ya Uygunluk Denetimi ve Uluslararası Sözleşmeler", 1986, 16-17.

⁵³³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 55.

⁵³⁴ Özbudun, *a.g.e.*, 2020, 232.

⁵³⁵ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1428.

⁵³⁶ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 2019, 719; Ancak Anayasa'nın 15, 16, 42 ve 92 nci maddelerinde milletlerarası hukuka yapılan açık yollama yapılan alanlarda milletlerarası hukuk kuralları pozitif temele sahip olarak Anayasa Mahkemesi tarafından ölçü norm olarak kullanılabilirdiğinden anayasallık bloğundadır. (Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 2019, 719, dn. 82); Milletlerarası andlaşmaların hiyerarşide kanunla aynı basamakta yer aldığına ilişkin diğer görüşler için bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 2019, 719; Pazarcı, *a.g.e.*, 2020, 29; Ergül, *a.g.m.*, 2014, 85; Özbudun, *a.g.e.*, 2020, 232; Meray, S. L. (1960). *Devletler Hukukuna Giriş*, C. I, Ankara, 2. B., 108; Çağlayan, *a.g.e.*, 2018, 93-95; Ayrıntılı bilgi için bkz. Tekin, E. Ö. (2019). "1982 Anayasası'nın 90. Maddesi Uyarınca Uluslararası Andlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri Sorunu", *Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences*, Vol: 5, Issue: 14, 137-149.

⁵³⁷ Dan. 12. D., T. 2/3/1974, E. 1972/2342, K. 1974/552 (DD, Y. 5, S. 16-17, 425-429).

Milletlerarası andlaşma kanun hükmünde olduğundan yürürlüğe girdiğinde, önceki kanun sonraki kanun esasına göre önceki kanunu yürürlükten kaldırabilir⁵³⁸.

Milletlerarası andlaşmadan sonraki kanun, milletlerarası andlaşmaya aykırı olsa da kanunların çatışmasında sonraki kanun öncekini değıştirdiğinden ya da yürürlükten kaldırdığından düzenleme öngörmüşse kanun uygulanır⁵³⁹.

Bu bağlamda kanunilik ilkesi bakımından, kanunun altındaki normlar da bu andlaşmalara uygun olmalıdır⁵⁴⁰.

Kanaatimizce temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşma hiyerarşide kanunun üstünde yer aldığından dolayı olarak diğer milletlerarası andlaşma hiyerarşide temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmanın altında yer alır.

Böylece bütün milletlerarası andlaşmalar, hiyerarşide Anayasa'nın altında yer alır. Diğer milletlerarası andlaşmalar, kanunla aynı kademede yer aldığından temel hak ve özgürlüklere ilişkin andlaşmaların dolaylı olarak altında yer alır.

⁵³⁸ Rona A. (10-14 Mayıs 1993). “Türk Hukukuna Göre Uluslararası Antlaşmalarla Kanunlar Arasındaki Altlık-Üstlük İlişkisi”, *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi: İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri*, Ankara, 284.

⁵³⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 56; Milletlerarası andlaşmaya aykırı sonraki kanun da geçerli olduğundan çatışmada sonraki kanun uygulanır. Milletlerarası andlaşmaya aykırı Anayasa ve sonraki kanun hükümleri iç hukuk bakımından geçerliken milletlerarası hukuk bakımından geçersiz olduğundan Türkiye'nin milletlerarası sorumluluğuna yol açabilir. (Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 2019, 720); Devletler uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerinin yerine getirilmemesinde ulusal kanunlarına dayanamaz. (Acer, Y., Kaya, İ. (2020). *Uluslararası Hukuk: Temel Ders Kitabı İngilizce Özetli*, Ankara, 11. B., Seçkin Yayıncılık, 41).

⁵⁴⁰ Altındağ, H. (2016). *İdarenin Yargısal Denetiminde Kanunilik Blokunun Genişlemesi*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 186.



4. ANAYASAL DÜZENLEYİCİ İDARİ İŞLEMLERİN HİYERARŞİSİ

2017 Anayasa değişikliğiyle düzenleyici işlemlerden bazılarını çıkarma yetkisi kaldırılmakla birlikte bunlardan yürürlükte olanlar mevcut olduğundan çalışmada bunların normlar hiyerarşisindeki yeri ele alınmaktadır. Anayasa Değişikliği Kanununun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile adsız düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerlidir (Any. geçici m. 21/F-1). Geçerli şekilde ihdas edilen bir norm ve onun geçerlilik kriterlerini içeren norm ortadan kalktığı takdirde bu madde ile belirtilmemiş bile olsa geçerlidir.

Bu bölümde halen yürürlükte olan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık tarafından çıkarılan yönetmelikler ile adsız düzenleyici işlemler hiyerarşideki yerlerine göre incelenmektedir⁵⁴¹.

2017 Anayasa değişikliğiyle Anayasa’da yürütme yetkisi ve görevinden bahsedilerek (Any. m. 8) yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağı (Any. m. 104/1) belirtilmektedir. İdari teşkilatlanmada Cumhurbaşkanının tek başına yürütmenin başı olması ve fonksiyonel olarak yürütme yetkisi, görevine göre daha öne çıkmaktadır⁵⁴². Anayasa’da, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinden Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (Any. m. 104/17) yer almaktadır. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yürütmeye ilişkin konularda doğrudan düzenleme yapılabileceğinden yürütme yetkisi güçlendirilmiştir. Yasama, yürütmeye görev verebilecek ve yeni düzenleme alanları⁵⁴³ tanıyabilecektir⁵⁴⁴. Cumhurbaşkanı tanınan bu düzenleme yetkisi de hiyerarşideki yerine göre ele alınacaktır.

Ayrıca, Cumhurbaşkanı kararı ile yürürlüğe konulan Cumhurbaşkanı yönetmelikleri (Any. m. 124)⁵⁴⁵, bakanlıkların yönetmeliği ve kamu tüzel kişilerinin yönetmelikleri ele alınacaktır.

⁵⁴¹ Bu mevzuattan halen yürürlükte olanlar için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/>.

⁵⁴² Erol, Ö. F. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi”, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, 67.

⁵⁴³ Örneğin kamu idarelerinin görevleri, ilgili kanunlarında veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde açık olarak belirlenir ve kaynakların dağıtımında esas alınır (5018 sayılı Kanun m. 4/2-3).

⁵⁴⁴ Erol, a.g.m., 2019, 67-68.

⁵⁴⁵ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 342.

4.1. Özel Bir Düzenleyici İşlem Şekli Olarak Kanun Hükmünde Kararnameler

Kararname uygulaması hukuk sistemimize 1876 Kanun-i Esasinin 36 ncı maddesinde düzenlenen ve doğrudan Anayasadan kaynaklanan, olağanüstü durumlara özgü ve kanun hükmünde olan kanun-u muvakkatle girmiştir. Osmanlı döneminde çıkarılan Ameliyatı İskaiye İşletme Kanunu Muvakkatı ve 9/2/1331 tarihli Menafii Umumiyye Mütcellik Hususat İçin Efrada Ait Arazi ile Taş Ocaklarının Muvakkaten İşgali Hakkında Kanun halen yürürlükte olan ve kanun gücündedir.

Kanun hükmünde kararnameler⁵⁴⁶, olağan dönemde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ve olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnameler olarak ikiye ayrılarak incelenmektedir.

4.1.1. Olağanüstü Dönem Kanun Hükmünde Kararnamesi

Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 119).

Sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 91/1-2). Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir (Any. 2017

⁵⁴⁶ Kanun hükmünde kararname, yürütmenin şekli kanunları değiştirebilen düzenleyici işlemi olduğundan konu başlığı, “Özel Bir Düzenleyici İşlem Şekli Olarak Kanun Hükmünde Kararnameler” seçilmiştir. Bu düzenlemeyi ifade etmek üzere, doktrinde kanun niteliğinde kararname, kanun gücünde kararname, kanun kuvvetinde kararname ve kanun-kararname gibi kavramlar kullanılmakla birlikte yerleşmiş ifade tarzı olan kanun hükmünde kararname kullanılmaktadır. Kanun hükmünde kararname yerine de “KHK” kısaltması kullanılacaktır.; KHK, parlamenter sistemlerde kanun yapmanın zaman alması ve değişen iktisadi ve sosyal şartlar nedeniyle hızlı, etkili ve durumun gereklerine uygun karar alma ve uygulama için ortaya çıkmıştır. (Tan, T. (1984). “Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması”, *AİD*, C. 17, S. 4, 33; Gözübüyük, Ş., Tutum, C. (1975). “Yasa Gücünde Kararnameler”, *AİD*, C. 8, S. 1, 3); Kanun hükmünde kararname yetkisi, 1971 yılında Bakanlar Kuruluna ilk kez verilmiştir. (Yüzbaşıoğlu, N. (1996). *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*, İstanbul, Beta Yayını, 22); 1982 Anayasası’nda da konu itibarıyla genişletilerek ve serbestleştirilerek yürütme daha da güçlendirilmiştir. (Sezginer, M. (1990). “Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’deki Görünümü”, *SÜHFD*, C. 3, S. 1, 83).

değişikliği öncesi m. 121/3-1). Olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnamesi⁵⁴⁷ için önceden ilan edilmiş olağanüstü haller (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 119 ve m. 120) ve sıkıyönetim hali (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 122) olmalıdır⁵⁴⁸.

OHAL KHK'sı, diğer KHK'dan farklı olarak yetki kanununa dayanmaz ve kapsamı daha geniştir⁵⁴⁹. OHAL KHK'sı, doğrudan Anayasa'dan doğan yürütmenin asli ve özerk düzenleme yetkisidir⁵⁵⁰.

OHAL KHK'sının, Anayasa'ya şekil ve esas bakımından aykırılığı Anayasa Mahkemesinde denetlenemez (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 148/1-3)⁵⁵¹. OHAL KHK'sı, TBMM'nin onayı, değiştirerek onayı ve ret işlemi kanunla olduğundan onaydan sonra kanuna dönüşür⁵⁵² ve Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olur⁵⁵³.

Geçerliliğini doğrudan Anayasa'dan alan ve ihdas usulü Anayasa'da düzenlenen OHAL KHK'sı (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 119, 121/3 ve 122/2), Anayasa'ya uygunluğu denetlenemese de Anayasa'ya uygun olması gerektiğinden normlar hiyerarşisinde Anayasa'nın altında yer alır⁵⁵⁴.

Kanaatimizce kanunla aynı hiyerarşideki OHAL KHK'sı, temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşma kanun üstünde yer aldığından onun altında yer alır.

Kanaatimizce kanunla aynı hiyerarşideki OHAL KHK'sı, kanun hükmünde olan diğer milletlerarası andlaşmalarla aynı basamakta yer alır⁵⁵⁵.

⁵⁴⁷ Olağanüstü dönem kanun hükmünde kararnamesi yerine, "OHAL KHK" kısaltması kullanılacaktır.

⁵⁴⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1421.

⁵⁴⁹ Özbudun, E. (2008). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, 9. B., Yetkin Yayınları, 253.

⁵⁵⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1421.

⁵⁵¹ Doktrinde yer alan bir görüşe göre; OHAL KHK'sı adı altındaki düzenlemenin hukuki niteliğinin tespiti için yapılan incelemeden sonra Anayasa değişikliği öncesindeki 148 inci maddesindeki yasak başlar. (Gözler, K. (1990). "Olağanüstü Hal Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi", *ABD*, 4, 586); Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin verdiği bir kararda; sadece olağanüstü hal süresince ilan edilen yerlerde ve bu halin gerekli kıldığı konulardaki kararnameyi, yetki kanununa dayanmadığından iptal etmiştir. (AYM, T. 10/1/1991, E. 1990/25, K. 1991/1 (R. G., T. 5/3/1992, S. 21162); Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin aksi yönde bir kararları için bkz. AYM, T. 12/10/2016, E. 2016/166, K. 2016/159 (R. G., T. 4/11/2016, S. 29878)); AYM, T. 4/11/2016, E. 2016/167, K. 2016/160 (R. G., T. 4/11/2016, S. 29878); Doktrinde olağanüstü yönetim usullerinde yetki kanunu olmadığından ve Anayasa Mahkemesince denetlenmediğinden hukuk devletinde dikkatsizce, amacına aykırı ve fazla kullanıldığı, mecliste ivedi şartına uyulmadığı ve uzun zamandır onay bekleyen kanun hükmünde kararnameler bulunduğu ifade edilerek eleştirilmiştir. (Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2013). *Türk İdare Hukuku*, Ankara, 4. B., Seçkin Yayınevi, 58-59).

⁵⁵² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1421.

⁵⁵³ AYM, T. 10/1/1991, E. 1990/25, K. 1991/1 (R. G., T. 5/3/1992, S. 21162).

⁵⁵⁴ Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 261.

⁵⁵⁵ Benzer yönde görüş için bkz. Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 263.

OHAL KHK'sının kanunla hiyerarşik ilişkisi doktrinde tartışma konusu olmuştur.

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; kaynağını Anayasa'dan alan OHAL KHK'sının, Anayasa'ya uygunluğu denetlenemediğinden kanunlardan nispeten üstündür⁵⁵⁶.

Doktrinde aksi yöndeki görüşe göre de normlar hiyerarşisinde ara basamak olarak Anayasa'nın altında ancak kanunların nispeten üstünde yer alan sisli bölge⁵⁵⁷ olmadığından⁵⁵⁸ olağanüstü kanun hükmünde kararnameler hiyerarşide, kanun düzeyindedir⁵⁵⁹. Ayrıca bunların, Anayasa Mahkemesinde denetlenememesi de hiyerarşide üstünlük sağlamaz⁵⁶⁰. Bu görüşe göre; bunlar arasındaki çatışma sonraki kanun önceki kanunu ilga eder ilkesine göre çözülür⁵⁶¹. Aynı tarihli kanun hükmünde kararname ya da aynı kanun hükmünde kararnamenin hükümleri arasındaki çatışma da özel kanun genel kanunu ilga eder ilkesine göre çözülür⁵⁶².

Kanaatimizce OHAL KHK'sının, Anayasa'da kanun hükmünde olduğu açıkça öngörüldüğünden ve Anayasa Mahkemesinde denetlenememesi hiyerarşisini etkilemediğinden kanunla aynı hiyerarşik düzeyde yer alır.

OHAL KHK'sı, kanaatimizce kanunla aynı hiyerarşide olduğundan KHK ile de aynı hiyerarşide yer alır⁵⁶³.

OHAL KHK'larının kendi arasında hiyerarşi bulunmamaktadır⁵⁶⁴.

Tüm ifadeler neticesinde; kanunla aynı hiyerarşideki OHAL KHK'sı, temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşma kanun üstünde yer aldığından onun altında yer alır. OHAL KHK'sı, Anayasa'da kanun hükmünde olduğu açıkça öngörüldüğünden kanunla ve dolayısıyla da kanun hükmünde olan diğer milletlerarası

⁵⁵⁶ Yüzbaşıoğlu, *a.g.e.*, 1996, 201-202.

⁵⁵⁷ “*Sisli bölge*” kavramı, hiyerarşik düzeyler arasında yeri net olmayan normları ifade eder. Ayrıca, bu kavram yerine gri bölge, bir normun diğerine göre nispeten üstün, bir normun iki norm arasında bir yerlerde ve bir normun bir dereceye kadar üstün olduğu gibi kavramlar da kullanılır. (Sezer, *a.g.m.*, 2019, 355-356).

⁵⁵⁸ Doktrinde bu yöndeki görüş için bkz. Gözler, K. (2000). *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 4.

⁵⁵⁹ Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi*, 2000, 4.

⁵⁶⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1432-1433.

⁵⁶¹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1432-1433.

⁵⁶² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1433.

⁵⁶³ Aynı yönde görüş için bkz. Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 263; Gözler, *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi*, 2000, 4.

⁵⁶⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1432.

andlaşmalarla ve KHK aynı hiyerarşide yer alır. OHAL KHK'ları kendi arasında hiyerarşide eşittir.

4.1.2. Kanun Hükmünde Kararname

Kanun hükmünde kararname, TBMM tarafından Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarmasına izin veren yetki kanununa dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkarılır⁵⁶⁵. KHK; istisnai, önemli, zorunlu ve ivedi hallerde ve belli bir süre için kullanılabilir⁵⁶⁶.

Yasamanın kanunla belli konularda yürütmeye verdiği geniş düzenleme yetkisine dayanarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan KHK'sının, kanun kuvvetinde olması, yürürlükteki şekli kanunları değiştirebilmesini; kararname olması da yürütmenin işlemi olduğunu ifade eder⁵⁶⁷. Genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı kurallar koyduğundan maddi bakımdan yasama işlemi⁵⁶⁸ organik bakımdan idari bir işlem⁵⁶⁹ gibi gözüken KHK, maddi bakımdan kaynağını Anayasa'dan alan sui generis bir yasama işlemidir⁵⁷⁰. KHK ile yürütme, olağan yetkisini aşarak kanun koyucunun alanına müdahale etse de⁵⁷¹ yasama organının onayına sunulduğundan ve aynı konuda düzenleme yapma yetkisi sona ermediğinden yasama yetkisi, Bakanlar Kuruluna

⁵⁶⁵ Özbudun, *a.g.e.*, 2008, 244; Konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları için bkz. AYM, T. 8/7/1994, E. 1994/53, K. 1994/48 (R. G., T. 28/7/1994, S. 22004); AYM, T. 8/7/1994, E. 1994/54, K. 1994/49 (R. G., T. 29/7/1994, S. 22005).

⁵⁶⁶ Yüzbaşıoğlu, *a.g.e.*, 1996, 48.

⁵⁶⁷ Teziç, E. (1972). "Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler", *AİD*, C. 5, S. 1, 8.

⁵⁶⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2013, 60.

⁵⁶⁹ Yüzbaşıoğlu, *a.g.e.*, 1996, 203.

⁵⁷⁰ Teziç, *a.g.m.*, 1972, 13; Sağlam, F. (1984). "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", *AYD*, C. 1, Ankara, 266.

⁵⁷¹ Sezginer, *a.g.m.*, 1990, 85.

devredilmez⁵⁷². Kanun hükmünde kararname, meclisin onayıyla maddi ve organik anlamda da kanun gücü kazanır⁵⁷³.

Kanun hükmünde kararname, Resmî Gazete’de yayımlandığı gün yürürlüğe girer. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararname, Resmî Gazete’de yayımlandığı gün TBMM’ye sunulur (Any. 2017 değişiklik öncesi m. 91/6/7)⁵⁷⁴.

Yayımlandığı gün TBMM’ye sunulmayan kararnameler bu tarihte, TBMM tarafından reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazete’de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu

⁵⁷² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2013, 61; Sezginer, *a.g.m.*, 1990, 86-87; Yüzbaşıoğlu, *a.g.e.*, 1996, 56; Oytan, M. (1977). “Fransa, Almanya ve Türkiye’de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi”, *Onar Armağanı*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları No. 2354, Hukuk Fakültesi No. 530, İdare Hukuku ve İdare İlimleri Enstitüsü No. 4, Fakülteler Matbaası, 590-593; KHK’larda, yasama yetkisinin devri ya da kanun maddelerinin düzenleme alanına aktarılması söz konusu olmayıp sadece yürütme organının düzenleme yetkisi biraz daha genişletilmiş ve serbestleştirilmiştir. (Duran, L. (1975). “Kanun Hükmünde Kararname (KHK)”, *AİD*, C. 8, S. 2, 5). Benzer bir görüşe göre; KHK’larda yetki kanunuyla ve sonradan TBMM’de nihai karara bağlanmasıyla yasama organına bağlı yetki olduğundan yasama yetkisi devredilmez. (Eroğlu, H. (1974). *İdare Hukuku Dersleri: Genel Esaslar, İdarî Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi*, Ankara, Sevinç Matbaası, 82); KHK’ların yasama yetkisinin devri olmadığına ilişkin diğer görüşler için bkz. Kuzu, B. (1985). *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, İstanbul, Tasvir Matbaası, 366; Aliefendioğlu, Y. (2003). “Olağanüstü Yönetim Usulleri Kanun Hükmünde Kararnameleri”, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu*, Ankara, TBMM Başkanlığı Yayınları No. 1, TBMM Basımevi, 337; Yüzbaşıoğlu, *a.g.e.*, 1996, 56-57; Bu konuya ilişkin bir başka görüşe göre ise KHK, maddi ölçüt bakımından kanun olduğundan yürütme organı yasama işlevine ortak olmuştur. (Karahanoğulları, O. (1998). “Kanun Hükmünde Kararnamelerin Niteliği (Bir Öneri: Birlikte Yasama)”, *AİD*, C. 31, S. 2, 56); Anayasa Mahkemesinin bu konuya ilişkin verdiği bir karara göre de organik bakımdan yürütme, fonksiyonel bakımdan yasama işlemi olan KHK, yetki kanunuyla her zaman geri alınabileceğinden, Meclise sunulan KHK’ları kabul, ret ya da değiştirerek kabul edebileceğinden ve kanunla düzenlenmesi gereken konular yürütmenin düzenleme alanına sokulmadığından yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesine (Any. m. 7) uygundur. (AYM, T. 5/2/1992, E. 1990/22, K. 1992/6 (R. G., T. 27/11/1993, S. 21771); Anayasa Mahkemesinin bu konudaki benzer bir kararı için bkz. AYM, T. 13/11/1995, E. 1995/45, K. 1995/58 (R. G., T. 24/11/1995, S. 22473); Ancak yetki kanunun amacı, kapsamı ve konusunun geniş içerikli, yuvarlak ve genel anlatımlarla yaygınlaştırılması, süreklilik kazandırılması, her konuda yeni düzenlemeler yapılması, önemli, ivedi ve zorunlu durumlar koşuluna uyulmaması yasama yetkisinin devri niteliğindedir. (Atay, E. E. (2006). *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 51-52); Anayasa Mahkemesinin bu konuya ilişkin verdiği bir kararında da uzun süreli ve çok yönlü çalışması gereken personel mevzuatı, ivediliği gerektirmediğinden yasama yetkisinin devri anlamına geldiğinden Anayasa’ya aykırı bulmuştur. (AYM, T. 1/2/1990, E. 1988/64, K. 1990/2 (R. G., T. 21/4/1990, S. 20499)); Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir başka kararına göre de genel ve asli olan yasama yetkisi, TBMM’ye ait olduğundan devredilemez ve KHK çıkarma yetkisi de kendine özgü, ayrık ve bağlı bir yetki olduğundan yasama yetkisinin devri izlenimi verecek şekilde sık sık başvurulmamalıdır. (AYM, T. 16/9/1993, E. 1993/26, K. 1993/28 (R. G., T. 8/10/1993, S. 21722)); Bu konuya ilişkin diğer kararlar için bkz. AYM, T. 16/5/1989, E. 1989/4, K. 1989/23 (R. G., T. 8/10/1989, S. 20306); AYM, T. 1/2/1990, E. 1988/64, K. 1990/2 (R. G., T. 21/4/1990, S. 20499).

⁵⁷³ Kuzu, *a.g.e.*, 1985, 132.

⁵⁷⁴ Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, TBMM komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür (Any. 2017 değişiklik öncesi m. 91/8).

değişikliklerin Resmî Gazete’de yayımlandığı gün yürürlüğe girer (Any. 2017 değişiklik öncesi m. 91/9).

Yürürlükteki kanun hükmünde kararnameler hakkında, “*Anayasa’ya aykırılığın diğer mahkemelerde ileri sürülmesi*” başlıklı 152 nci ve “*Anayasa Mahkemesinin kararları*” başlıklı 153 üncü maddelerin uygulanmasına devam edilir (Any. geçici m. 21/F-2).

KHK hiyerarşide, temel norm olan Anayasa’nın, kanaatimizce kanunun üstünde olan temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmanın altında, kanun gücünde olan diğer milletlerarası andlaşmalarla aynı düzeyde yer alır.

Anayasa’dan doğrudan doğruya veya yasamanın sınırlı yetki devrine dayanan ve TBMM’nin denetimine tabi olan ve onun onayıyla kanuna dönüşen KHK, Bakanlar Kurulunun düzenleyici işlemi olarak hiyerarşide kanunla aynı düzeydedir⁵⁷⁵. Zira KHK, fonksiyonel bakımdan yasama işlemi olduğundan kanuna eşdeğerdir⁵⁷⁶. Kanun hükmünde kararnameyle kanun değiştirilebildiğinden ve yürürlükten kaldırılabilirdiğinden, önceden TBMM’den yetki alındığından ve sonra da TBMM’nin onayına sunulduğundan aynı hiyerarşik düzeyde olması, organlar hiyerarşisine de uygundur⁵⁷⁷. Bunlar arasındaki çatışma da sonraki kanun önceki kanunları ilga eder ilkesine göre çözümlenir⁵⁷⁸.

Hukuki rejimi⁵⁷⁹ ve ihdas usulü diğer kanunlar gibi olan yetki kanunu, KHK’sının içeriğini sınırlandırdığından KHK, yetki kanununa uygun olmak zorundadır⁵⁸⁰. KHK; yetki kanunun amacı, kapsamı ve ilkelerini aşamayacaktır (Any. 2017 değişiklik öncesi m. 91)⁵⁸¹.

KHK’ların kendi arasında hiyerarşi bulunmamaktadır⁵⁸².

⁵⁷⁵ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1419; Açıl, M. (2018). “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *İHM*, 76 (2), 737; Yüzbaşıoğlu, *a.g.e.*, 1996, 203; Atay, *a.g.e.*, 2018, 70; Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 231.

⁵⁷⁶ Teziç, *a.g.e.*, 2020, 96-97.

⁵⁷⁷ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 219.

⁵⁷⁸ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 219.

⁵⁷⁹ Karahanoğulları, O. (1997). “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi”, *AÜSBFD*, C. 52, S. 1, 407; Aksi yönde görüş için bkz. Tan, T. (1995). “Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar”, *AÜSBFD*, C. 50, S. 1, 340.

⁵⁸⁰ Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 233-234.

⁵⁸¹ Günday, *a.g.e.*, 2017, 228.

⁵⁸² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1432.

Tüm anlatımlardan ortaya çıkan sonuç; KHK hiyerarşide, kanaatimizce temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşma kanunun üstünde olduğundan onun altında yer alır. KHK, kanun ve diğer milletlerarası andlaşmalarla aynı hiyerarşide yer alır. KHK, kendi arasında da aynı hiyerarşide yer alır.

4.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi⁵⁸³, hukuk sistemimize 16/4/2017 tarihli ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yapılan değişiklik sonrası⁵⁸⁴ Cumhurbaşkanının 9/7/2018 tarihinde yemin ederek göreve başladığı tarihte yürürlüğe girmiştir⁵⁸⁵.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, hukuki rejimi ve buna bağlı olarak normlar hiyerarşisindeki yeri birbirinden farklı değerlendirilen olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi⁵⁸⁶ ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak ikiye ayrılarak incelenmektedir.

⁵⁸³ Cumhurbaşkanlığı kararnamesine, “Cumhurbaşkanı kararnamesi” ibaresinin kullanımı için bkz. Yayla, A. (2017). “Anayasa Değişiklik Teklifine Kısa Bir Bakış”, *LDD*, Y. 22, S. 85, 134; Doktrinde yer alan bir görüşe göre de Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleyici niteliğinin gösterilebilmesi için “Cumhurbaşkanlığı nizamnamesi”, “Cumhurbaşkanlığı tüzüğü”, “Cumhurbaşkanı’nın düzenleyici kararnameleri” ya da “Cumhurbaşkanı’nın kaide kararnameleri” şeklinde isimlendirilmelidir. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1309-1310).

⁵⁸⁴ 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesindeki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilât ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerini düzenlemekteydi.

⁵⁸⁵ Doktrinde yer alan bir görüşe göre; kanun hükmünde kararname, tüzük, önceki sistemin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Bakanlar Kurulu yönetmeliği, Bakanlar Kurulu kararnamesi ve Başbakanlık yönetmeliği kaldırılarak ve bunların bir kısmının yerini Cumhurbaşkanlığı kararnamesi almıştır. (Söyler, Y. (2018). *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Ankara, Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınları, 49). Benzer bir görüşe göre de kanun hükmünde kararname, tüzük, Bakanlar Kurulu yönetmeliği, Bakanlar Kurulu kararı, müşterek kararname ve Başbakanlık kararının yerini Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aldı. (Tamer, G. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanı’nın Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu” (<http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi.pdf>, Erişim tarihi: 03.04.2019)); Bir başka görüşe göre ise kanun hükmünde kararname ve tüzüğe benzemeyen yeni bir müessesedir. (Ardıçoğlu, a.g.m., 2017, 49; Kahraman, M., Balkan, A. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi”, *International Journal of Academic Value Studies (Javstudies)*, ISSN:2149-8598, Vol: 4, Issue: 19, 243); Kanaatimizce de önceki sistemin kanun hükmünde kararnamesi, tüzüğü, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Bakanlar Kurulu yönetmeliği, Bakanlar Kurulu kararnamesi ve Başbakanlık yönetmeliği tarafından düzenlenen konulardan bazılarını Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kapsamaktadır. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun hükmünde kararnameden farklı olarak yetki kanunu gerekmeksizin, tüzükten farklı olarak da kanuni dayanak ve Danıştay incelemesi gerekmeksizin doğrudan Anayasa’ya dayanarak çıkarılabilen yeni bir işlem türüdür.

⁵⁸⁶ 2017 yılı Anayasa değişikliği öncesinde olağanüstü hal ve sıkıyönetim şeklinde iki farklı olağanüstü yönetim usulü vardı.

4.2.1. Özel Bir Düzenleyici İşlem Şekli Olarak Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Bu başlık altında Cumhurbaşkanlığı kararnamesine benzer yönleri olduğu gibi farklı yönleri de olan olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi⁵⁸⁷ genel olarak ele alınmakta ve normlar hiyerarşisindeki yeri tespit edilmektedir.

OHAL CBK, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır. Resmî Gazete’de yayımlanacağı için (Any. m. 119/6-2) yazılı olması gerekir. OHAL CBK’sının çıkarılabilmesi için usulüne uygun ilan edilmiş olağanüstü hal ilan kararı olmalıdır. Geçici nitelikte olan OHAL CBK olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılacağından (Any. m. 119/6-1) olağanüstü halin ilan edildiği bölgede ve olağanüstü halin devamı süresince geçerlidir⁵⁸⁸.

OHAL CBK ile kural olarak her konu düzenlenir⁵⁸⁹. OHAL CBK, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden farklı olarak olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda Anayasa’nın 13 ve 15 inci maddelerindeki esaslara uyulmak şartıyla temel hak ve hürriyetleri sınırlayabilir (Any. m. 119/6-1). Ayrıca, ekonomik ve sosyal hak ve ödevler dışında kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevlerle ilgili de OHAL CBK çıkarılabilir⁵⁹⁰. OHAL CBK ile Anayasa’daki güvenceler aşılabılır (Any. m. 15/2); ancak, mutlak haklara dokunulamaz. Olağanüstü hal kanunuyla da aşılamayacak haklar (Any. m. 15) OHAL CBK’sının sınırıdır (Any. m. 119/5)⁵⁹¹. Anayasa’da öngörülen güvencelere aykırı istisnai tedbirler (Any. m. 15/1) Anayasa’ya aykırı olamaz⁵⁹². OHAL CBK’da yürütme yetkisi sınırlaması olmamakla birlikte münhasır kanun alanına ilişkin konular düzenlenemez⁵⁹³. OHAL CBK ancak Anayasa’nın 8 inci

⁵⁸⁷ Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yerine, “OHAL CBK” kısaltması kullanılacaktır.

⁵⁸⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 75.

⁵⁸⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1353; OHAL CBK’sı ile “kanun hükmündeki bu kararnameler” dendiğinden (Any. m. 119/6-2) kanunla yapılabilecek her şey yapılabilir. (Barın, T. (2020). *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi*, İstanbul, Oniki Levha Yayıncılık, 170).

⁵⁹⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 75.

⁵⁹¹ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 401; Venedik Komisyonu Raporuna göre; olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 15 inci maddede teminat altına alınanlar da dâhil insan hakları ve her türlü konuyla ilgili olabilir. (Turkey Opinion on the Amendments to the Constitution, 20, paragraf numarası: 83. ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e), Erişim tarihi: 03.12.2020)).

⁵⁹² Sezer, *a.g.m.*, 2019, 399.

⁵⁹³ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 401.

maddesi gereği, ilgili olağanüstü hal kanununa ve Anayasa'nın 15 ile 119 uncu maddelerine uygun olmak kaydıyla, diğer kanunları değiştirebilir⁵⁹⁴.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden farklı olarak Resmî Gazete'de yayımlandığı gün Meclisin onayına sunulan OHAL CBK, savaş ve mücbir sebeplerle TBMM'nin toplanamaması hâli hariç, üç ay içinde TBMM'de görüşülüp karara bağlanmazsa kendiliğinden yürürlükten kalkar (Any. m. 119/7). OHAL CBK'yı, Meclis onaylar ya da reddeder⁵⁹⁵.

Şekil bakımından yürütme işlemi olan OHAL CBK, kanun hükmünde olduğundan da maddi bakımdan yasama işlemidir⁵⁹⁶. OHAL CBK idarenin düzenleyici işlemidir⁵⁹⁷. Kanaatimizce OHAL CBK, kendine özgü istisnai bir idari işlem türüdür.

OHAL CBK, üç ay içinde TBMM'de görüşülüp karara bağlanmazsa kendiliğinden (Any. m. 119/7) ve reddedilirse yürürlükten kalkar.

OHAL CBK'sının şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmayacağından (Any. m. 148/1-2) Anayasa'daki sınırlamalara aykırı olup olmadığı denetlenemez.

Olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi üç ay içinde TBMM'de görüşülür ve karara bağlanır (Any. m. 119/7-1)⁵⁹⁸. Olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin onay sonrasında kanuna dönüşüp dönüşmeyeceği konusunda doktrinde farklı görüşler vardır. Doktrinde yer alan bir görüşe göre; Meclis, OHAL CBK'yı görüşerek karara bağlayınca (Any. m. 119/7) OHAL CBK kanuna dönüşür⁵⁹⁹ ve şekli bakımdan da yasama işlemi olur⁶⁰⁰. Doktrinde aksi yöndeki görüşe göre; TBMM tarafından “*görüşülüp karara bağlanacağı*” hükme bağlanmış olup (İçtüzük m. 128) organik anlamda da yasama tasarrufu haline geleceği

⁵⁹⁴ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 402.

⁵⁹⁵ Meclis, Cumhurbaşkanlığı kararnamesini değiştirerek kabul ederse Cumhurbaşkanı güçleştirici veto yetkisini kullanabilir. (Sezer, *a.g.m.*, 2019, 399).

⁵⁹⁶ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 398.

⁵⁹⁷ Atay, *a.g.e.*, 2018, 457; Atar, Y. (25 Nisan 2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu*, Ankara, 256; Boztepe, M. (2018). “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi”, *İstanbul Medipol ÜHFD*, 5 (1), 380.

⁵⁹⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1347; “*Karara bağlamak*” ibaresi onaylanan işlemin içeriğini tekrarlamayan bir irade açıklamasını işaret ettiğinden parlamento kararı ile yapılması gerekir. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1347).

⁵⁹⁹ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 403.

⁶⁰⁰ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 398.

öngörülmemiştir⁶⁰¹. Benzer bir görüşe göre de onaylanmış Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak varlığını sürdürür⁶⁰². OHAL CBK için sadece TBMM tarafından görüşülüp karara bağlanacağı belirtilip KHK gibi kanunla karara bağlanacağına ilişkin hüküm öngörülmektedir. Bu nedenle de kanaatimizce OHAL CBK'sının sadece Mecliste görüşülmesi bu düzenlemeyi, organik anlamda yasama işlemi haline getirmeyecektir.

OHAL CBK'sının Anayasa'da şekli geçerliliği, olağanüstü hal veya savaş ilânı ön şartı, niteliği, yayımı, Meclise sunulması ve yürürlükten kalkması (Any. m. 119/6-7) düzenlendiğinden⁶⁰³ bu kararname hiyerarşide Anayasa'nın altında yer alır⁶⁰⁴.

Kanaatimizce temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşma kanunun üstünde yer aldığından kanun hükmünde olan OHAL CBK hiyerarşide bu andlaşmaların, altında yer alır⁶⁰⁵.

Diğer milletlerarası andlaşmalar kanunla aynı hiyerarşide yer aldığından kanun hükmünde olan OHAL CBK hiyerarşide, bu andlaşmalarla aynı basamakta yer alır⁶⁰⁶.

Anayasayla verilen kanun gücü, OHAL CBK olağanüstü hal süresince (ya da TBMM'ye sunulduktan sonra görüşülmemişse üç ay) olağanüstü hal ilan edilen bölge ve olağanüstü halin gerekleriyle sınırlı bir etki olduğundan kanunlara eşdeğer değildir⁶⁰⁷. Doktrindeki bir görüşe göre; geçerlilik usulü kanunla düzenlenmediğinden de kanunla hiyerarşi kurulamaz⁶⁰⁸. Ancak aksi yöndeki görüşe göre; OHAL CBK'sının kanun hükmünde olduğu Anayasa'da belirtildiğinden (Any. m. 119/6-2) kanunla aynı

⁶⁰¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 76.

⁶⁰² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1347.

⁶⁰³ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 400.

⁶⁰⁴ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 402; Doktrinde aynı yönde görüş için bkz. Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 213; Yargısal denetim yasağı (Any. m. 148/1), normun hiyerarşik düzeyini belirlememektedir. Ayrıca, bu yasa, Anayasa Mahkemesinin içtihadıyla aşılsa Anayasa'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa'nın alt normu olduğu denetim ölçütü açısından da teyit edilmiş olur. (Sezer, *a.g.m.*, 2019, 402); Doktrinde yer alan bir görüşe göre; Meclis karara bağlayınca (Any. m. 119/7) olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanuna dönüştüğünde Anayasa'ya aykırılığı denetlenebileceğinden içeriksel açıdan da Anayasa'nın altında yer alacaktır. (Sezer, *a.g.m.*, 2019, 403).

⁶⁰⁵ Aynı yönde görüş için bkz. Tan, *a.g.e.*, 2018, 73-74; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 74; Aksi yönde görüş için bkz. Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 211-212; Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, hiyerarşide insan haklarına ilişkin milletlerarası andlaşmanın altında yer aldığına ilişkin görüş için bkz. Atay, *a.g.e.*, 2018, 58.

⁶⁰⁶ Aynı yönde görüş için bkz. Atay, *a.g.e.*, 2018, 58; Tan, *a.g.e.*, 2018, 73-74; Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 211-212.

⁶⁰⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 76; Doktrinde aynı yönde görüş için bkz. Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 213.

⁶⁰⁸ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 400.

hiyerarşik seviyededir⁶⁰⁹. OHAL CBK'sının kanun hükmünde olduğu Anayasa'da açıkça belirtildiğinden (Any. m. 119/6-2) kanunla aynı hiyerarşik seviyededir.

OHAL CBK, KHK ile OHAL KHK'sı aynı hiyerarşik seviyededir.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aynı makam tarafından çıkarıldığından kendi aralarında hiyerarşi yoktur⁶¹⁰. Ancak aynı idari makamın düzenleyici işlemleri birbiriyle çeliştiğinde sonraki düzenleyici işlem önceki düzenleyici işlemi yürürlükten kaldıracağını ifade etmek gerekir. Bu kapsamda sonraki OHAL CBK önceki OHAL CBK'yı yürürlükten kaldırır⁶¹¹. Bu çerçevede olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çelişirse sonraki öncekini yürürlükten kaldırır.

OHAL CBK'sının normlar hiyerarşisindeki durumu özetlenirse; temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalar kanunun üstünde yer aldığından bu andlaşmaların altında yer alır. OHAL CBK hiyerarşide, kanun hükmünde olan diğer milletlerarası andlaşmalar, kanun, KHK ve OHAL KHK'sı ile aynı hiyerarşide yer alır. Ayrıca, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kendi arasında da hiyerarşi yoktur.

4.2.2. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Cumhurbaşkanına oldukça genişletilmiş ve serbestleştirilmiş düzenleme yetkisi tanıyan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi⁶¹² genel olarak incelendikten sonra normlar hiyerarşisindeki yeri tespit edilecektir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır (Any. m. 104/17-1). Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesini, Cumhurbaşkanına vekâlet eden Cumhurbaşkanı yardımcısının çıkarıp çıkarmayacağı hususu doktrinde tartışma konusu olmuştur. Doktrinde yer alan bir görüşe göre; Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanına vekâlet edip onun yetkilerini kullanabileceğinden (Any. m. 106/2-1-2, 106/3-1) Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de çıkarabilir⁶¹³. Aksi yöndeki görüşe

⁶⁰⁹ Söyler, *a.g.e.*, 2018, 165; Okşar, M. (2019). *2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü*, Ankara, Yetkin Yayınları, 108; Arıçoğlu, *a.g.m.*, 2017, 49; Atay, *a.g.e.*, 2018, 58; Ulusoy, A. D. (2022). *Türk İdare Hukuku*, Ankara, 5. B., Yetkin Yayınları, 323.

⁶¹⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1432; Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aralarında çatışma olması halinde sonraki kanun önceki kanunu ilga eder ilkesine göre çözümlür. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1432).

⁶¹¹ Günday, *a.g.e.*, 2017, 229.

⁶¹² Günday, *a.g.e.*, 2017, 658.

⁶¹³ Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 172-173.

göre; Cumhurbaşkanına vekâlet eden yardımcısı “işgüder” olduğundan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkaramaz⁶¹⁴. Kanaatimizce Anayasa’da Cumhurbaşkanı yardımcısının, Cumhurbaşkanına vekâlet edip onun yetkilerini kullanabileceği belirtilirken (Any. m. 106) yetki konusunda ayırım yapılmadığından vekâlet eden Cumhurbaşkanı yardımcısı da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

Anayasa’da; kararnamelerin, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazete’de yayımlandıkları gün yürürlüğe gireceği (Any. m. 104/19) ve Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açma hakkının, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Resmî Gazete’de yayımlanmasından başlayarak altmış gün sonra düşeceği belirtilerek (Any. m. 151) Resmî Gazete’de yayımlanması dolaylı olarak öngörülmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Resmî Gazete’de yayımlanacağından (Any. m. 104/19) yazılı olması gerekir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konusu, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yürütme yetkisine ilişkin konularda düzenleme yapılacağı belirtilerek (Any. m. 104/17-1) genel olarak belirlenmiştir⁶¹⁵. Yürütme yetkisine ilişkin olarak temel hak ve hürriyetler alanında da ancak sosyal⁶¹⁶ ve ekonomik hak ile ödevler (Any. m. 104/17-2) konusunda çıkarılabilir⁶¹⁷.

Kamu tüzel kişiliği kurulması, kanunla birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin de konusu olabilir (Any. m. 123/3)⁶¹⁸.

⁶¹⁴ Şirin, *a.g.m.*, 2018, 344.

⁶¹⁵ Doktrinde bir yazara göre; yürütme yetkisinin kullanılmasında kanuna uygunluk aranırken (Any. m. 8) Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için kanuna dayanma şartı aranmadığından ve bunlar arasında üstünlük Anayasa ve kanunlarda olduğundan (Any. Başlangıç, paragraf 4) Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin hüküm, kanunilik ilkesine ilişkin hükme göre özel normdur. (Sezer, *a.g.m.*, 2019, 392). Yürütme yetkisine ilişkin konuların belirlenmesinde temel unsur yürütme fonksiyonudur. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1309); Yürütme fonksiyonu organik kritere göre; Cumhurbaşkanının ve idarenin işlemidir. (Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 2019, 746).

⁶¹⁶ Sosyal haklarda kanun yoksa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceğinden bu yetki ikincildir. (Sezer, *a.g.m.*, 2019, 397-398).

⁶¹⁷ Anayasa’da sosyal ve ekonomik hak ile ödevlerden kanunla düzenlenmesi ve temel hak ve özgürlüklerden kanunla sınırlandırılması öngörülenler (Any. m. 13) Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. (Ardıçoğlu, *a.g.m.*, 2017, 41). Zira Anayasa’nın 13 üncü maddesi, mahfuz düzenleme olduğu ileri sürülen dört hükme (Any. m. 104/9, 106/11, 108/4, 118/6) göre de özel hükümdür. (Ülgen, Ö. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, *Galatasaray ÜHFD*, GÜY No. 91, GÜHF No. 69, 22; Benzer yönde görüş için bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 58).

⁶¹⁸ Kamu tüzel kişiliği konusunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanuna aykırı olmayan hükümleri uygulanır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan kamu tüzel kişiliği kanunla yeniden düzenlenebilir veya kamu tüzel kişiliğine son verilebilir. Kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişiliğine ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle son verilemez. (Yasin, M. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, *AYD*, C. 36, S. 1, 320); Kanunla kurulmuş

Ayrıca, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar (Any. m. 104/9), bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması (Any. m. 106/11)⁶¹⁹, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (Any. m. 108/4) ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri (Any. m. 118/6)⁶²⁰ Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. Bu dört hükümde bu yetkinin ayrıca düzenlenmesi, mahfuz düzenleme alanı konusunda tartışma ortaya çıkarmıştır.

Doktrinde bu dört alanın mahfuz düzenleme alanı olduğunu savunanlar genel olarak; bu dört hükümde “düzenlenebilir” ile “kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” ifadelerinin bulunduğu, bu hükümlerin Anayasa’nın 104/17 maddesine göre özel hüküm olduğu ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecek değişikliklerin en geç altı ay içinde düzenleneceğinin (Any. m. geçici 21/B/2) öngörüldüğü gerekçelerine dayanmaktadır⁶²¹.

Doktrinde bu görüşü savunan bir yazara göre de bu dört alandaki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yasama yetkisinin genelliği ilkesinin istisnasıdır⁶²². Benzer bir görüşe

kamu tüzel kişiliğinin özerkliğini korumak için idari vesayet denetimi de kanunla kurulmalıdır. Ancak ikisi de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmuş kamu tüzel kişileri arasında idari vesayet ilişkisi Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabilir. (Yasin, *a.g.m.*, 2019, 331). Doktrinde yer alan bir görüşe göre; kanunla esas ve usulleri belirlenerek idari işlemle kamu tüzel kişisi kurma yetkisi verilebilir. (Yasin, *a.g.m.*, 2019, 322-323). Aksi yöndeki görüşe göre; kamu tüzel kişiliği, kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulacağından (Any. m. 123/3) kanunla idari işlemle kurulacağı öngörülemez. (Gözler, K., Kaplan, G. (2019). *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, 21. B., Ekin Basım Yayın Dağıtım, 99). Kanaatimizce, kamu tüzel kişiliği, kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulabileceği (Any. m. 123/3) Anayasa’da öngörüldüğünden idari işlemle kurulacağının kanunda öngörülmesi normlar hiyerarşisine aykırıdır.

⁶¹⁹ Bu hükümle, idarenin kanuniliği ilkesi hükmü (Any. m. 123/1) merkezi idarenin düzenlenmesinde ikili duruma yol açmaktadır. (Ardıçoğlu, *a.g.m.*, 2017, 37).

⁶²⁰ İdarenin kanuniliğine ilişkin hükme (Any. m. 123/1) göre, üst kademe yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esaslara (Any. m. 104/9), Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri (Any. m. 108/4) ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerine (Any. m. 118/6) ilişkin hükümler sonraki tarihli ve özel hüküm niteliğindedir. (Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 183).

⁶²¹ Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, 2018, 17, 19-20; Karahanoğulları, O. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği: Yasamsı”, 3-4. (<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/index.html>, Erişim tarihi: 22.05.2023); Mahfuz yetki alanı olduğunu savunan diğer yazarlar için bkz. Yasin, *a.g.m.*, 2019, 318; Esen, S. (2016). “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, *ABD*, 4, 55; Atay, Y. Ş. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *İnönü ÜHFD*, 10 (2), 585; Tunç, H. (2019). *Anayasa Hukuku Genel Esaslar (Ders Kitabı)*, Ankara, Gazi Kitabevi, 259; Yıldırım, T. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *MÜHF-HAD*, C. 23, S. 2, 16; Benzer şekilde özerk düzenleme alanı olarak nitelendiren diğer yazarlar için bkz. Kanadoğlu, K. (2018/2). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Galatasaray ÜHFD*, İstanbul, GÜY No. 91, GÜHF No. 70, Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., 645-649; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1321.

⁶²² Barın, *a.g.e.*, 2020, 224; Bu konuya ilişkin doktrinde bir başka yazara göre ise; bu dört konu (Any. m. 104/9, 106/11, 108/4, 118/6), 104 üncü maddesine göre özel norm olduğundan bu konularda

göre; bu dört konuda yasama organının yasa çıkarması Anayasaya aykırıdır⁶²³. Ancak bu görüşü eleştiren bir yazara göre de; “düzenler” ifadesi yasamanın genelliğini sınırlamamakta, genel norma göre özel norm belirlemesi konu itibarıyla açıklanmamakta ve bu dört alanın kanun tarafından ihlali düzenlenmemektedir. Yine bu görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunla sıkı ilişkisi düzenlenerek her durumda kanuna üstünlük tanındığından mahfuz düzenleme alanı söz konusu değildir⁶²⁴. Benzer bir görüşe göre de “CBK ile düzenlenir” denilen konularda Anayasada özel olarak yasaklama olmadığından CBK’ya göre normlar hiyerarşisinde daha üstte bulunan kanunla düzenleme yapılabilir⁶²⁵.

Mahfuz alan görüşünü savunan bazı yazarlara göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hiyerarşideki yeri kanunla aynıdır⁶²⁶. Doktrinde bu yöndeki bir görüşe göre de Cumhurbaşkanlığı kararnamesine tahsis edilen konular olduğundan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi normlar hiyerarşisinde kanuna eşittir⁶²⁷. Doktrinde aynı yöndeki bir başka görüşe göre de mahfuz alanı düzenleyen kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasında çatışma çıkarsa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi uygulanır⁶²⁸. Bu

öncelikli düzenleme alanı söz konusudur. (Sezer, *a.g.m.*, 2019, 391); Benzer bir görüşe göre de bu dört alanda 104/17 maddede yer alan sınırlama olmadığı gibi bu alanlarda yasama organının düzenleme yetkisi de yoktur. (Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, 2018, 21, 21, dn. 27).

⁶²³ Yılmaz, D., Yayla, A. (2019). “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Türleri ve Bunların İdari İşlemlere İlişkin Uyuşmazlıklarda Perde Yasa Kuramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi (Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (18-19 Ekim 2019 İstanbul Kültür Üniversitesi))*, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 216.

⁶²⁴ Tekinsoy, A. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi (Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (18-19 Ekim 2019 İstanbul Kültür Üniversitesi))*, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 410-411.

⁶²⁵ Gençay, F. D. S. (2014). “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi (Türkiye-Fransa Karşılaştırmalı Çalışma)”, *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi (Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (18-19 Ekim 2019 İstanbul Kültür Üniversitesi))*, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 272.

⁶²⁶ Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler”, 2018, 634-635; Atay, *a.g.m.*, 2019, 592; Barın, T. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi (Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (18-19 Ekim 2019 İstanbul Kültür Üniversitesi))*, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 173; Kanadoğlu, *a.g.m.*, 2018, 643; Sezer, *a.g.m.*, 2019, 357, 390, 394, 396, 397.

⁶²⁷ Ergül, O. (Eylül-Ekim 2018). “Yeni Rejimin Kodları Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Güncel Hukuk*, S. 173, 31-32; İba, Ş., Söyler, Y. (2019). “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, *AYD*, C. 36, S. 1, 207, dn. 25; Atay, *a.g.m.*, 2019, 592.

⁶²⁸ Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, 2019, 392-393.

görüş mahfuz alana ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesini kanunun da üstüne çıkarmaktadır. Doktrindeki bir görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanun olmadığında kanun gibi hüküm ifade ettiğinde yasama işlemidir⁶²⁹. Ancak bu görüş, Anayasa'nın aynı konuda kanun çıkarıldığında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüzlüğünü (Any. m. 104/17-6) ve yasama yetkisinin asliliği ve genelliğini (Any. m. 7, 87) düzenleyen hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Doktrinde aksi yönde görüşü savunanlar genel olarak; kanuna münhasır alanlar tanındığı (Any. m. 104/17-3), aynı konuda kanun çıkarıldığında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz olduğu (Any. m. 104/17-6), kanunun Cumhurbaşkanlığı kararnamesini ilga edebildiği, yasama yetkisinin asliliği ve genelliğinin (Any. m. 7, 87) sınırlanmadığı ve dört hükümde mahfuzluğun açıkça belirtilmediği gerekçelerine dayanmaktadır⁶³⁰. Benzer bir görüşe göre; kanun, üstün olduğundan Cumhurbaşkanlığı kararnamesine özel yetki verilen bu alanlarda da çıkarılabilir⁶³¹. Doktrinde bu görüşü savunan bir yazara göre de yasama yetkisinin genelliği ve kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamesine üstünlüğü gereğince bu konularda (Any. m. 104/9, 106/11, 108/4, 118/6 ve 123/3) kanun çıkarılıp Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale getirilebilir⁶³².

Kanaatimizce yasamanın varlığının temeli olan mahfuzluk sadece kanuna özgü olduğundan, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanunla çatıştığında kanun hükümleri uygulandığından ve aynı konuda kanun çıkarıldığında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

⁶²⁹ Söyler, *a.g.e.*, 2018, 156.

⁶³⁰ Ardıçoğlu, *a.g.m.*, 2017, 50-51; Fendoğlu, H. T. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı Mıdır?", *ABD*, 3, 306; Özbudun, *a.g.e.*, 2020, 251; Şirin, *a.g.m.*, 2018, 344; Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 178; Günday, *a.g.e.*, 2017, 659; Tanör, B., Yüzbaşıoğlu, N. (2019). **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul, 18. B., Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş., 438; Can, O. (2020). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı", *AY*, C. 37, S. 1, 184.

⁶³¹ Ulusoy, A. D. (2017). "Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?", 7. (<http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, Erişim tarihi: 03.04.2019).

⁶³² Tanör, Yüzbaşıoğlu, *a.g.e.*, 2019, 438; Hükümsüzlük, ileriye etkili sonuç doğurur. (Bülbül, E. (2010). **İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması**, İstanbul, Beta Yayınları, 21); Bu yöndeki kararlar için bkz. Dan. 5. D., T. 28/12/2015, E. 2015/1950, K. 2015/11035 (Danıştay Karar Arama); Dan. 5. D., T. 28/12/2015, E. 2014/6349, K. 2015/11071 (Danıştay Karar Arama); Dan. 5. D., T. 28/12/2015, E. 2015/3868, K. 2015/11068 (Danıştay Karar Arama); Dan. 8. D., T. 31/5/2010, E. 2010/582, K. 2010/3118 (Danıştay Karar Arama); Danıştayın konuya ilişkin aksi yöndeki bir kararına göre; hükümsüzlük, alındığı tarihten itibaren hukuk aleminden silinmesidir. (Dan. 11. D., T. 25/11/2010, E. 2008/5396, K. 2010/9432 (Danıştay Karar Arama)); Danıştayın "yokluk" ile "hükümsüzlük" eş anlamlı kullandığı kararlar için bkz. Dan. 6. D., T. 18/11/1982, E. 1981/2224, K. 1982/3806 (Hukuktürk); Danıştay konuya ilişkin bir kararında; yokluğu hükümsüzlükle eş anlamlı kullanmıştır. (Dan. 6. D., T. 25/11/1987, E. 1987/56, K. 1987/1156 (**DD**, Y. 18, S. 70-71, 302-304)).

hükümsüz hale geldiğinden Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için mahfuz düzenleme alanı söz konusu değildir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin kararından çıkan sonuca göre de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için mahfuz bir düzenleme alanı bulunmamaktadır⁶³³.

Anayasa hükümlerinden yola çıkılarak; Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemeyecek konular tespit edilebilir. Bu kapsamda yürütme yetkisi dışındaki konularda, temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle siyasi haklar ve ödevlerde, yürütme yetkisine ilişkin olsa da sosyal ve ekonomik hak ile ödevlerin sınırlandırılmasında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Ayrıca, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez (Any. m. 104/17-2). Münhasıran kanunla düzenlenen konularda (Any. m. 104/17-3)⁶³⁴ ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceği özel olarak belirtilse de kanunda açıkça düzenlenen konularda (Any. m. 104/17-4)⁶³⁵ da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz⁶³⁶.

⁶³³ AYM, T. 23/1/2020, E. 2019/31, K. 2020/5 (R. G., T. 13/5/2020, S. 31126); Bu kararın incelemesi için bkz. Can, *a.g.m.*, 2020, 133-192.

⁶³⁴ Anayasa Mahkemesinin, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenecek konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağına ilişkin kararı için bkz. AYM, T. 23/1/2020, E. 2019/31, K. 2020/5 (R. G., T. 13/5/2020, S. 31126); Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararına göre; bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi incelenirken bu kararnameden önce çıkarılan bir kanunun açıkça düzenlediği konuya dair olup olmadığı belirlenmelidir. (AYM, T. 22/1/2020, E. 2018/125, K. 2020/4 (R. G., T. 13/5/2020, S. 31126)); Aynı yönde kararlar için bkz. AYM, T. 23/1/2020, E. 2019/31, K. 2020/5 (R. G., T. 13/5/2020, S. 31126); AYM, T. 23/1/2020, E. 2019/78, K. 2020/6 (R. G., T. 13/5/2020, S. 31126).

⁶³⁵ Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin verdiği bir karara göre; kanunda açıkça özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde düzenlenebileceği belirtilen bütçe dışı avans konusu, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez. (AYM, T. 23/1/2020, E. 2019/31, K. 2020/5 (R. G., T. 13/5/2020, S. 31126)). Anayasa Mahkemesi, bu kararda Anayasa'da özel olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen konularda kanun yapılabileceğini kabul etmiştir. Ayrıca, değiştirilemeyecek kanun yapma imkânı olmadığından Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aynı konuda kanun yapıldığında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz olur. (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 60-61). Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun çıktığında hükümsüz hale geleceğinden (Any. m. 104/17-6) bütün mahkemeler, somut duruma uygulanmayacağını tespit edebilir. (Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 190, 188); Doktrinde; Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir konuda kanun çıktığındaki hükümsüzlük, "kadüklük" olduğundan geçmişteki düzenlemelerin geçerli olacağı ileri sürülmüştür. (Şirin, *a.g.m.*, 2018, 344).

⁶³⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 60; Yürütme yetkisine ilişkin kararnama çıkarma yetkisi, yasama yetkisinin üstünlüğü esas alınarak düzenlenmektedir (Any. m. 104/17). (Yasin, *a.g.m.*, 2019, 317); Ayrıca, merkezî yönetim bütçesinde harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine ilişkin bütçe kanununa hüküm konulamaz (Any. m. 161/7).; Anayasayla kanun ile Cumhurbaşkanlığına böyle bir yetki verilmesi yasaklanmış olduğundan Cumhurbaşkanlığının herhangi bir işlemi için de bu yetki verilemez. (Ülgen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", 2018, 13); Doktrinde; bakanlıklarla vesayet ilişkisi olan Karayolları Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, SGK, KİT'ler, TÜBİTAK ve üniversiteler ayrı kamu tüzel kişiliği

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle maddi bakımdan idari işlem türlerinden olan birel işlem yapılıp yapılamayacağı hususu da doktrinde tartışma konusu olmuştur.

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; yalnızca düzenleyici işlem şeklinde yapılabilen dört konu (Any. m. 104/9, 106/11, 108/4 ve 118/6) hariç, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle birel işlem yapılabilir⁶³⁷. Aynı yöndeki bir başka görüşe göre ise üst düzey kamu yöneticileri ile Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların atanmaları ve görevden alınmalarına ilişkin birel işlemler, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılabilir⁶³⁸.

Birel işlem şeklinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yapılabilmesi görüşü kabul edildiğinde yargısal denetimin nasıl yapılacağı konusu da doktrinde tartışmalıdır. Zira Anayasa Mahkemesinde soyut norm denetimi yoluyla menfaati ihlal edilen kişiler dava açamayacaktır⁶³⁹. Doktrindeki bir görüşe göre; bu kararnameler, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi uygulama işlemi olarak idari yargıda denetlenmeli ya da Anayasa Mahkemesine kişiler de başvuru yapabilmelidir⁶⁴⁰. Bir başka görüşe göre de işlemin adıyla bağlı olmadan işlemin özelliklerine göre niteleme yapılarak idari yargıda denetlenmelidir⁶⁴¹. Doktrinde bir başka görüşe göre ise Cumhurbaşkanı idari makam olarak işlem yaptığından kısmi maddi nitelik değerlendirmesiyle Danıştayda denetlenmelidir⁶⁴².

Aksi yöndeki görüşe göre ise; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı kurallar içermesi gerektiğinden ve sadece üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi öngörüldüğünden Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle birel işlem yapılamaz. Bu görüşe göre ayrıca, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulanmasını sağlamak üzere Cumhurbaşkanı

dolayısıyla bakanlık kavramına dâhil olmadığından Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin mahfuz alanında yer almaz. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1323).

⁶³⁷ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 346.

⁶³⁸ Yıldırım, *a.g.m.*, 2017, 16; Doktrinde aynı yönde görüşler için bkz. Tanör, Yüzbaşıoğlu, *a.g.e.*, 2019, 438; Kahraman, Balkan, *a.g.m.*, 2018, 241.

⁶³⁹ Söyler, *a.g.e.*, 2018, 158.

⁶⁴⁰ Tunç, *a.g.e.*, 2019, 264.

⁶⁴¹ Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, 2018, 6, 11-12.

⁶⁴² Atay, *a.g.e.*, 2018, 73; Benzer bir görüşe göre; atama, “Cumhurbaşkanı kararnamesiyle” yapılırsa birel işlem olarak Danıştay tarafından denetlenmelidir. (Ülgen, Ö., Şirin, T. (Mart-Nisan 2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ≠ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Güncel Hukuk*, S. 170, 32); Bir başka görüşe göre; il veya ilçe kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapıldığında Cumhurbaşkanının genel kararı veya birel işlemi sayılarak idari yargıda denetlenmelidir. (Ardıçoğlu, *a.g.m.*, 2017, 43).

yönetmelik çıkarabileceğinden, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasa Mahkemesinde denetlenebileceğinden⁶⁴³ ve OHAL CBK TBMM’de karara bağlanacağından⁶⁴⁴ Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle birel işlem yapılamaz⁶⁴⁵. Doktrinde aynı görüşteki bir başka yazara göre de aynı konuda kanun çıkarıldığında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz (Any. m. 104/17-6) olduğundan birel işlem yapılamaz⁶⁴⁶. Benzer yöndeki bir başka görüşe göre de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bir makamı ve düzenlemeyi ifade ettiğinden, Anayasa’daki dil ve sistematik nedeniyle birel işlem yapılamaz⁶⁴⁷.

Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle birel işlem yapılmasına Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin özellikleri imkân tanımaz. Bu özellikler; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aynı konuda kanun çıkarıldığında hükümsüz olması (Any. m. 104/17-6), Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulanması amacıyla Cumhurbaşkanının yönetmelik çıkarabilmesi, Anayasa’da belirtilen konularda sadece usul ve esaslar düzenlenebilmesidir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle birel işlem yapıldığı farzedilse birel işlemle menfaati ihlal edilenlerin Anayasa Mahkemesinde dava açamaması, hukuk devletine aykırı olduğundan da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle birel işlem yapılamaz.

Ayrıca, yönetmelikle düzenlenmesi gereken konularda yönetmelik yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılıp çıkarılamayacağı konusu da doktrinde tartışma konusu olmuştur.

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; kanunların netleştirilmesi ve norm somutlaştırma amacıyla yönetmelik yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir⁶⁴⁸. Benzer bir görüşe göre; kanunla bir bakanlığın yönetmeliğiyle düzenlenmesi öngörülen alan

⁶⁴³ Doktrinde yer alan bir görüşe göre de kamu hizmetine girme hakkıyla (Any. m. 70) ilgili olan atama işlemi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılırsa Anayasa Mahkemesince iptal kararı verildiğinde iptal kararları geriye yürümediği için hukuk devleti ilkesine aykırı olur. Bu görüşe göre; atama işlemi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle değil “Cumhurbaşkanı kararnamesi” veya “Cumhurbaşkanı kararı” adı altında yapılmalıdır. (Şirin, *a.g.m.*, 2018, 302-303).

⁶⁴⁴ Aksi halde Anayasa Mahkemesinde dava açabilecekler sınırlı olduğundan kararnamenin muhatabı hukuka uygunluk denetimi isteyemeyecektir. (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 67, dn. 67).

⁶⁴⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 66-67.

⁶⁴⁶ Söyler, *a.g.e.*, 2018, 160.

⁶⁴⁷ Ülgen, Şirin, *a.g.m.*, 2018, 30-32; Şirin, *a.g.m.*, 2018, 301, 299; Doktrinde yer alan bir görüşe göre de Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hukuki niteliği düzenleyici işlem olmasını gerektirir. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1308).

⁶⁴⁸ Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 176; Bu görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, norm somutlaştırması, sonraki tarihli kanunla aynı konuya ilişkin içeriği birbiriyle uyumlu olduğunda söz konusu olur. (Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 189).

(Any. m. 124) hiyerarşik üstün genel düzenleme yapabileceğinden hareketle daha üst norm olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilir⁶⁴⁹.

Aksi yöndeki görüşe göre ise; kanunların uygulanmasını sağlamak için yönetmelik çıkarılabileceği öngörüldüğünden yönetmelikle düzenlenmesi öngörülen konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz⁶⁵⁰. Aynı yöndeki bir görüşe göre de yönetmelik, kanunla açıkça düzenlenen konularda çıkarılabileceğinden ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesine karşı Anayasa Mahkemesinde dava açabilecekler sınırlandığından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz⁶⁵¹.

Kanaatimizce daha üst norm olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yönetmelikte düzenlenebilecek konuların düzenlenmesi mümkün olduğu düşünülebilir. Ancak yönetmeliğin, kanunla açıkça düzenlenen konularda çıkarılabilmesi ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesine kanunun dayanak olabilmesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yapısına uygun değildir. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine karşı Anayasa Mahkemesinde dava açabilecekler sınırlandırıldığından yönetmelik yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması karmaşaya yol açabilir. Bu nedenlerle de bu yöntemin kullanılmaması daha yerinde olacaktır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme yetkisinin hukuki niteliğinin, asli mi tali mi olduğu⁶⁵² doktrinde tartışma konusu olmuştur.

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; doğrudan Anayasa esas alınarak (Any. m. 104/17-4-5-6) ve yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilen (Any. m. 104/17-1) asli düzenleme yetkisi söz konusudur. Ayrıca bu görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamayacağından, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin aynı konuda farklı hüküm içermesi halinde kanun hükmü uygulanacağından ve aynı konuda kanun çıkarılırsa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale geleceğinden kanunun asli düzenleme yetkisi söz konusudur⁶⁵³. Doktrinde benzer bir görüşe göre de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

⁶⁴⁹ Atay, *a.g.e.*, 2018, 83.

⁶⁵⁰ Tunç, *a.g.e.*, 2019, 265.

⁶⁵¹ Açıl, *a.g.m.*, 2018, 732.

⁶⁵² İdarenin asli (özerk, muhtar) düzenleme yetkisi, idari makamların, Anayasa ve kanunlarda öngörülmemeyen bir konuda, doğrudan doğruya ilk elden kural koyabilmesidir. (Duran, *a.g.m.*, 1983, 35).

⁶⁵³ İba, Söyler, *a.g.m.*, 2019, 204; Kanunun uygulanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabileceği açıkça düzenleniyorsa dayanak ilişkisi vardır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de kanundan kaynaklandığında aslilik niteliğini kaybeder. (İba, Söyler, *a.g.m.*, 2019, 209-210).

TBMM tarafından onaylanmadığından asli düzenleme yetkisi söz konusudur⁶⁵⁴. Doktrindeki aynı yöndeki bir başka görüşe göre de Anayasa’da bazı konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği açıkça belirtildiğinden ve kanunla düzenlenmemiş yürütme yetkisine ilişkin alanlarda ve anayasal çerçevede (Any. m. 104/9, 106/11, 108/4, 118/6 ve 123/3) sınırlı ve asli düzenleme yetkisi söz konusudur⁶⁵⁵.

Doktrinde aksi yöndeki görüşe göre; kanunlarla bağıllığı ve sınırlılığı vurgulandığından (Any. m. 104, 108,118 ve 106)⁶⁵⁶ ve Anayasa’da yürütme yetkisinden söz edildiğinden (Any. m. 104/17’de, m. 8’den farklı olarak) tali düzenleme yetkisi söz konusudur⁶⁵⁷.

Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı kararnamesi doğrudan Anayasa’ya dayandığından ve TBMM’nin onayına tabi olmadığından asli düzenleme yetkisi söz konusudur. Ayrıca, Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebileceği açıkça belirtilen konular olması (Any. m. 104/9, 106/11, 108/4, 118/6) ve kanunla düzenlenmemiş yürütme yetkisine ilişkin alanlarda (Any. m. 104/17-1) çıkarabilmesi de asli düzenleme yetkisi olduğunu göstermektedir. Zira konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi bir kararında da Cumhurbaşkanlığı kararnamesini, asli düzenleyici işlem olarak nitelendirmiştir⁶⁵⁸.

⁶⁵⁴ Ardıçoğlu, *a.g.m.*, 2017, 37.

⁶⁵⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 62; Doktrinde asli düzenleme yetkisi olduğunu savunan diğer yazarlar için bkz. Atay, *a.g.e.*, 2018, 71; Çağlayan, *a.g.e.*, 2018, 311; Özbudun, *a.g.e.*, 2020, 251; Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, 2018, 14; Kanadoğlu, *a.g.m.*, 2018, 643-644; Kağıtçıoğlu, M. (2019). “Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Kararları”, *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi (Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (18-19 Ekim 2019 İstanbul Kültür Üniversitesi))*, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 172; Okşar, *a.g.e.*, 2019, 108; Ulusoy, “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, 2017, 6-7; Atay, *a.g.m.*, 2019, 582; Sezer, *a.g.m.*, 2019, 371; Fendoğlu, *a.g.m.*, 2019, 283; Tunç, *a.g.e.*, 2019, 259; Gözler, K. (2019). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, 24. B., Ekin Basım Yayın Dağıtım, 361; Barın, *a.g.e.*, 2020, 30.

⁶⁵⁶ Yıldırım, *a.g.m.*, 2017, 25.

⁶⁵⁷ Yayla, A. (2019). “Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı ve İdari İşlemlere Etkisi”, *DEÜHFD*, Prof. Dr. Durmuş Tezcan’a Armağan, C. 21, Özel S., 1614; Anayasa Mahkemesi konuya ilişkin bir kararında; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yetkisinin, tali olduğu sonucuna ulaşmıştır. (AYM, T. 18/1/2017, E. 2015/42, K. 2017/8 (R. G., T. 2/3/2017, S. 29995)); Anayasa Mahkemesinin bu kararına ilişkin doktrinde yapılan bir değerlendirmeye göre; örtülü ödenek giderlerinin, asli nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi, normlar hiyerarşisine aykırı olduğundan bu işlem, yönetmeliğe eşdeğer olarak kabul edilmiştir. (Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, 2018, 14).

⁶⁵⁸ AYM, T. 22/1/2020, E. 2018/125, K. 2020/4 (R. G., T. 13/5/2020, S. 31126); Cumhurbaşkanlığı kararnamesini yürütmenin taliliği ilkesi dışında tutarak dolaylı olarak Cumhurbaşkanının asli yetkisi

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yasama işlemi mi düzenleyici işlem mi olduğu da doktrinde tartışma konusu olmuştur.

Doktrindeki bir görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanun olmadığında kanun gibi hüküm ifade ettiğinde yasama işlemidir⁶⁵⁹. Doktrinde aynı yöndeki bir görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu tüzel kişiliğinin kurulması, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması, Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri ile üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi yasama niteliğindedir⁶⁶⁰. Bu yöndeki bir başka görüşe göre; temel hak ve özgürlükler, siyasal haklar ve ödevler ile temel haklar dışındaki her konuda çıkarılabileceğinden hatta yasama yetkisi bütünüyle devredilmiştir⁶⁶¹.

Doktrinde farklı yöndeki bir görüşe göre; Anayasa’da Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin “*çıkartılması*” ya da “*düzenlenmesinden*” (Any. m. 104/17, 104/9, 106/11, 108/4, 118/6) ve “*kamu tüzel kişiliğinin kurulmasından*” (Any. m. 123/3) bahsedilmesi düzenleyici işlem niteliğinde olduğunu göstermektedir. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunlarda açıkça düzenlenen konularda yapılamaması (Any. m. 104/17-4), çatışma halinde kanunun uygulanması (Any. m. 104/17-5) ve denetiminin Anayasa Mahkemesince yapılması da düzenleyici işlem niteliğini teyit etmektedir⁶⁶². Doktrinde benzer yöndeki bir görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanunları değiştirmedikten ve yürürlükten

olarak kabul ettiği karar için bkz. AYM, T. 19/2/2020, E. 2018/91, K. 2020/10 (R. G., T. 30/4/2020, S. 31114).

⁶⁵⁹ Söyler, *a.g.e.*, 2018, 156.

⁶⁶⁰ Esen, *a.g.m.*, 2016, 56.

⁶⁶¹ Balkız, N. O. (2017). “Anayasa Değişikliği Ne Getiriyor? Ne Götürüyor?”, *TMH*, 493, 1, 27; Doktrinde aynı yöndeki bir görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmektedir. (Coşar, V. A. (2016). “Anayasal Devlet mi? Anayasası Olan Devlet mi?”, *ABD*, 4, 77); Doktrinde benzer yönde bir görüşe göre de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yasama işlemi olup bu durum, Anayasa’nın yasama yetkisinin devredilemeyeceğine ilişkin hükmüne (Any. m. 7) aykırıdır. (Köker, L. (2017). “Anayasa Değişikliği Teklifinde Yer Alan Cumhurbaşkanlığı Kararnâmesi Üzerine Bazı Tesbitler ve Eleştiriler”. (<http://leventkoker.blogspot.com/2017/01/cumhurbaskanlg-kararnamesi-uzerine-baz.html>, Erişim tarihi: 01.04.2019)); Türkiye Barolar Birliğine göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yasama yetkisi paylaşılmakta, paralel bir yasama yetkisi kullanılmakta, tüm yasama ve yürütme yetkileri Cumhurbaşkanında toplanmakta ve yasama yetkisi devredilebilmektedir. (“Türkiye Barolar Birliği, Anayasa Değişikliği Teklifi’nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni”, Türkiye Barolar Birliği, 2017, 75, 89, 98, 104 üncü maddelere ilişkin not. (http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, Erişim tarihi: 21.12.2020)).

⁶⁶² İba, Söyler, *a.g.m.*, 2019, 200-202.

kaldırmadığından düzenleyici işlemdir⁶⁶³. Doktrinde benzer bir başka görüşe göre de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yürütme yetkisine ilişkin konuları içerdiğinden düzenleyici işlemdir⁶⁶⁴. Bu görüşü paylaşan bir başka yazar; Cumhurbaşkanlığı kararnamesine organik anlamda yürütme tasarrufu olmakla birlikte buna Anayasa ile özel bir yasama işlevi yüklendiğini belirtmektedir⁶⁶⁵.

Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yürütmenin düzenleme yetkisine ilişkin konuları içerdiğinden ve Anayasa’da “*çıkarılması*” ya da “*düzenlenmesi*” ibareleri yer aldığından (Any. m. 104/17, 104/9, 106/11, 108/4, 118/6) düzenleyici işlem niteliğindedir. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanunlarda açıkça düzenlenen konularda yapılamaması (Any. m. 104/17-4), çatışma halinde kanunun uygulanması (Any. m. 104/17-5), kanunları değiştirememesi ve yürürlükten kaldıramaması da düzenleyici işlem niteliğinde olduğunu göstermektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de konuya ilişkin bir kararında; Cumhurbaşkanlığı kararnamesini düzenleyici işlem olarak nitelendirmiştir⁶⁶⁶.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa’ya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu, Anayasa Mahkemesi denetler (Any. m. 148/1-1).

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla hiyerarşisi her ikisinin kanunla olan hiyerarşi ilişkisine göre şekillenecektir. Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanunun altında yer

⁶⁶³ Boztepe, *a.g.m.*, 2018, 27-28; Ulusoy, A. D. (2020). “Yeni Anayasal Sistemde Yürütme’nin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **Prof. Dr. Metin Günday Armağanı**, C. 2, Ankara, Atılım Üniversitesi Yayınları No. 65, Hukuk Fakültesi Yayınları No. 3, 1411.

⁶⁶⁴ Yıldırım, *a.g.m.*, 2017, 23.

⁶⁶⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 98; Doktrinde düzenleyici işlem olduğunu savunan diğer yazarlar için bkz. Ulusoy, “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, 2017, 23; Atay, *a.g.e.*, 2018, 457; Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, 2018, 14; Barın, *a.g.e.*, 2020, 30; Doktrinde aynı görüşteki bir yazara göre de “*Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri dışındaki düzenleyici işlemler*” (2575 sayılı Kanun m. 24/1-b) ifadesi Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici işlem niteliğini vurgular. (Ülgen, Ö. (2018/2). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler”, **Galatasaray ÜHFD**, GÜY No. 91, GÜHF No. 70, 623).

⁶⁶⁶ AYM, T. 22/1/2020, E. 2018/125, K. 2020/4 (R. G., T. 13/5/2020, S. 31126); Anayasa Mahkemesinin düzenleyici işlem olduğunu dolaylı olarak belirttiği kararlar için bkz. AYM, T. 23/1/2020, E. 2019/31, K. 2020/5 (R. G., T. 13/5/2020, S. 31126); AYM, T. 23/1/2020, E. 2019/78, K. 2020/6 (R. G., T. 13/5/2020, S. 31126); Anayasa Mahkemesinin benzer bir konuya ilişkin kararına göre de kanunun temel hükümleri saptadıktan sonra uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin hususları düzenlenmesi için hükümete yetki vermesi, yasama yetkisinin devri niteliğinde değildir. (AYM, T. 5/4/1977, E. 1977/1, K. 1977/20 (R. G., T. 5/12/1977, S. 16130)).

aldığından kanunun üstünde yer alan temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmaların altında yer alır⁶⁶⁷.

Yine Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, diğer milletlerarası andlaşmalarla hiyerarşisi de Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunla olan hiyerarşi ilişkisine göre şekillenecektir. Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer aldığından kanun hükmünde olan diğer milletlerarası andlaşmaların da altında yer alır⁶⁶⁸.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunla olan hiyerarşisi doktrinde oldukça tartışılan bir konu olmuştur.

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dayanağını Anayasa'dan alıp ilk elden kural koyduğundan, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine tahsis edilen konular olduğundan, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ihdas usulünü ve içeriğini belirlemediğinden Cumhurbaşkanlığı kararnamesi normlar hiyerarşisinde kanuna eşittir⁶⁶⁹. Doktrinde aynı yönde bir başka görüşe göre de kanun hükmünde olmayan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, asli yetki olduğundan ve Anayasa Mahkemesinde denetlendiğinden⁶⁷⁰ ve hiçbir kanuni düzenleme bulunmayan bir alanda doğrudan düzenleme yaptığından kanuna eşdeğerdir⁶⁷¹. Doktrinde aynı yöndeki bir başka görüş; kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamamasının, normlar çatışması kuralı olduğundan ve bunlar arasında farklı hükümlerde kanunun uygulanması ile aynı konuda kanun çıkarıldığında

⁶⁶⁷ Aynı yönde görüşler için bkz. Açıl, *a.g.m.*, 2018, 749; Kahraman, Balkan, *a.g.m.*, 2018, 243; Atay, *a.g.e.*, 2018, 58; Aynı hiyerarşide yer aldıklarına ilişkin görüş için bkz. Barın, *a.g.e.*, 2020, 219-220.

⁶⁶⁸ Aynı yönde görüşler için bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 67; Şirin, *a.g.m.*, 2018, 298; Atay, *a.g.e.*, 2018, 58; Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 318; Kahraman, Balkan, *a.g.m.*, 2018, 243; Doktrinde bir başka görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hiyerarşide, Anayasa'ya aykırılıkları ileri sürülemediğinden kanunun üzerinde yer alan milletlerarası andlaşmaların altında yer alır. (Yayla, "Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı", 2019, 1639, dn. 87); Aynı hiyerarşik düzeyde olduğuna ilişkin görüş için bkz. Barın, *a.g.e.*, 2020, 219-220.

⁶⁶⁹ Ergül, *a.g.m.*, 2018, 31-32; İba, Söyler, *a.g.m.*, 2019, 207, dn. 25; Atay, *a.g.m.*, 2019, 592; Sezer, *a.g.m.*, 2019, 357, 390, 394, 396, 397; Atar, Y. (2108). *Türk Anayasa Hukuku*, 12. B., Ankara, Seçkin Yayınları, 276; Ayrıca, doktrinde bu görüşü savunan bir yazara göre; kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaması, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümlerinin uygulanması ve aynı konuda kanun çıkarıldığında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale gelmesi (Any. m. 104/17) normlar çatışması kuralı olup bunlar arasında hiyerarşi yaratmaz. (Ergül, *a.g.m.*, 2018, 31).

⁶⁷⁰ Ülgen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", 2018, 7.

⁶⁷¹ Ülgen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler", 2018, 634-635; Kanunla eşit olduğunu savunan bir başka görüş için bkz. Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, 2019, 100.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz hale geldiğini gözeterek eş düzey normlar arasındaki aykırılığın giderilmesi kuralı⁶⁷² çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesini “yasamsı” olarak nitelendirmektedir⁶⁷³. Doktrinde benzer bir görüşe göre de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanundan biri diğerine geçerlilik sağlamadığından Anayasa’nın altında, aralarında hiyerarşi ilişkisi olmaksızın, üç boyutlu piramidin bir yüzünde kanun diğer yüzünde ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yer alır⁶⁷⁴.

Doktrinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hiyerarşide, türlerine göre ayrılarak bazılarının kanunla eş düzeyde bazılarının da kanunun altında yer aldığı da savunulmaktadır. Bu görüşü savunan bir yazara göre; kanunla düzenlenmemiş konularda hiyerarşide Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanunla aynı düzeyde; kanunla yetki verilen konularda ise kanunun altında yer alır⁶⁷⁵. Doktrinde aynı yöndeki bir başka görüşe göre; kanunla düzenlenmeyen dört konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hiyerarşide kanunla aynı düzeyde; diğer konularda ise kanunla geçerliliğini kaybedebildiğinden kanun hükmünde kararname ve tüzük arasında yer alır⁶⁷⁶. Doktrinde bir başka görüşe göre de aynı anda aynı kamu tüzel kişiliğini düzenleyen kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasında hiyerarşi olmadığından biri diğerini değiştiremez ve dayanağına göre Anayasa’nın altında kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yer alır⁶⁷⁷.

Doktrindeki bir başka görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, münhasıran kanunla düzenlenen ve kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamayacağından,

⁶⁷² Karahanoğulları, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği: Yasamsı”, 3.

⁶⁷³ Karahanoğulları, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği: Yasamsı”, 1-2; Doktrinde benzer görüşteki bir başka yazar göre de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi daha düşük derecedeki tüm hukuksal işlemleri değiştirebildiğinden “*kanun hükmünde*” olup yürütmenin faaliyeti için temel hazırlamak veya düzenlemenin esasları ve amacını tespit etmek anlamına gelen “*göreceli bir yasa kaydı hükmünde*”dir. (Kanadoğlu, *a.g.m.*, 2018, 643).

⁶⁷⁴ Barın, *a.g.m.*, 2019, 173; Benzer bir görüşe göre; aynı anda kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kural olarak yürürlükte olmadığından bunlar arasında hiyerarşi söz konusu değildir (Ürger, Ö. A. (3-4-5 Mayıs 2018). “Son Anayasa Değişiklikleri Uyarınca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Türk Hukukundaki Yeri”, **4. Uluslararası Hukuk Sempozyumu**, Alanya, 145); Doktrinde bir başka görüşe göre de kamu tüzel kişiliği kurma alternatifli düzenlendiğinden ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunda aynı konuda farklı düzenlemede kanun uygulandığından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi zayıflatılmış kanun gücündedir. (Tan, *a.g.e.*, 2018, 74).

⁶⁷⁵ Güneş, *a.g.m.*, 2020, 170; Benzer görüş için bkz. Söyler, *a.g.e.*, 2018, 61, 164-165; İba, Söyler, *a.g.m.*, 2019, 207, dn. 25.

⁶⁷⁶ Tunç, *a.g.e.*, 2019, 259-261; Benzer yönde görüş için bkz. Yayla, “Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı”, 2019, 1638-1639.

⁶⁷⁷ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 397.

kanunla arasında farklı hükümler bulunduğunda kanun uygulanacağından⁶⁷⁸ ve aynı konuda kanun çıkarıldığında hükümsüz olacağından (Any. m. 104/17/3-4-5-6) Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hiyerarşide kanunun altında yer alır. Yine bu görüşe göre; yürütmeye ilişkin konularla sınırlandırıldığından ve yürütme yetkisi kanunların uygulanmasına yönelik ve kanunlara uygun kullanılması gerektiğinden (Any. m. 8) ve idarenin kuruluş ve görevleri kanunla düzenleneceğinden (Any. m. 123) normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer alır. Ayrıca bu görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanunu değiştirememesi ve yürürlükten kaldıramaması, yasama yetkisinin genelliği ilkesince kanunla Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ihdas usulü düzenlenebilirken tersi söz konusu olmaması ve kanun hükmünde kararname yetkisi kaldırılması da bu durumu teyit eder⁶⁷⁹.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunun altında hangi düzeyde olduğu da doktrinde tartışılmıştır. Doktrinde bazı yazarlar tüzük yerine geçtiğinden tüzükle eş düzeyde olduğu sonucuna varmaktadır⁶⁸⁰. Doktrindeki bir başka görüşe göre;

⁶⁷⁸ Bu çatışmayı inceleyen mahkeme, Anayasa Mahkemesine başvurmaksızın doğrudan kanunu uygular. Böyle bir çatışmayla karşılaşan idari makamda aynı şekilde idari işlem tesis eder. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1334-1335).

⁶⁷⁹ Bu görüşü savunan yazarlar için bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 67; Günday, *a.g.e.*, 2017, 659; Boztepe, *a.g.m.*, 2018, 27-28; Yıldırım, *a.g.m.*, 2017, 23, 26; Arıçoğlu, *a.g.m.*, 2017, 41; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1429; Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 197-198, 213; Şirin, *a.g.m.*, 2018, 297-298; Atay, *a.g.e.*, 2018, 75; Çağlayan, *a.g.e.*, 2018, 313; Özbudun, *a.g.e.*, 2020, 250; Ulusoy, “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, 2017, 6; Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, 2019, 396; Kahraman, Balkan, *a.g.m.*, 2018, 243; Can, *a.g.m.*, 2020, 185; Açıl, *a.g.m.*, 2018, 749; Karatepe, Ş., Alkan, H., Atar, Y., Bingöl, Y., Durgun, G. B. (2017). *Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Ankara, Memur-Sen Yayınları No. 24, 85; Fendoğlu, H. T. (2018). *Anayasa Hukuku*, Ankara, 4. B., Yetkin Basımevi, 594; Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 320; Kahraman, Balkan, *a.g.m.*, 2018, 243; Karatepe, *a.g.e.*, 2018, 73-74; Okşar, *a.g.e.*, 2019, 107-108; Benzer yönde görüş için bkz. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Turkey Ministry of Justice Directorate General for EU Affairs: Information Note on the Issues to be Handled in The Visit Of The Venice Commission Regarding The Constitutional Amendments (20-21 February 2017), CDL-REF(2017)015, 38, 11 numaralı not. ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2017\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2017)015-e), Erişim tarihi: 03.12.2020); Venedik Komisyonu Raporunda da bu hususa ilişkin açıklama için bkz. Turkey Opinion on the Amendments to the Constitution: Adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be Submitted to a National Referendum on 16 April 2017: Adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017), CDL-AD(2017)005, 19, paragraf No. 78. ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e), Erişim tarihi: 03.12.2020).

⁶⁸⁰ Kaboğlu, “Kural Koyan Organ Olarak Yasamanın Özerkliği”, 2018, 11. (<https://chp.azureedge.net/f778e545db9e41f6927aafe2789f13df.pdf>, Erişim tarihi: 25.11.2020); Ulusoy, A. D. (2017). “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, 6. (<http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, Erişim tarihi: 08.05.2019); Yıldırım, T. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *MÜHF-HAD*, C. 23, S. 2, 23, 26; Doktrinde yer alan bir görüşe göre; kanun hükmünde kararname ve kanun tasarısı kaldırılarak yasama ve yürütme fonksiyonu ayırımı güçlendirildiğinden, kanunların uygulanmasına yönelik ve kanunlara uygun kullanılması gereken yürütme yetkisine ilişkin konular sınırlaması olduğundan Cumhurbaşkanlığı

kaynağını Anayasa'dan alan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, asli düzenleme konuları olduğundan kanunla yarışan tüzüğe göre daha güçlü, kanun gücünde olmadığından kanun hükmünde kararnameye göre de daha zayıf düzenleyici işlemdir⁶⁸¹.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürütme yetkisi ve görevi içerisinde kanunlara uygun kullanılabileceğinden (Any. m. 8) Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hiyerarşide kanaatimizce kanunun altında yer alır. Ayrıca, Anayasa'da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen ve kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamaması, kanunlarda farklı hükümler bulunduğu kanun hükümlerinin uygulanması, aynı konuda kanun çıkarıldığında hükümsüz olması (Any. m. 104/17-3-4-5-6), yürütme yetkisine ilişkin konularda kanunu değiştirememesi ve yürürlükten kaldıramaması da bu görüşümüzü desteklemektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin kararından çıkan sonuca göre de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanuna eşdeğer değildir⁶⁸².

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hiyerarşide, KHK ile OHAL KHK'sının altında yer alır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hiyerarşide, kanun hükmünde olan OHAL CBK'sının da altında yer alır⁶⁸³.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, aynı makam tarafından çıkarıldığından kendi aralarında hiyerarşisi yoktur⁶⁸⁴. Bir idari makamın aynı adı taşıyan düzenleyici işlemleri birbiriyle çelişen hükümler içeriyorsa sonraki düzenleyici işlem önceki düzenleyici işlemi yürürlükten kaldırır⁶⁸⁵. Bu nedenle de sonraki Cumhurbaşkanlığı kararnamesi önceki Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle çatışıyorsa sonraki kanun önceki kanunu ilga eder ilkesine göre öncekini yürürlükten kaldırır⁶⁸⁶.

kararnamesi için öngörülen sınırlar (Any. m. 104/17-3-4-5-6) kanun hükmünde kararnameler için olmadığından yeni bir düzenleyici yürütme işlemi olarak kanuna eşdeğer değildir. (Yıldırım, *a.g.m.*, 2017, 23).

⁶⁸¹ Okşar, *a.g.e.*, 2019, 107-108.

⁶⁸² AYM, T. 23/1/2020, E. 2019/31, K. 2020/5 (R. G., T. 13/5/2020, S. 31126); Bu kararın incelemesi için bkz. Can, *a.g.m.*, 2020, 133-192.

⁶⁸³ Doktrinde benzer görüşler için bkz. Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 76; Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, 2019, 416; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437; Boztepe, *a.g.m.*, 2018, 28; Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 211-212, 318; Kahraman, Balkan, *a.g.m.*, 2018, 243; Açıl, *a.g.m.*, 2018, 749.

⁶⁸⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1432.

⁶⁸⁵ Günday, *a.g.e.*, 2017, 229.

⁶⁸⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1432.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin normlar hiyerarşisindeki durumu özetlenirse; kanaatimizce temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalar kanunun üstünde yer aldığından bu andlaşmaların altında yer alır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hiyerarşide, diğer milletlerarası andlaşmalar kanunla aynı hiyerarşide yer aldığından bu andlaşmaların da altında yer alır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hiyerarşide, kanaatimizce kanunun ve dolayısıyla da KHK ile OHAL KHK'sının ve OHAL CBK'sının altında yer alır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunla hiyerarşisine ilişkin değinilen doktrindeki tartışmaların da ortaya koyduğu üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hiyerarşideki yeri konusunda muğlaklık söz konusudur⁶⁸⁷. Bu muğlaklığı gidermek için Anayasa'da revizyona gidilmesi gerekmektedir. Bu revizyon çerçevesinde konusu ve kanunla ilişkisinin daha net belirlenmesi gerekir. Özellikle dört hükümde yer alan kanunların kanunla düzenlenmesini engelleyen bir durum olmadığının daha açık ifadelerle Anayasa'da yerini alması gerekir. Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kendi arasında da hiyerarşi yoktur.

Bu bölüme kadar ele alınan temel norm olan Anayasa ve ondan sonra gelen tüm milletlerarası andlaşmalar, kanun, KHK, OHAL KHK, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve OHAL CBK hiyerarşide daha sonra incelenecek tüm düzenleyici ve birel işlemlerin üstünde yer alır⁶⁸⁸.

4.3. Tüzük

Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştayın incelemesinden geçirilmek şartıyla⁶⁸⁹

⁶⁸⁷ Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hiyerarşie etkisine ilişkin doktrinde yapılan bir eleştiriye göre; Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, egemenliğin tekilliğinden çıkararak hiyerarşiyi muğlaklaştırarak normlar hiyerarşisini, “*normlar heterarşisi*” haline getirebilir. (Şirin, *a.g.m.*, 2018, 296); Doktrinde bir yazara göre de kanunun alanı genişledikçe Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin alanı daralacağından Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hiyerarşideki yeri belirsizleşir. (Yayla, “Anayasa Değişiklik Teklifine Kısa Bir Bakış”, 2017, 134); Doktrinde Cumhurbaşkanlığı makamının, bakanlıklar üzerindeki hiyerarşik yetkileri dolayısıyla kamu görevlileri kanun yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini uygularsa kanunun, hatta Anayasa'nın perdelenecek uygulanmamasına neden olabileceği ileri sürülmüştür. Belirli bir normun, normlar hiyerarşisine göre üstte yer alan norm ile idari işlem arasına girerek, üst normun uygulanmasını engellemesi halinde perdelmeden bahsedilmektedir. (Yayla, A. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Perde-Yasa Kuramı Bakımından Değerlendirilmesi”, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, 58).

⁶⁸⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 98.

⁶⁸⁹ Danıştay Birinci Dairesi, Başbakanlıktan gönderilen tüzük tasarılarını inceler ve gereğine göre karara bağlar veya düşüncesini bildirir (2575 sayılı Kanun 2018 değişikliği öncesi m. 23/1-d);

tüzükler çıkarabilir ve Cumhurbaşkanınca imzalanıp kanunlar gibi yayımlanır (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 115)⁶⁹⁰. Bu hükümde, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarabilmesinin öngörülmesi düzenleme yetkisinin kanuna göre ikincil ve türev niteliğini vurgulamaktadır⁶⁹¹. Tüzüklerin dayanağını kanun hükmünde kararname de oluşturabilir⁶⁹².

Tüzük, bir kanuna dayanarak çıkarılan düzenleyici işlem olduğundan kanunun düzenlemediği alanda çıkarılamaz; ancak belli bir konuda tüzük çıkarmak için de önceden kanunla açıkça öngörülmesi gerekmez⁶⁹³. Kanunun uygulanmasını göstermek amacıyla tüzük çıkarmak konusunda, Bakanlar Kurulunun takdir yetkisi vardır⁶⁹⁴. Ancak Bakanlar Kurulu kanunun emrettiği işleri belirtmek amacıyla tüzük çıkarmak zorundadır⁶⁹⁵. Tüzük kanunun öngördüğü sınırlar içerisinde yeni hükümler koyabilir⁶⁹⁶. Tüzük; idari düzenleyici işlem olarak genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı hukuki tasarruftur⁶⁹⁷.

Kanunla düzenlenmemiş bir alanda tüzük çıkarılmadığından tüzüğün dayanağı olan kanun, yürürlükten kalkarsa tüzük de hukuki varlığını kaybeder⁶⁹⁸.

Bakanlar Kurulunun tüzük çıkarabilme yetkisi, Danıştay incelemesinden geçirilme şartına bağlandığından Danıştay incelemesinden geçirilmeden çıkarılan tüzük, yok hükmündedir. (Günday, *a.g.e.*, 2017, 112; Güneş, *a.g.e.*, 1965, 179; Özbudun, *a.g.e.*, 2008, 259); Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararına göre; Danıştayın tüzük tasarılarındaki incelemesi, yürütme organının düzenleme yetkisi, genel olarak mevzuatla ilgisi, üst hukuk normlarına, düzenleme tekniğine ve hizmet gereklerine uygunluğu bakımından olduğundan kanuniliğin yanı sıra yerindelik denetimi de içerir. (AYM, T. 21/6/1991, E. 1990/19, K. 1991/15 (R. G., T. 24/9/1992, S. 21355)); Ancak Bakanlar Kurulu, Danıştayın belirlediği metin veya kurallar ile bağlı değildir. (Balta, *a.g.e.*, 1970/72, 179; Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2013, 64).

⁶⁹⁰ Bakanlar Kurulu tarafından imzalanan tüzükler, Cumhurbaşkanı tarafından da imzalandıktan sonra aynen kanunlar gibi Resmî Gazete’de yayımlandıktan 45 gün sonra yürürlüğe girer. Cumhurbaşkanı tüzük metnini bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderirse geri gönderilen tüzük metni, Bakanlar Kurulu tarafından aynen kabul edildiğinde Cumhurbaşkanının bunu imzalaması ve yayımlaması gerekir.

⁶⁹¹ Öztürk, *a.g.e.*, 2009, 120.

⁶⁹² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2013, 64, dn. 68.

⁶⁹³ Günday, *a.g.e.*, 2017, 113.

⁶⁹⁴ Atay, *a.g.e.*, 2006, 60; Günday, *a.g.e.*, 2017, 113.

⁶⁹⁵ Atay, *a.g.e.*, 2006, 60.

⁶⁹⁶ Eroğlu, *İdare Hukuku Dersleri: Genel Esaslar, İdarî Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi*, 1974, 86; Tüzüğün, kanunda yer alan ancak tanımı yapılmamış bir kavramın, tanımını yapması kanunun uygulama alanını genişletmez. (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2013, 65); Danıştayın konuya ilişkin aynı yöndeki bir kararı için bkz. Dan. 8. D., T. 15/2/1978, E. 1975/1657, K. 1978/878 (**DD**, Y. 9, S. 32-33, 591-597).

⁶⁹⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2013, 62.

⁶⁹⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2013, 65; Danıştayın konuya ilişkin aynı yöndeki bir kararı için bkz. Dan. 1. D., T. 25/12/1975, E. 1975/19, K. 1975/21 (**DD**, Y. 6, S. 22-23, 59-61).

Tüzükler de Bakanlar Kurulu kararı olduğundan bunlara karşı açılacak davalarda ilk derece mahkemesi olarak Danıştay görevlidir (2575 sayılı Kanunun 2018 değişikliği öncesi m. 24/1-a)⁶⁹⁹.

Tüzük, kanunun uygulanmasını gösterdiğinden veya emrettiği işleri belirttiğinden (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 115), kanunlara aykırı olamayacağından (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 115) ve tüzüğü çıkaran Bakanlar Kurulu organlar hiyerarşinde yasama organının altında bulunduğundan hiyerarşide de kanunun altında yer alır⁷⁰⁰.

Tüzük hiyerarşide, kanunla aynı hiyerarşideki kanun hükmünde kararnamenin, kanaatimizce kanunla aynı hiyerarşideki OHAL KHK'sının altında yer alır.

Tüzük hiyerarşide, kanun hükmünde olan OHAL CBK'sının da altında yer alır⁷⁰¹.

Tüzük ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin arasındaki hiyerarşiye ilişkin doktrinde farklı görüşler vardır.

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; tüzük ile kanunun altında olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hukuki güçleri benzer⁷⁰² olduğundan ve Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanıyla organlar hiyerarşisinde aynı seviyede olduğundan bunlar da hiyerarşide aynı seviyededir⁷⁰³. Bu görüşe göre; tüzük ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi arasındaki çatışma sonraki kanun önceki kanunları ilga eder ilkesine göre çözüleceğinden Cumhurbaşkanlığı kararnamesi uygulanır⁷⁰⁴. Bu görüşe göre; tüzük, hiyerarşide kendisiyle aynı seviyedeki Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle ya da üst seviyedeki kanunla kaldırılabilir⁷⁰⁵.

Doktrinde bir başka görüşe göre de tüzük çıkarma yetkisi, kanuna dayanan tali bir yetkiyken Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanunla düzenlenmemiş alanda asli

⁶⁹⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1426.

⁷⁰⁰ Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; tüzüğün, üst normu olan kanundaki kriterlere uygun olarak düzenleme yapması gerekir. (Dan. 17. D., T. 22/12/2015, E. 2015/6020, K. 2015/6202 (Lexpera)); Danıştayın bir başka kararına göre; kanunla hüküm getirilmeyen bir konuya ilişkin olarak tüzükle düzenleme yapılamaz. (Dan. 5. D., Y. D., T. 25/6/2010, E. 2010/817 (Legalbank)); Danıştayın bir başka kararına göre de kanunların uygulanmasını göstermek amacıyla çıkarılan tüzük, kanunu değiştiremez. (Dan. 6. D., T. 19/3/1998, E. 1997/2199, K. 1998/1674 (DD, Y. 29, S. 97, 1999, 351-353)).

⁷⁰¹ Aynı yönde görüşler için bkz. Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1337; Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 277.

⁷⁰² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1340.

⁷⁰³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1338; Benzer yönde bir başka görüş için bkz. Açıl, *a.g.m.*, 2018, 749.

⁷⁰⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1426; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 2019, 996; Benzer yönde bir başka görüş için bkz. Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 279.

⁷⁰⁵ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1338, 1430-1431, 1426.

düzenleme yetkisi olduğundan tüzük hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır⁷⁰⁶. Bu görüşe göre de yürürlükteki tüzükle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çatışırsa kanuna aykırı olmamak şartıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi uygulanır⁷⁰⁷. Aynı yönde bir başka görüşe göre de tüzük idari yargı organınca denetlenmesine karşın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasa Mahkemesince denetlendiğinden hiyerarşide dolaylı olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır⁷⁰⁸.

Doktrinde diğer bir görüşe göre de kanunlarda tüzük ifadesi yönetmelikle değiştirildiğinden (700 sayılı KHK m. 21, 40, 73, 139 vb.) ve tüzükler kanunun uygulanmasını gösterirken veya emrettiği işleri belirtirken Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kural olarak kanunun olmadığı yerde asli işlem olduğundan tüzüğün yerini Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği almıştır⁷⁰⁹. Tüzükler, uygulamada Cumhurbaşkanı kararıyla kaldırılmaktadır⁷¹⁰. Ancak tüzüğün yönetmelik ya da adsız düzenleyici işlemle yürürlükten kaldırılması yetki ve usulde paralellik ilkesine aykırıdır⁷¹¹. Danıştayın konuya ilişkin bir kararında da belirttiği üzere; normlar hiyerarşisi ilkesine göre, her norm geçerliliğini bir üst normdan aldığından bu normlar, dayandıkları üst hukuk kurallarına aykırı olamaz ve bir düzenleme hiyerarşik sıralamada daha altta bulunan bir düzenleme ile değiştirilemez ve kaldırılamaz⁷¹². Bu çerçevede tüzükle aynı hiyerarşide yer alan düzenleyici işlem olmadığından normlar

⁷⁰⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 68; Benzer yönde bir başka görüş için bkz. Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 342-345.

⁷⁰⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 68.

⁷⁰⁸ Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 278-279.

⁷⁰⁹ Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler”, 2018, 621; Benzer yöndeki görüşler için bkz. Kaboğlu, “Kural Koyan Organ Olarak Yasamanın Özerkliği”, 2018, 11. (<https://chp.azureedge.net/f778e545db9e41f6927aafe2789f13df.pdf>, Erişim tarihi: 25.11.2020); Ulusoy, A. D. “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, 2017, 6. (<http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, Erişim tarihi: 08.05.2019); Yıldırım, *a.g.m.*, 2017, 23, 26.

⁷¹⁰ Örneğin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü (Karar Sayısı: 5432 (R. G., T. 19/4/2022, S. 31814)), İş Teftişi Tüzüğü (Karar Sayısı: 5433 (R. G., T. 19/4/2022, S. 31814)), Fikir ve Sanat Eseri Sahipleri ile Bağlantılı Hak Sahipleri Meslek Birlikleri ve Federasyonları Hakkında Tüzüğü (Karar Sayısı: 5403 (R. G., T. 7/4/2022, S. 31802)), Özel Hastaneler Tüzüğü (Karar Sayısı: 4145 (R. G., T. 25/6/2021, S. 31522)) ve Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Tüzüğü (Karar Sayısı: 1606 (R. G., T. 4/10/2019, S. 30908)) Cumhurbaşkanı kararıyla yürürlükten kaldırıldı. Din Şurası Tüzüğü (Karar Sayısı: 1413 (R. G., T. 10/8/2019, S. 30858)) ve Türk Boğazları Deniz Trafik Düzeni Tüzüğü (Karar Sayısı: 1426 (R. G., T. 10/8/2019, S. 30858)) de Cumhurbaşkanı Kararıyla yürürlükten kaldırıldı ve yönetmelik yürürlüğe konuldu.

⁷¹¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 69.

⁷¹² Dan. 6. D., T. 11/2/2020, E. 2019/7851, K. 2020/1431 (Kazancı).

hıyerarşisinde kendinin üstünde yer alan CBK ya da kanunla değıştirilebilir ya da kaldırılabilir⁷¹³.

Tüzük hıyerarşide, tüzük çıkarma yetkisi, kanuna dayanan tali bir yetkiyken Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi Anayasa'ya dayanan kanunla düzenlenmemiş alanda asli düzenleme yetkisi olduğundan tüzük hıyerarşide Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır.

Tüzük hıyerarşide, yönetmelik tüzüklerin de uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarıldığından onun üstünde yer alır⁷¹⁴. Ayrıca amirin verdiği emrin değerlendirilmesine ilişkin sırada da tüzüğün yönetmeliğın üstünde yer alması da (Any. 2017 değışikliğı öncesi m. 137) bu durumu teyit eder⁷¹⁵. Bir norma istisna, normlar hıyerarşisinde aynı düzeyde bulunan bir norm ile getirilebildiğinden tüzükle konulan bir kurala yönetmelikle istisna getirilemez⁷¹⁶. Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; yönetmelikler yürürlüğünü kanun ve tüzükten alır ve bir norm, kendisinden daha üstte bulunan ve dayanağını oluşturan norma aykırı olamaz ve değıştiremez⁷¹⁷.

Tüzük, adsız düzenleyici işlemlerin de üstünde yer alır. Tüzük, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğı de dâhil tüm yönetmelik ve Cumhurbaşkanı kararı da dâhil tüm adsız düzenleyici işlemlerin üstünde yer alır. Zira tüzük, Danıştay incelemesinden geçirilen ve bir kurul tarafından yapılan kollektif işlemdir. Cumhurbaşkanlığı kararı ise başka bir makamın incelemesinden geçmeyen tek imzayla tamamlanan basit işlem niteliğindedir⁷¹⁸.

Tüzükleri çıkaran tek makam olduğundan kendi arasında hıyerarşı bulunmamaktadır⁷¹⁹. Bunlar arasında çatışma, sonraki kanun önceki kanunu ilga eder ilkesine göre; aynı tarihli iki tüzük ya da bir tüzüğün iki değışik hükmü arasındaki çatışmada özel kanun genel kanunu ilga eder ilkesine göre çözölür⁷²⁰.

⁷¹³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 68.

⁷¹⁴ Gençay, F. D. S. (2014). “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hıyerarşisindeki Yeri”, *AÜHFD*, 63 (2), 398-399; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437; Günday, *a.g.e.*, 2017, 230.

⁷¹⁵ Günday, *a.g.e.*, 2017, 228.

⁷¹⁶ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 45.

⁷¹⁷ Dan. 2. D., Y. D., T. 22/1/2008, E. 2007/1114 (Legalbank).

⁷¹⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 69.

⁷¹⁹ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 98.

⁷²⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1433.

Tüm anlatımlardan ortaya çıkan sonuç; tüzük hiyerarşide, kanunun, tüm kanun hükmünde kararnamelerin ve OHAL CBK'sının altında yer alır. Tüzük hiyerarşide, tüzük çıkarma yetkisi, kanuna dayanan tali bir yetkiyken Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi kanunla düzenlenmemiş alanda asli düzenleme yetkisi olduğundan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır. Tüzük hiyerarşide, tüm yönetmeliklerin ve adsız düzenleyici işlemlerin üstünde yer alır. Tüzükler, kendi arasında hiyerarşide aynı düzeyde yer almaktadır.

4.4. Yönetmelikler

Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri⁷²¹, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilir (Any. m. 124/1)⁷²². Bu hükümde, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarabilmesinin öngörülmesi düzenleme yetkisinin kanuna göre ikincil ve türev niteliğini vurgulamaktadır⁷²³. Anayasa'nın 8 inci maddesinin gerekçesinde, yürütmenin yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılması ve her iki kuvvetin devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde iş birliği yapmalarının öngörülmüştür⁷²⁴. Anayasa'nın başlangıcının dördüncü paragrafında, *“Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu”* öngörülmektedir. Bu paragraf 8 inci maddenin gerekçesine paraleldir. Doktrinde gerekçede, yürütmenin yasamaya tabi olmaktan çıkarıldığı belirtilmekle birlikte kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlendiğinin belirtilmesinin çelişkili olduğu ifade edilmektedir. Aynı görüşe göre, Anayasa'nın başlangıcında bir yandan hiçbir kuvvetin diğerine üstün olmadığı öngörülürken üstünlüğün kanunlarda olduğunun belirtilmesi de çelişkilidir. Bu görüşe

⁷²¹ Kamu tüzel kişileri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Çağlayan, R. (2016). “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları”, *UMD*, C. 4, S. 7, 373-398.

⁷²² Anayasa'da yönetmelik çıkarmaya yetkili makamların, kanunların uygulanması dışındaki idari faaliyetlerine ilişkin yönetmeliklerine adi yönetmelik denir. (Günday, a.g.e., 2017, 115).

⁷²³ Öztürk, a.g.e., 2009, 120.

⁷²⁴ *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*, 2021, 3. B., Anayasa Mahkemesi Yayınları, 31.

göre, 8 inci maddedenin gerekçesi ve Anayasa'nın başlangıcına bakarak düzenleme yetkisinin niteliğine ilişkin açık ve kesin bir sonuca varılamaz⁷²⁵.

Diğer bir görüşe göre ise; yürütme organı asli, ilkel ve orijinal düzenleme yetkisine sahiptir ve kanundan aldığı düzenleme yetkileri de genişlemiştir⁷²⁶. Yine Anayasa'nın 8 inci maddesinde yürütme göreviyle birlikte yetkisinden bahsedilmesi sadece ilgililerin hukuksal durumlarında değişiklik yaratan işlemler yapabilmeyi içermekte olup düzenleme yetkisinin türev niteliğini değiştirmemektedir⁷²⁷.

Bir başka görüşe göre de idarenin kanuniliği ilkesine bağlılığı sürmekte ve yürütmenin yasamanın türevi olduğu kuralı büyük ölçüde korunmaktadır⁷²⁸. Doktrindeki bir diğer görüşe göre de yönetmeliklerle yapılan düzenlemeler, sadece kanunlara aykırı olmama koşuluna bağlandığından kanunlara uygun olarak kullanılabilen yürütme yetkisi türevsel, bağımlı düzenleyici işlemler yapılmasına olanak verir⁷²⁹. Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararına göre; yürütmenin, tüzük ve yönetmelik çıkartmak gibi klasik düzenleme yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesi içerisinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki durumundadır⁷³⁰. Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir başka kararına göre de yürütmenin, tüzük ve yönetmelik çıkartma yetkisi, idarenin yasallığı ilkesi içerisinde sınırlı ve tamamlayıcı bir yetki olup Anayasa'da belirtilen kimi ayrık durumlar dışında yasalarla düzenlenmemiş bir alanda yürütmenin öznel hakları etkileyen bir kural koyma yetkisi bulunmamaktadır. Yine aynı karara göre; yasa ile yetkili kılınmış olması da yasama organının belirlediği kapsam ve sınırlar içinde türevsel bir yetkinin kullanılması anlamına gelir⁷³¹. İdarenin düzenleme yetkisinin kural olarak türev olduğundan bir kanunun varlığına bağlı ve kanunlara uygun kullanılması gerekir⁷³². Anayasa'da kanuna bağlı olmadan soyut ve genel kural koyma yetkisi veren idarenin düzenleme yetkisi istisnaen özerk olarak tanınan

⁷²⁵ Öztürk, *a.g.e.*, 2009, 121.

⁷²⁶ Oytan, M. (Mayıs 1984). "1982 Anayasasında Yasama ve Yargı Erkları Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri", *Türk İdare Dergisi*, Y. 56, S. 364, 8.

⁷²⁷ Öztürk, *a.g.e.*, 2009, 121.

⁷²⁸ Tan, T. (1984). "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)", *AYD*, C. 1, 36.

⁷²⁹ Duran, *a.g.m.*, 1983, 38.

⁷³⁰ AYM, T. 9/10/1986, E. 1986/18, K. 1986/24 (R. G., T. 31/1/1987, S. 19358).

⁷³¹ AYM, T. 15/10/1991, E. 1990/29, K. 1991/37 (R. G., T. 5/2/1992, S. 21133).

⁷³² Öztürk, *a.g.e.*, 2009, 121.

Anayasa değişikliği öncesi var olan olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi de idarenin klasik düzenleme yetkisi dıřındaydı⁷³³.

4.4.1. Genel Olarak

Yönetmelik, sadece Anayasa’da belirtilen idari makam ve organca yapılabilir⁷³⁴. Tüzel kişiliğe sahip olmayan kamu kuruluşları kendisiyle ilgili yönetmelik hazırlayabilir; ancak bu yönetmeliği hiyerarşisinde yer aldığı kamu tüzel kişileri, bakanlıklar⁷³⁵ ya da Cumhurbaşkanı çıkarabilir⁷³⁶.

Her bir kuruluş, sadece kendi görev alanında yönetmelik çıkarabilir. Ancak birden fazla bakanlığı ya da idari hiyerarşide aynı seviyedeki kamu tüzel kişilerinin görev alanını ilgilendiren konuya ilişkin yönetmelikleri bunların birlikte düzenlemeleri gerekmektedir⁷³⁷.

Yönetmeliklerin şeklen şartı, sadece yazılı olmasıdır⁷³⁸. Ancak kanun bir konuda yönetmelik çıkarılması için danışma usulü, başka makamın görüşünün alınması ya da vesayete tabi makamların çıkaracağı yönetmelikte vesayet makamının onaması gibi belirli bir usul öngörebilir⁷³⁹.

Yönetmeliklerin konusu, yönetmelik çıkaran makamların kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını

⁷³³ Öztürk, *a.g.e.*, 2009, 122, 122, dn. 32.

⁷³⁴ Günday, *a.g.e.*, 2017, 115.

⁷³⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 77.

⁷³⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1387; Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararına göre de kamu tüzel kişiliğine sahip bulunmayanların yönetmeliğine ilişkin bazı kanunlardaki “çıkartılacak” ibaresi, hazırlanacak anlamındadır. (AYM, T. 18/2/1985, E. 1984/9, K. 1985/4 (R. G., T. 26/6/1985, S. 18793)); Aynı yönde karar için bkz. AYM, T. 18/2/1985, E. 1984/9, K. 1985/4 (R. G., T. 26/6/1985, S. 18793).

⁷³⁷ Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 334; Atay, *a.g.e.*, 2018, 81; Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir kararına göre; yönetmelik çıkarma yetkisine sahip idareler müşterek yönetmelik çıkarabilir. (DDDK, T. 22/12/1972, E. 1972/268, K. 1972/1090 (DD, Y. 3, S. 11, 196-200)).

⁷³⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 78.

⁷³⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1395-1396; Yerinden yönetim kuruluşunun yönetmeliği, bakan veya vali gibi vesayet makamının onayına tabiyse yönetmeliğin yayımlanmasından önce onların da imzası gerekir. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1397); Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulur (6085 sayılı Kanun m. 27/4/1). Düzenleyici ve denetleyici kurumlar gibi kurumsal nitelikteki makamların yönetmelikleri ilgili kurulun kararıyla çıkarılabilir. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1385); Kurul kararları, tevsik veya onay için bir başka makamın imzasına tabiyse o makamın da imzası da bulunmalıdır. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1397). Kabul ve imza olunduğu tarihte tamamlanıp hüküm ifade ettiğinden yayım geçerliliğini etkilemez (Duran, *a.g.e.*, 1982, 412).

sağlamaktır⁷⁴⁰. Yönetmelik çıkarabilecek her makam ancak kendi görev alanıyla ilgili yönetmelik çıkarabilir⁷⁴¹.

Kanuna dayanmak, kanunun yönetmelik çıkarmasını öngörmek değil; kanunun belli bir alanı belli ölçüde düzenledikten sonra o alandaki diğer bazı konuların yönetmelikle düzenlenmesini öngörmesidir⁷⁴². Bu kapsamda önemli olan o konuda kanun olması ve o makamın o kanunu uygulamak amacıyla yönetmelik çıkarmasıdır⁷⁴³. Bir alan kanunla düzenlendiğinde⁷⁴⁴ kanuna aykırı olmamak şartıyla kanunla düzenlenmeyen bir husus yönetmelikle düzenlenebileceğinden kanundaki genel düzenlemeler yönetmelikle ayrıntılandırılabilir ve kanundaki boşluk doldurulabilir⁷⁴⁵. Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir karara göre; bir konunun düzenlenmesini yönetmeliğe bırakan kanun, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine uygundur⁷⁴⁶.

Aynı şekilde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi de belli bir alanı belli ölçüde düzenledikten sonra bazı konuları yönetmeliğe bırakabilir ve o makam da Cumhurbaşkanlığı kararnamesini uygulamak için yönetmelik çıkarabilir. Yönetmeliğin dayanağı kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olduğundan bunlarda düzenlenmeyen bir konuda çıkarılamaz⁷⁴⁷. Yönetmelik, kanuna uygun

⁷⁴⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 77.

⁷⁴¹ Atay, *a.g.e.*, 2018, 80.

⁷⁴² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1393.

⁷⁴³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1393; Danıştay konuya ilişkin verdiği bir kararda; büyükşehir belediyesinin görev alanına ilişkin bir konuda, kanunun uygulanmasına dair yönetmeliğe dayanan yönetmelik çıkarabileceğini kabul etmiştir. (DİDDK, T. 28/1/1994, E. 1992/523, K. 1994/37 (Lexpera)). Ancak normlar hiyerarşisinde hiçbir işlem kendisiyle aynı basamaktaki bir normdan geçerliliğini almadığından yönetmelik yönetmeliğe dayanamaz. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1394). Bu çerçevede kanaatimizce Danıştayın bu kararı normlar hiyerarşisine aykırı bir sonuç ortaya çıkarmaktadır.

⁷⁴⁴ İdarenin takdir alanı, nesnellik ve eşitlik ilkelerine uygun olarak önceden belli kurallara bağlanması gerektiğinden kanunla esaslı noktalar düzenlenir. Kanunlardaki soyut düzenlemeler de alt düzey normlarla somutlaştırılarak hukuki belirlilik sağlanır. (Ardıçoğlu, *a.g.m.*, 2017, 47).

⁷⁴⁵ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1392; Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilir. (Dan. 12. D., T. 7/3/2019, E. 2016/7319, K. 2019/1672 (Kazancı)); Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararına göre; kanunla verilen etik ilkeleri içeren yönetmelik hazırlama yetkisinin çerçevesi belirlendiğinden Kurul sübjektif hakları etkileyen kural koyamaz. (AYM, T. 1/6/2005, E. 2004/60, K. 2005/33 (R. G., T. 23/3/2006, S. 26117)).

⁷⁴⁶ Dan. 8. D., T. 23/10/1978, E. 1977/7406, K. 1978/6232 (**DD**, Y. 9, S. 34-35, 387-390).

⁷⁴⁷ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1392; Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararına göre; yürütme yetkisi ancak bir kanuna dayanmak zorunda olduğundan düzenleyici kuralların idarenin, yetkisi sınırlarında kalıp yasama yetkisine girmemelidir. (AYM, T. 23, 24 ve 25/10/1969, E. 1967/41, K. 1969/57 (R. G., T. 12/3/1971, S. 13776)); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; idarenin yasallığı ilkesi çerçevesinde sınırlı ve tanımlayıcı bir yetki olarak ilkeleri kanunda belirtilen yönetmelik kanunda yer almayan konuda kural koyamaz. (DVDDGK, T. 26/12/2003, E. 2003/313, K. 2003/469 (**DKD**, Y. 2, S. 4, 2004, 87-90)); Yönetmelikle dayanağı olan kanunda yer almayan

olmalıdır⁷⁴⁸. Zira idare, bir alanı asli olarak ilk elden yönetmelikle düzenleyemez⁷⁴⁹. Kanunda ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aykırı hükümler yönetmelikle getirilemez⁷⁵⁰, bunlardaki hak sağlayıcı düzenlemeler yönetmelikle kaldırılamaz⁷⁵¹,

hususların düzenlenemeyeceği yönünde kararlar için bkz. Dan. 5. D., Y. D., T. 25/6/2010, E. 2010/817 (Legalbank); Dan. 3. D., T. 30/6/1971, E. 1971/372, K. 1971/420 (**DD**, S. 5, 82-86); Dan. 8. D., T. 8/6/1978, E. 1976/4749, K. 1978/5214 (**DD**, Y. 9, S. 32-33, 598-599); Dan. Mürettep D., T. 13/2/1978, E. 1978/8618, K. 1979/288 (**DD**, Y. 10, S. 36-37, 692-694); Dan. 1. D., T. 16/6/1982, E. 1982/132, K. 1982/135 (**DD**, Y. 12, S. 46-47, 68-73); DİDDK, T. 23/2/2006, E. 2004/2733, K. 2006/54 (**DD**, S. 113, 81-82); Dan. 3. D., T. 29/4/1975, E. 1975/213, K. 1975/245 (**DD**, Y. 6, S. 20-21, 132-133); Dan. 8. D., T. 13/12/2000, E. 2000/265, K. 2000/8223 (**DD**, Y. 32, S. 105, 457-459); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; normlar hiyerarşisi ilkesine aykırı olarak kanunla çelişen düzenlemeye dayanarak yapılan işlem de hukuka aykırıdır. (Dan. 5. D., T. 10/1/2005, E. 2001/4875, K. 2005/8 (**DD**, Y. 35, S. 109, 184-186)).

⁷⁴⁸ Çağlayan, *a.g.e.*, 2018, 315.

⁷⁴⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1392-1393; Danıştayın normlar hiyerarşisini vurguladığı bir kararına göre; yönetmelik sebep unsuru olan kanun ve tüzüğün düzenlemediği alanda çıkarılamaz. Bu çerçevede bir alan asli olarak yönetmelikle düzenlenemediğinden idarenin bağımsız yönetmelik çıkarma yetkisi de yoktur. (Dan. 2. D., Y. D., T. 22/1/2008, E. 2007/1114 (Legalbank)).

⁷⁵⁰ Bu konuya ilişkin Danıştay kararları için bkz. DİDDK, T. 28/11/2012, E. 2008/1763, K. 2012/2340 (Lexpera); Dan. 15. D., T. 28/11/2018, E. 2014/4689, K. 2018/7934 (Kazancı); Danıştayın konuya ilişkin bir kararında; idarelerin düzenleme yetkisi, kanun hükümlerini aşmaması gereken sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı olduğundan idare, Anayasa’da öngörülen ayrıksı durumlar dışında, kanunlarla düzenlenmemiş bir alanda, düzenleyici işlemle kural koyamaz. (Dan. 12. D., T. 26/4/2016, E. 2012/12593, K. 2016/2552 (Hukuktürk)); Aynı yönde karar için bkz. AYM, T. 6/7/1993, E. 1993/5, K. 1993/25 (R. G., T. 25/2/1995, S. 22213); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; yönetmelik, düzenleme amacına aykırı olarak üst hukuk kurallarında öngörülen yetkiyi aşamaz. (Dan. 13. D., T. 16/3/2005, E. 2005/213, K. 2005/1558 (Lexpera)); Kanunun hükmüne yönetmelikle istisna getirilemez. (Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 45); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; yönetmelikler, kanunlarda yer alamayan ancak idarenin işleyişi ve kamu yararı için önceden belirlenmesi zorunlu teknik konu ve ayrıntıları, dayanağı kanunun bütününe bağlı kalarak kanunu aşmayan veya kanun konusu olmayan alanları düzenleyebilir. (Dan. 13. D., T. 24/1/2006, E. 2005/75, K. 2006/474 (Danıştay Karar Arama)); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; yönetmelik, dayanağı kanunun amacını aşamaz, aynı konuyu düzenleyen diğer kanun maddesini zımnen ilga edemez ve istisna öngöremez. (Dan. 3. D., T. 22/11/1978, E. 1978/1132, K. 1978/1214 (**DD**, Y. 9, S. 34-35, 187-190)); Bu karar, Danıştay Genel Kurulunun T. 8/2/1979, E. 1979/3, K. 1979/20 sayılı kararıyla onanmıştır. (**DD**, Y. 9, S. 34-35, 190-193); Kanunun adsız düzenleyici işlemle düzenlenmesini öngördüğü bir konunun da yönetmelikle düzenlenmeyeceği doktrinde ileri sürülmüştür. (Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 316-317). Kanaatimizce, kanunun belirlediği düzeydeki işlemin hiyerarşide üstünde yer alan bir normla düzenleme yapılabileceğinden kanunun adsız düzenleyici işlemle düzenlenmesini öngördüğü konu yönetmelikle düzenlenebilir.

⁷⁵¹ Kanunla güvence altına alınmış hürriyet yönetmelikle yasaklanamaz. Temel hak ve hürriyetler kanunla sınırlandırılabilirliğinden (Any. m.13) yönetmelikle sınırlanamaz. (Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 82); Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin verdiği bir karara göre; yönetmelik, idarenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde sınırlı ve tamamlayıcı olduğundan Anayasa’daki istisnalar hariç kanunlarla düzenlenmemiş alanda sübjektif hakları etkileyen kural koyamaz. (AYM, T. 13/6/1985, E. 1984/14, K. 1985/7 (R. G., T. 24/8/1985, S. 18852)).

daraltılamaz⁷⁵², bunlarda yer almayan yasaklayıcı⁷⁵³ ya da sınırlandırıcı⁷⁵⁴ düzenleme getirilemez⁷⁵⁵ ve kanun hükmü genişletilemez⁷⁵⁶. Yönetmeliklerin hiyerarşideki yerini de belirlemede ve çatışmaları çözmede dayanağı oldukça önemlidir.

Yönetmeliğin yürürlüğe girmesi için ilgililere duyurulması yayımla yapılır. Yönetmelikte, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazete’de yayımlandıkları gün yürürlüğe girer (Any. m. 104/19)⁷⁵⁷. Ayrıca, hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete’de yayımlanacağı kanunda belirtilir (Any. m. 124/2)⁷⁵⁸. Cumhurbaşkanlığının iş birliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen,

⁷⁵² Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir kararla; yönetmeliğin, tebliğdeki esaslara uyulmasını öngören hükmü, kanun hükmünü daralttığından iptal edilmiştir. (Dan. 10. D., T. 18/12/1989, E. 1989/266, K. 1989/2538 (Danıştay Karar Arama)); Yönetmelikle kanun hükmünün daraltılamayacağı yönündeki kararlar için bkz. Dan. 5. D., T. 25/5/1988, E. 1987/2545, K. 1988/1659 (**DD**, Y. 19, S. 72-73, 302-305); Dan. 10. D., T. 18/12/1989, E. 1989/266, K. 1989/2538 (**DD**, Y. 20, S. 78-79, 484-487).

⁷⁵³ Anayasa veya kanun, belirli bir hürriyet için birtakım güvenceler getirirse bu hürriyete ilişkin yasaklamada, normlar hiyerarşisinde aynı seviyede veya daha üst seviyede yer alan bir normla öngörülebilir. (Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 82); Örneğin kanunla güvence altına alınmış bir hürriyet, yönetmelikle yasaklanamaz; yönetmelikle güvence altına alınmış hürriyet bireysel idarî işlemle yasaklanamaz. (Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 82). Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması şartlarından biri de temel hak ve hürriyetlerin kanunla sınırlandırılması olduğundan (Any. m. 13) yönetmelikle sınırlandırılmaz.

⁷⁵⁴ Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; kanununla kaymakama verilen bir düzenleme yetkisinin yönetmelikle sınırlandırılması normlar hiyerarşisine aykırıdır. (Dan. 2. D., T. 6/3/2007, E. 2004/8014, K. 2007/839 (Lexpera)); Aynı yönde kararlar için bkz. Dan. 8. D., T. 22/4/2004, E. 2003/614, K. 2004/1921 (**DKD**, C. 2, S. 5, 2004, 219-221); Dan. 10. D., T. 2/12/2009, E. 2006/5393, K. 2009/10123 (Lexpera); Dan. 13. D., T. 28/6/2005, E. 2005/63, K. 2005/3312 (Lexpera); Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir karara göre; hiyerarşik üst normlarda açık bir düzenlemeye yer verilmediğinde bir hakkın kullanımının engelleyen ya da kısıtlayan düzenleyici işlem yapılamaz. (Dan. 8. D., Y. D., T. 16/7/2013, E. 2012/11333 (Lexpera)); Benzer yönde karar için bkz. Dan. 8. D., Y. D., T. 12/9/2013, E. 2013/413 (Lexpera).

⁷⁵⁵ Atay, *a.g.e.*, 2018, 81; Yönetmelikle kanun hükmü, yürürlükten kaldıramaz veya değiştirilemez. (Gözler, **Hukuka Giriş**, 2020, 236).

⁷⁵⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 81; Danıştayın konuya ilişkin bir kararı için bkz. Dan. 5. D., T. 10/11/2005, E. 2002/3255, K. 2005/5075 (Danıştay Karar Arama); Aynı yönde karar için bkz. Dan. 5. D., T. 10/11/2005, E. 2002/3255, K. 2005/5075 (**DD**, S. 112, 170-171); Dan. 1. D., T. 16/6/1982, E. 1982/132, K. 1982/135 (**DD**, Y. 12, S. 46-47, 68-73); Dan. 5. D., T. 7/11/1990, E. 1990/31, K. 1990/2029 (**DD**, Y. 22, S. 82-83, 373-376); Dan. 13. D., T. 24/1/2006, E. 2005/75, K. 2006/474 (**DD**, S. 113, 461-464); Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir karara göre; kamu idaresi görev alanında yönetmelik yaparken dayanağı kanunun bütününe bağlı kalmalı, kanunu ve kanunun amacını aşmamalı ve kanun konusu alanlara girmemelidir. (Dan. 13. D., T. 24/1/2006, E. 2005/75, K. 2006/474 (Danıştay Karar Arama)).

⁷⁵⁷ Yönetmelikler, ayrıca bir yürürlük tarihi belirtilmemiş ise Resmî Gazete’de yayımlandığı gün yürürlüğe girer (10 sayılı CBK m. 7). Yönetmeliklerin, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazete’de yayımlandıkları gün yürürlüğe girmesi (Any. m. 104/19) kişiler aleyhine geçmişe yürütülebilmesini engellemektedir. (Söyler, *a.g.e.*, 2018, 60). Muhatabına yükümlülük getiren yönetmeliğin yürürlüğü yayımından önceki tarihli olarak belirlenemez. Ancak hak kaybı olmaksızın muhatabına yeni imkânlar sağlayan, yürürlükten kaldırılan normlara göre kazanılan bir hukuki statünün korunmasını öngören yönetmeliklerde yürürlük tarihi yayımından önceki bir tarih olarak belirlenebilir. (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 80); Bu konuda Danıştay kararı için bkz. DİDDK, T. 16/12/2011, E. 2010/2302, K. 2011/1622 (**DD**, Y. 2013, S. 132, 129-132).

⁷⁵⁸ Anayasa’nın 104/19 maddesinin hükmü, Anayasa’nın 124/2 maddesinin hükmüne göre özel hüküm olduğundan öncelikle uygulanmalıdır. (Gözler, **İdare Hukuku**, 2019, C. I, 1397).

kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren yönetmelikler, Resmî Gazete’de yayımlanır; ancak milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz ve bu maddenin uygulanması bakımından hangi yönetmeliğin Resmî Gazete’de yayımlanacağı ile ilgili oluşabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir. (3011 sayılı Kanun m. 1)⁷⁵⁹. Resmî Gazete’de yayımlanması gereken yönetmelikler için yayım zorunlu şekil şartıdır⁷⁶⁰.

Türk hukukunun en yaygın düzenleyici işlemi olan yönetmelik; idare tarafından çıkarılan genel, soyut, sürekli ve kişilik dışı hukuki tasarruftur⁷⁶¹.

Yönetmelikler yapılışındaki usulde yürürlükten kaldırılmaktadır⁷⁶². Diğer düzenleyici işlemler gibi yönetmelik de dayanağı kanun, yürürlükten kaldırılınca hükümsüz olur⁷⁶³; ancak değiştirilirse hükümsüz olmaz⁷⁶⁴. Aynı şekilde dayanağı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürürlükten kalkınca hükümsüz olur.

⁷⁵⁹ Doktrinde yer alan bir görüşe göre; muhatapları için emir olan yönetmelik, muhatabı tarafından bilinmesi gerektiğinden gizli yönetmelik olamaz. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1403). Zira Anayasa’daki 104/19 maddesinin hükmündeki “yönetmeliklerin” Resmî Gazete’de yayımlanmasına ilişkin hüküm bütün yönetmelikler için öngörülmüş olup buna Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği de dâhildir. Ancak 3011 sayılı Kanunun 1/2 maddesinin hükmünde bazı yönetmeliklerin gizli olmasının öngörülmesi, Anayasa’nın bu hükmüne aykırıdır. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1404).

⁷⁶⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 78; Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; Resmî Gazete’de yayımlanması gereken yönetmelikler yayımlanmazsa yok hükmündedir. (Dan. 11. D., T. 21/3/1977, E. 1972/1522, K. 1977/1077 (**DD**, Y. 8, S. 28-29, 584-585)); Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir kararına göre; Resmî Gazete’de yayımlanması gereken ancak yayımlanmayan bir metin yönetmelik olmadığından bir işleme dayanak teşkil etmez. (Dan. 8. D., T. 31/5/1972, E. 1971/4064, K. 1972/2056 (**DD**, Y. 3, S. 9-10, 325-326)); Danıştayın benzer yönde bir kararı için bkz. Danıştay 11. D., T. 21/3/1977, E. 1972/1522, K. 1977/1077 (**DD**, Y. 8, S. 28-29, 584-585); Resmî Gazete’de yayımlanması gereken ama yayımlanmayan yönetmeliğe dayanılarak idari işlem yapılamaz. (Dan. 5. D., T. 13/6/1988, E. 1986/1673, K. 1988/1868 (**DD**, Y. 19, S. 72-73, 293-294)); Resmî Gazete’de yayımlanması gerekirken yayımlanmayan metine dayanılarak yapılan idari işlemler de hukuken yanlıştır. (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 78).

⁷⁶¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 76.

⁷⁶² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 80; Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; kanun açıkça yetkili organı belirtmezse yönetmeliği yayımlayan ve uygulanmasını sağlayan idare değiştirme, kaldırma ve uygulanmasını durdurma yetkisine sahiptir. (Dan. 8. D., T. 30/1/1978, E. 1977/1531, K. 1978/352 (**DD**, Y. 9, S. 32-33, 602-604)).

⁷⁶³ Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir kararda; Anayasa Mahkemesinin kanunu iptaliyle dayanaksız kalan yönetmeliği iptal etmiştir. (Dan. 13. D., T. 15/3/2017, E. 2013/1967, K. 2017/648 (Danıştay Karar Arama)).

⁷⁶⁴ Duran, *a.g.e.*, 1982, 421; Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir karara göre; yönetmelik, usulde paralellik ilkesince idarece kaldırılmadığı ya da yargı yerlerince iptal edilmediği sürece dayanağı hükümlerin yürütülmesinin durdurulması nedeniyle uygulanamasa da halen yürürlükte dir. (Dan. 12. D., Y. D., T. 25/1/2008, E. 2007/2510 (Kazancı)).

4.4.2. Türleri

Yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlardan; Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileridir. Bunlardan, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği öncelikle incelenmektedir.

4.4.2.1. Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği

Cumhurbaşkanlığının, merkezi idarede tek tüzel kişilik olan devletten ayrı tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Ancak Cumhurbaşkanı devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğundan Anayasa’da Cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarma yetkisi ayrıca ve açıkça verilmiştir (Any. m. 124)⁷⁶⁵.

Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin konusu, Anayasa’da iki maddede düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilir (Any. m. 104/18). Bu hükümden farklı olarak Cumhurbaşkanı, kendi görev alanını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir (Any. m. 124/1)⁷⁶⁶. İki maddede düzenlenmesinin nedeni, Anayasa’nın 124 üncü maddesinde Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği, 104 üncü madde de ise eski sistemdeki tüzük karşılığı olarak yine Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği düşünülmesidir. Bunlar, farklı isimlendirilmediğinden Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği tek türdür⁷⁶⁷.

Cumhurbaşkanlığının yönetmeliği ile Cumhurbaşkanı görev alanında kanuna ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanan türev düzenleme yapabileceğinden düzenleme alanı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine nazaran daha geniştir⁷⁶⁸.

Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğine karşı açılacak iptal davalarını Danıştay ilk derece mahkemesi olarak karara bağlar (2575 sayılı Kanun m. 24/1-b).

⁷⁶⁵ Atay, *a.g.e.*, 2018, 80.

⁷⁶⁶ Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin, kanunu ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesini dayanak alması gerekliken konusunun Cumhurbaşkanının görev alanını ilgilendirmesi gerekmez. (Söyler, *a.g.e.*, 2018, 59).

⁷⁶⁷ Söyler, *a.g.e.*, 2018, 58-59; Kaldırılan tüzük, Bakanlar Kurulu kararı ve Başbakanlığın düzenleyici idari işlemi, yerini belli ölçüde Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğine bırakmıştır. (Söyler, *a.g.e.*, 2018, 58, dn. 73).

⁷⁶⁸ Yayla, “Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı”, 2019, 1636.

Yasama organının iradesi olan kanunun uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılan ve yürütme organının iradesini yansıtan yönetmelik hiyerarşide, kanuna aykırı olamayacağından (Any. m. 124) ve geçerliliğini kanundan aldığından onun altında yer alır⁷⁶⁹. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği de hiyerarşide, kanunun altında yer alır.

Yönetmelik hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulanmasını sağlamak üzere ve ona aykırı olmamak şartıyla çıkarıldığından (Any. m. 104/18 ve 124/1) ve böylece geçerliliğini Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden aldığından⁷⁷⁰ Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır⁷⁷¹. Ayrıca, kamu hizmetlerinde çalışanın üstünden aldığı emri değerlendirmesine ilişkin mevzuat sıralamasında da yönetmeliğin üstünde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yer alması (Any. m. 137/1) da bunu teyit eder. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği de hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır.

Yönetmelik hiyerarşide, OHAL CBK kanuna eşdeğer hiyerarşide olduğundan bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin de altında yer alır⁷⁷². Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği de hiyerarşide, OHAL CBK'sının altında yer alır.

⁷⁶⁹ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 226; Açıl, *a.g.m.*, 2018, 748; Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 299; Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir karara göre; normlar hiyerarşisi gereğince alt düzenleyici işlem olan, dayanağı ve üst norm olan kanunun uygulanmasını göstermek için çıkarılan yönetmeliğin, kanuna aykırı olmaması idare hukuku ilkesidir. (Dan. 5. D., Y. D., T. 9/7/2002, E. 2002/1070 (Kazancı)); Aynı yönde karar için bkz. Dan. 5. D., T. 25/5/1988, E. 1987/2545, K. 1988/1659 (**DD**, Y. 19, S. 72-73, 302-305); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; yönetmelik, kanun tekniğine uygun olmayan ve idarenin işleyişi ve kamu yararı için önceden belirlenmesi gereken teknik konu ve ayrıntıları kanuni çerçevesinde dayanağı kanunun bütününe bağlı kalarak onu ve onun amacını aşmadan ve kanun konusu alanlara girmeden düzenler. (Dan. 13. D., T. 16/3/2005, E. 2005/213, K. 2005/1558 (**DD**, S. 110, 392-394)); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; normlar hiyerarşisinin en üstünde evrensel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğundan, daha sonra gelen kanunlar yürürlüğünü Anayasa'dan, tüzükler yürürlüğünü kanundan, yönetmelikler ise yürürlüğünü kanun ve tüzükten aldığından, bir norm kendisinden daha üst konumda olan ve dayanağını oluşturan bir norma aykırı olamaz ve değiştiremez. (Dan. 5. D., T. 29/9/2004, E. 2001/1683, K. 2004/3371 (Legalbank)); Bir norm, Anayasa'ya ya da kanuna aykırılığı nedeniyle ya iptal edilebilir veya geçersiz sayılabilir. (Turhan, "Hans Kelsen'in "Normatif Alternatifler Kuramı"nın Gözden Geçirilmesi", 2020, 15-16); Normlar hiyerarşisinde kanunun altındaki basamakta yer alan normların üst basamaktaki normlara aykırı olamayacağı ilkesine göre; yönetmelik, kanuna aykırıysa yönetmeliğin iptali istenmişse idare mahkemesi iptal eder; ancak istenmemişse uyuşmazlığı kanun hükmünü uygulayarak çözer. (Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 235).

⁷⁷⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1431; Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, 2019, 397; Şirin, *a.g.m.*, 2018, 298; Kahraman, Balkan, *a.g.m.*, 2018, 243; Açıl, *a.g.m.*, 2018, 748; Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 299; Atay, *a.g.e.*, 2018, 58; Çağlayan, *a.g.e.*, 2018, 93-95.

⁷⁷¹ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 391.

⁷⁷² Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 299; Atay, *a.g.e.*, 2018, 58; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

Aynı makamdan çıkan aynı nitelikteki düzenleyici işlemler arasında hiyerarşi yoktur⁷⁷³. Zira aynı makam, düzenleyici işlem yaparken önceki düzenleyici işlemine de uymak zorunda değildir⁷⁷⁴. Aynı makamın düzenleyici işlemlerindeki çatışma, sonraki kuralın öncekini ilga etmesi ilkesi ve özel kuralın genel kuralı zımnen ilga etmesi ilkesine göre çözülür⁷⁷⁵. Aynı makamın sonraki düzenleyici işlemi önceki düzenleyici işlemi zımnen ilga ettiğinden sonraki yönetmelik önceki yönetmeliği ilga edebilir⁷⁷⁶.

Özet olarak; Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve OHAL CBK'sının altında yer alır. Cumhurbaşkanlığı yönetmeliklerinin kendi arasında da hiyerarşi yoktur.

4.4.2.2. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık yönetmelikleri

Başbakanlık, kendi görev alanını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilir (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 124/1). Bu hükme istinaden Başbakanlık yönetmelikler çıkarmıştır ve bu yönetmeliklerden bazıları halen yürürlüktedir.

Anayasa'nın 124 üncü maddesinde, yönetmelik çıkarmaya yetkili kurum ve kuruluşlardan biri olarak, Bakanlar Kurulu yer almamaktadır. Ancak uygulamada Bakanlar Kurulu, yönetmelik çıkarmıştır. Bu konu doktrinde tartışma konusu olmuştur.

Doktrinde; Anayasa'nın sadece bakanlıklara tanıdığı düzenleme yetkisini Cumhurbaşkanının da kullanması durumu, yetki kuralını ve bakanın tek başına sorumluluğu ilkesini zedelediği ve tüzüğün kullanılmamasına yol açacağı ve bunun da Danıştayın inceleme yetkisini dolaylı olarak kaldıracağı ileri sürülerek eleştirilmiştir⁷⁷⁷. Ayrıca, doktrinde Anayasa hükmü gereğince tüzükle düzenlenmesi gereken konuların Bakanlar Kurulu tarafından yönetmelikle düzenlenemeyeceği de

⁷⁷³ Karahanoğulları, O. (2011). *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Ankara, Turhan Kitabevi, 185.

⁷⁷⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

⁷⁷⁵ Karahanoğulları, a.g.e., 2011, 185; Günday, a.g.e., 2017, 229.

⁷⁷⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1436.

⁷⁷⁷ Duran, a.g.e., 1982, 460; Benzer yönde eleştiriler için bkz. Armağan, S. (1978). *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından No. 2455, Hukuk Fakültesi No. 551, Fakülteler Matbaası, 103; Tanör, Yüzbaşıoğlu, a.g.e., 2019, 428; Teziç, a.g.e., 2020, 78.

savunulmuştur⁷⁷⁸. Hatta doktrinde Bakanlar Kurulunun yönetmelik yapamayacağı da ileri sürülmüştür⁷⁷⁹.

Aksi yöndeki görüşe göre de Bakanlar Kurulu, bakanlıklar arası iş birliğini gerektiren ya da hükümetin genel siyasetinin uygulanmasına yönelik olarak yönetmelik çıkarabilir⁷⁸⁰. Başka bir benzer görüşe göre de kamu tüzel kişileri yönetmelik çıkarabildiğinden kamu tüzel kişisi olan devletin (merkezi idare) genel karar organı olarak Bakanlar Kurulu, yönetmelik çıkarabilir⁷⁸¹. Zira Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabilmesi için de yönetmelikle uygulanması sağlanacak kanun veya tüzüğün birden fazla bakanlığın alanını ilgilendirmesi gerekir⁷⁸².

Kanaatimizce Bakanlar Kurulu, kamu tüzel kişisi olan merkezi idarenin genel karar organı olarak genel düzenleme yetkisine dayanarak yönetmelik çıkarabilir. Ayrıca Anayasa'nın değişiklikten önceki 124 üncü maddesinin gerekçesinde de yönetmeliği çıkarabilecek kuruluşlar arasında Bakanlar Kurulu da sayılmıştır⁷⁸³. Zira Anayasa Mahkemesi de Bakanlar Kurulunun, ilgili kanunlardaki kuralların elverdiği oranda, ayrıntılı düzenleyici önlemler almasını Anayasa'ya uygun bulmuştur⁷⁸⁴. Nitekim 1924, 1961 ve değişiklikten önce 1982 anayasaları dönemlerinde de Bakanlar Kurulu yönetmelik çıkarmıştır⁷⁸⁵.

Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı kanunda belirtilir (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 124/2). Buna göre; iş birliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren yönetmeliklerin Resmî Gazete'de yayımlanması zorunludur. Ancak milli güvenlik ile ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmamaktadır (3011 sayılı Kanun 2018 değişikliği öncesi m. 1).

⁷⁷⁸ Atay, *a.g.e.*, 2006, 64.

⁷⁷⁹ Armağan, *a.g.e.*, 1978, 103.

⁷⁸⁰ Atay, *a.g.e.*, 2006, 64.

⁷⁸¹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1386-1387; Özay, *a.g.e.*, 2004, 429; Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarma yetkisi olduğuna ilişkin diğer görüşler için bkz. Günday, *a.g.e.*, 2017, 115; Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, 2007, 130; Gözübüyük, Ş., Tan, T. (2007). *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, C. I, Ankara, 5. B., Turhan Kitabevi, 130.

⁷⁸² Günday, *a.g.e.*, 2017, 115.

⁷⁸³ Özer, A. (1996). *Gereğeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası*, Ankara, 2. B., Lazer Ofset Matbaa, 479.

⁷⁸⁴ AYM, T. 23, 24 ve 25/10/1969, E. 1967/41, K. 1969/57 (R. G., T. 12/3/1971, S. 13776).

⁷⁸⁵ Atay, *a.g.e.*, 2006, 63.

Bakanlar Kurulu kararlarına karşı açılacak davalarda ilk derece mahkemesi olarak Danıştay görevlidir (2575 sayılı Kanun 2018 değişikliği öncesi m. 24).

Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık yönetmeliklerine kanun dayanak olabildiğinden kanunun altında yer alır. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık yönetmelikleri hiyerarşide, kanun hükmünde olan OHAL CBK'sının da altında yer alır.

Yönetmelikler, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aykırı olamayacağından (Any. m. 124) Bakanlar Kurulu yönetmelikleri de hiyerarşide Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır⁷⁸⁶. Benzer şekilde Başbakanlık yönetmeliği de hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır.

Bakanlar Kurulu yönetmelikleri hiyerarşide, yönetmelik tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarıldığından (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 124)⁷⁸⁷ ve bütün yönetmelikler tüzüklere aykırı olamayacağından (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 124) tüzüğün altında yer alır⁷⁸⁸. Benzer şekilde Başbakanlık yönetmelikleri de hiyerarşide, tüzüğün altında yer alır.

Kanaatimizce, Bakanlar Kurulu yönetmeliği hiyerarşide Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulunun yerini aldığından Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğiyle aynı hiyerarşide yer alır. Kanaatimizce, Başbakanlık yönetmeliği de hiyerarşide, Bakanlar Kurulu yönetmelikleri, Başbakanlık yönetmeliklerinin üstünde yer aldığından dolaylı olarak Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin altında yer alır.

Bakanlar Kurulu yönetmelikleri hiyerarşide, diğer yönetmeliklerden daha genel kurallar içerdiğinden daha üstte yer alır⁷⁸⁹. Başbakanlık bakanlık arasında kendine özgü hiyerarşi benzeri ilişki olduğundan Başbakanlık yönetmeliği de bakanlık yönetmeliğinden üstündür⁷⁹⁰.

Bakanlar Kurulu yönetmelikleri kendi arasında ve Başbakanlık yönetmelikleri de kendi arasında hiyerarşide eşittir.

⁷⁸⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1336-1337.

⁷⁸⁷ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1431.

⁷⁸⁸ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 226; Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 301; Güneş, *a.g.e.*, 1965, 193.

⁷⁸⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1427; Gençay, *a.g.m.*, 2014, 410; Günday, *a.g.e.*, 2017, 230-231; Bu çerçevede Bakanlar Kurulunun koyduğu bir yönetmelik hükmüne, bakanlık yönetmeliğiyle istisna getirilemez. (Gözler, "Yorum İlkeleri", 2012, 45).

⁷⁹⁰ Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 332-333; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

Tüm ifadeler neticesinde; Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık yönetmelikleri hiyerarşide, OHAL CBK'sının ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır. Kanaatimizce, Bakanlar Kurulu yönetmeliği hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğiyle aynı hiyerarşide yer alır ve Başbakanlık yönetmeliği hiyerarşide, dolaylı olarak Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin altında yer alır. Bakanlar Kurulu yönetmelikleri, Başbakanlık ve bakanlık yönetmeliklerinden üstündür. Başbakanlık ile bakanlıklar arasında kendine özgü hiyerarşi benzeri ilişki olduğundan Başbakanlık yönetmeliği, bakanlık yönetmeliğinin üstünde yer alır. Bakanlar Kurulu yönetmelikleri kendi arasında ve Başbakanlık yönetmelikleri de kendi arasında hiyerarşide aynı düzeyde yer almaktadır.

4.4.2.3. Bakanlıkların yönetmeliği

Merkezden yönetim teşkilatında başkent teşkilatı (merkez teşkilatı) ve taşra teşkilatı ile idari görevleri de olan diğer kuruluşlar yer alır⁷⁹¹. Başkent teşkilatında yer alanlar arasında Cumhurbaşkanından sonra bakanlıklar da yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir. Bakanlıklar, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelik çıkarabilir (Any. m. 124/1). Bakanlık da devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi olduğundan Anayasa'da tüzel kişilik şartı aranmamıştır⁷⁹². Bakanlık, tek kişilik makam olduğundan bir bakanlıkta düzenleme yetkisi de bakana aittir⁷⁹³.

Yönetmeliklerin konusu, yönetmelik çıkaran makamların kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların⁷⁹⁴ ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamaktır⁷⁹⁵.

Bakanlıkların; iş birliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren yönetmelikler Resmî

⁷⁹¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 249.

⁷⁹² Atay, *a.g.e.*, 2018, 80.

⁷⁹³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 375.

⁷⁹⁴ Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir karara göre; kamu idaresi görev alanında yönetmelik yaparken dayanağı kanunun bütününe bağlı kalmalı, kanun ve kanunun amacını aşmamalı ve kanun konusu alanlara girmemelidir. (Dan. 13. D., T. 24/1/2006, E. 2005/75, K. 2006/474 (Danıştay Karar Arama)).

⁷⁹⁵ Bakanlık görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda idari düzenlemeler yapabilir (1 sayılı CBK m. 508).

Gazete’de yayımlanır (3011 sayılı Kanun m. 1). Resmî Gazete’de yayımlanması gereken yönetmelikler için yayım zorunlu şekil şartıdır⁷⁹⁶. Bu hükme ilişkin hangi yönetmeliğin Resmî Gazete’de yayımlanacağı ile ilgili oluşabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanlığı yetkili olduğundan (3011 sayılı Kanun m. 1) yorum yetkisi söz konusudur⁷⁹⁷. Resmî Gazete’de yayımlanmayan yönetmeliklerin ilgililerine ilan edilip duyurulması gerekir⁷⁹⁸.

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı teşkilatıyla birlikte “*genel idare*” teşkilatının da hiyerarşik en üst amiridir⁷⁹⁹. Genel idare, merkezden yönetimi ifade etmektedir⁸⁰⁰. Kamu hizmetinin teknik ve sadece idari yönü olan genel idare, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlüdür⁸⁰¹. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların amiri olan Cumhurbaşkanına karşı sorumlulukları, idari bağılıktan kaynaklandığından Cumhurbaşkanlığı ile bakanlıklar ve kamu tüzel kişiliği bulunmayan kamu kurum ve kuruluşları arasında hiyerarşik ilişki vardır⁸⁰².

Bakanlıkların ve tüzel kişiliği bulunmayan bağlı kuruluşların hazırlayacağı yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemler üzerinde de Cumhurbaşkanının inceleme ve denetim yetkisi vardır⁸⁰³. Bakanlıkların Resmî Gazete’de yayımlanmak üzere gönderdiği düzenleyici idari işlemlere ilişkin taslaklar Anayasa’ya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanı programı ile kalkınma plan

⁷⁹⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 78; Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; ülke geneline yayılmış bakanlık personelinin disiplin yönetmeliği Resmî Gazete’de yayımlanmadığından geçersizdir. (Dan. 8. D., T. 10/11/1998, E. 1996/866, K. 1998/3623 (**DD**, Y. 29, S. 99, 1999, 369-372)); Aynı yönde kararlar için bkz. DİDDK, T. 6/2/2017, E. 2014/3764, K. 2017/355 (**DD**, Y. 2017, S. 146, 53-57); Dan. 2. D., T. 22/11/2018, E. 2018/2882, K. 2018/6534 (**DD**, Y. 2019, S. 150, 94-97).

⁷⁹⁷ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1398; Cumhurbaşkanlığına verilen bu yorum yetkisine ilişkin eleştiri için bkz. Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1398-1399.

⁷⁹⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1399.

⁷⁹⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 249; Hiyerarşik amir, astın işlemlerini yapmasından sonra bu işlemleri denetleyip onama, onamama, düzeltme, değiştirme, kaldırma, geri alma (iptal etme), uygulanmasını erteleme ya da durdurma gibi yetkilere sahip olduğundan hiyerarşik denetim hem hukukilik hem de yerindelik denetimidir. (Günday, *a.g.e.*, 2017, 83-84).

⁸⁰⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 249, dn. 191; Zira Anayasa’da, kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan Diyanet İşleri Başkanlığının idari teşkilat içindeki yeri, genel idare olarak belirlenmiş (Any. m.136) ve genel idarenin kamu hizmetinin niteliklerinden olduğu belirtilmiştir (Any. m.128/1). Danıştayın konuya ilişkin bir kararında da kamu tüzel kişisinin, genel idareden bağımsız olduğu ifade edilmiştir (Dan. 10. D., T. 31/3/2010, E. 2007/2534, K. 2010/2531 (Lexpera)).

⁸⁰¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 249.

⁸⁰² Ardiçoğlu, *a.g.m.*, 2017, 26.

⁸⁰³ Ardiçoğlu, *a.g.m.*, 2017, 26.

ve programlarına⁸⁰⁴ uygunluğu yönünden incelenir. Bunlardan uygun bulunmayan ya da hukuka aykırılığı tespit edilen taslaklar kurumuna iade edilir (10 sayılı CBK m. 6).

Bakanlıklar ile kamu kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak yönetmeliklerin denetimi Danıştay tarafından yapılır (2575 sayılı Kanun m. 24/1/c).

Yürütme organının iradesi olan yönetmelik hiyerarşide, yasama organının iradesi olan kanunlara aykırı olamayacağından (Any. m. 124) hiyerarşide kanunun altında yer alır⁸⁰⁵. Zira bunlar, kanunun uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarıldığından (Any. m. 124), geçerliliğini aldığı kanunun alt normudur⁸⁰⁶. Bu çerçevede bakanlık yönetmeliği hiyerarşide, kanunun altında yer alır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılan yönetmelik (Any. m. 124/1), geçerliliğini Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden alır. Bakanlık yönetmeliği hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yönetmelik düzenlenmesi öngörölerek yetki bakımından geçerlilik bağı kurulduğundan ve yönetmelik ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesine uygun olmak zorunda olduğundan (Any. m. 104/18 ve 124/1) Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır⁸⁰⁷. Zira bakanın iradesini yansıtan bakanlık yönetmeliği hiyerarşide makamlar hiyerarşisi teorisi bakımından da Cumhurbaşkanının iradesini yansıtan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır⁸⁰⁸. Ayrıca, kamu hizmetlerinde çalışanın üstünden aldığı emri değerlendirmesine ilişkin hiyerarşik sıralamada da yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır (Any. m. 137/1). Bütün yönetmelikler Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulanmasının sağlamak üzere ve buna aykırı olmamak üzere çıkarıldığından hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır⁸⁰⁹.

Bakanlıkların yönetmeliği, hiyerarşide OHAL CBK kanuna eşdeğer olduğundan onun altında yer alır⁸¹⁰.

⁸⁰⁴ Planlama belgeleri, kamu kuruluşları dışında özel kuruluşlar için uyulması zorunlu olmadığından normatif kural değildir ve normlar hiyerarşisinde bir yeri yoktur. (Duran, L. (1975). “Türkiye’de Planlamanın Hukuki Rejimi”, *DD*, Y. 5, S.18-19, 23, 25).

⁸⁰⁵ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 226.

⁸⁰⁶ Açıl, *a.g.m.*, 2018, 748.

⁸⁰⁷ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 391.

⁸⁰⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1431.

⁸⁰⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1336.

⁸¹⁰ Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 299; Atay, *a.g.e.*, 2018, 58; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

Bakanlıkların yönetmelikleri ile Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin hiyerarşisi konusunda doktrinde farklı görüşler vardır.

Doktrindeki bir görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği ile diğer yönetmelikler hiyerarşide aynı basamaktadır⁸¹¹. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği ile bakanlık yönetmeliği aynı hiyerarşidedir.

Aksi yöndeki görüşe göre; farklı idari organların aynı adı taşıyan düzenleyici işlemlerinin kuvvet ve değeri idare teşkilatındaki yerine göre farklılaşır⁸¹². Düzenleyici işlemi yapan bir organ, düzenleyici işlemi yapan başka bir organdan idari hiyerarşide üstünse onun düzenleyici işlemi de hiyerarşide diğer organın düzenleyici işleminden üstündür⁸¹³. Yönetmeliklerin de kendi içindeki normlar hiyerarşisindeki yeri, bu yönetmeliği koyan organın, idari hiyerarşideki yerine göre belirlenir⁸¹⁴. Bu kapsamda yönetmelikler arasındaki hiyerarşi, organik (şekli) kritere göre kurulmaktadır⁸¹⁵. Bu kriteri benimseyen görüşe göre; düzenleyici işlemi yapan makamın idari hiyerarşide bulunduğu basamak önemli olduğundan Cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri diğer yönetmeliklerden üstündür⁸¹⁶. Bu görüşten çıkan sonuca göre; bakanlık yönetmeliği de hiyerarşide merkezi idarenin en yüksek karar organı olan Cumhurbaşkanlığı ve bakanlık arasında hiyerarşik astlık-üstlük açık olduğundan Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin altında yer alır⁸¹⁷.

Cumhurbaşkanı, yürütme organının en yüksek karar makamı ve genel idare teşkilatının hiyerarşik en üst amiridir. Bu kapsamda kanaatimizce Cumhurbaşkanı ile merkezi idare teşkilatı arasında hiyerarşik astlık-üstlük ilişkisi bulunduğu bakanlıkların yönetmelikleri hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin altında yer alır.

⁸¹¹ İba, *a.g.e.*, 2017, 5; Yönetmeliklerin kendi arasında hiyerarşi olmadığı görüşü için bkz. Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 184.

⁸¹² Güneş, *a.g.e.*, 1965, 192.

⁸¹³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437; Alt makamın düzenleyici işlemleri daima üst makamın düzenleyici işlemlerine uygun olmak zorundadır. Aksi halde üst makam alt makamın düzenleyici işlemini iptal edebilir, değiştirebilir veya o işlemi nasıl yapması gerektiği konusunda ona emir ve talimat verebilir. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1434).

⁸¹⁴ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 98; Güneş, *a.g.e.*, 1965, 193; Atay, *a.g.e.*, 2018, 58; Zabunoğlu, Y. K. (2012). *İdare Hukuku*, C. I, Ankara, Yetkin Yayınları, 462; Duran, *a.g.e.*, 1982, 463; Atay, *a.g.e.*, 2018, 81.

⁸¹⁵ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

⁸¹⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1405, 1434-1435; Güneş, *a.g.m.*, 2020, 170.

⁸¹⁷ Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 333.

Bakanlıklar arasında hiyerarşi bulunmadığından bunların yönetmelikleri arasında da hiyerarşi yoktur⁸¹⁸. Doktrinde yer alan bir görüşe göre; aynı hiyerarşideki idari makamların düzenleyici işlemlerinin çatışmasında, yetki kurallarına göre yönetmeliklerin dayanağı olan kanunun hangi bakanlığın görev alanında olduğuna bakılır⁸¹⁹ ve düzenleme konusu görev alanıyla yakın ilişkili olan bakanlığınki tercih edilir⁸²⁰. Doktrinde bir başka görüşe göre de aralarında hiyerarşi olmayan idarelerin yönetmelikleri arasındaki çatışma hem yerine getirdiği görev hem de genel-özel düzenleme ilişkisine göre çözülür⁸²¹. Kanaatimizce bakanlıkların arasında hiyerarşi bulunmadığından bunların yönetmeliklerinin çatışması da görev alanı çerçevesinde genel-özel düzenleme kapsamında çözülür.

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; ortak alana ilişkin idarelerin çıkardığı yönetmelikler arasında üstünlük ve öncelik olmadığından bunlar hiyerarşide eşittir. Bu yönetmeliklerde genel şartlara uymak koşuluyla her idare kendi çıkardığı yönetmeliği uygular⁸²².

Aynı makamdan çıkan düzenleyici işlemler arasında hiyerarşi yoktur⁸²³. Zira aynı makam, yeni bir düzenleyici işlem yaparak önceki düzenleyici işlemini değiştirebilir⁸²⁴. Aynı adı taşıyan düzenleyici işlemler aynı idari makamca yapılmış ve birbirleriyle çelişen hükümler içeriyorsa sonraki düzenleyici işlemin önceki düzenleyici işlemi yürürlükten kaldırır⁸²⁵. Aynı bakanlık tarafından aynı konuya ilişkin yapılan yönetmeliklerden yenisi eskisini değiştirdiğinden ya da kaldırdığından⁸²⁶ en son tarihlisi uygulanır⁸²⁷. Aynı makamın düzenleyici işlemlerindeki çatışma, sonraki kuralın öncekini ilga etmesi ilkesi⁸²⁸ ve özel kuralın genel kuralı zımnen ilga etmesi ilkesine göre çözülür⁸²⁹. Aynı bakanlık tarafından aynı konuya ilişkin yapılan

⁸¹⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 82.

⁸¹⁹ Günday, *a.g.e.*, 2017, 230.

⁸²⁰ Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 333; Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir kararında; cemaat vakıflarına ilişkin yönetmelikte düzenlenen vakıfların denetimi konusu, Vakıflar Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu bakanlıkla değil; İçişleri Bakanlığının görev alanıyla daha yakından ilişkili bulunmuştur. (DİDDK, T. 30/1/2013, E. 2010/3504, K. 2013/273 (Lexpera)).

⁸²¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 82.

⁸²² Atay, *a.g.e.*, 2018, 81.

⁸²³ Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185.

⁸²⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

⁸²⁵ Günday, *a.g.e.*, 2017, 229.

⁸²⁶ Duran, *a.g.e.*, 1982, 463; Tan, *a.g.e.*, 2018, 77.

⁸²⁷ Atay, *a.g.e.*, 2018, 81.

⁸²⁸ Günday, *a.g.e.*, 2017, 229; Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185.

⁸²⁹ Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185.

yönetmeliklerden yenisi eskisini değiştirdiğinden ya da kaldırdığından⁸³⁰ en son tarihli uygulanır⁸³¹. Sonraki yönetmelik ya da adsız düzenleyici işlem olması halinde de önceki yönetmeliği ilga edebilir⁸³².

Bakanlık yönetmeliği hiyerarşide, kanunun altında yer alır. Bakanlık yönetmeliği hiyerarşide, kanaatimizce kanunun altında yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamesine uygun yapılması gerektiğinden onun da altında yer alır. Ayrıca bakanlık yönetmeliği hiyerarşide, OHAL CBK kanun hükümde olduğundan onun altında yer alır. Bakanlıklar arasında hiyerarşi bulunmadığından farklı bakanlıkların yönetmelikleri de eşittir. Bakanlığın kendi yaptığı yönetmelikleri arasında da hiyerarşi yoktur.

4.4.2.4. Kamu tüzel kişilerinin yönetmelikleri

Kamu tüzel kişileri, kendi görev alanını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilir (Any. m. 124/1)⁸³³. Kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar, onlara yetki veren açık bir kanun hükmü olmasa da kendi görev alanıyla ilgili yönetmelik çıkarabilir⁸³⁴.

Yerinden yönetim kuruluşları ayrı bir kamu tüzel kişiliği olduğundan yönetmelik yapabilir⁸³⁵. Yerinden yönetim teşkilatı, yer bakımından yerinden yönetim (mahalli idareler) ve hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları (kamu kurumları) olarak ikiye ayrılır. Bunlar, merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidir⁸³⁶.

⁸³⁰ Duran, *a.g.e.*, 1982, 463; Tan, *a.g.e.*, 2018, 77.

⁸³¹ Atay, *a.g.e.*, 2018, 81.

⁸³² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1436.

⁸³³ Atay'a göre, Cumhurbaşkanlığı ya da bakanlığın bünyesindeki kamu tüzel kişiliği olmayan kuruluş, devlet tüzel kişiliğini temsil eden organlardan birinin birimi olduğundan icrai işlem tesis edebiliyorsa yönetmelik de çıkarabilir. (Atay, *a.g.e.*, 2018, 80). Ancak, her icrai karar alabilen makamın veya kamu görevlisinin yönetmelik çıkarma yetkisi yoktur. (Duran, *a.g.e.*, 1982, 459); Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir kararında; kamu tüzel kişiliği olmayan Diyanet İşleri Başkanlığının yönetmelik çıkarma yetkisi olmadığı sonucuna varmıştır. (Dan. 5. D., T. 6/12/1988, E. 1986/1938, K. 1988/2866 (Sinerji Mevzuat)).

⁸³⁴ Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir karara göre de yönetmelik çıkarılabilmesi için kanunda yetki olmasa da Anayasa'nın 124 üncü maddesindeki esaslar çerçevesinde çıkarılabilir. (Dan. 6. D., T. 28/2/1996, E. 1996/91, K. 1996/929 (DD, S. 92, 471-476)); Bu yönde bir başka Danıştay kararı için bkz. Dan. 8. D., T. 3/2/1972, E. 1971/471, K. 1972/357 (DD, Y. 3, S. 8, 256).

⁸³⁵ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437-1438.

⁸³⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 300.

Mahalli idare teşkilatında; Anayasa'ya göre; kamu tüzel kişiliğine sahip il, belediye ve köy yer alır (Any. m. 127/1). Vesayet denetimine tabi olan il özel idaresi⁸³⁷, belediye⁸³⁸ ve köy, kamu tüzel kişiliğine sahip olduğundan Anayasa'ya göre kendi görev alanıyla ilgili yönetmelik çıkarabilmesi mümkündür⁸³⁹.

Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları (kamu kurumları) da kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Bunlar, bir kamu idaresine bağlı olduğundan vesayet denetimine tabidir. Kamu kurumları, kamu tüzel kişiliğine sahip ve Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıkla bağlı olan kuruluşlar⁸⁴⁰, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile düzenleyici ve denetleyici kurumlardır⁸⁴¹. Bunların da kamu tüzel kişiliği olduğundan Anayasa'ya göre kendi görev alanlarıyla ilgili yönetmelik çıkarabilir.

Cumhurbaşkanlığı ile bağlı olan ofisler, Cumhurbaşkanlığı teşkilatında yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yapılanmış⁸⁴² Cumhurbaşkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahiptir⁸⁴³. Bu ofislerin, kamu tüzel kişiliği olduğundan Anayasa'ya göre

⁸³⁷ Merkezden yönetim taşra teşkilatında yer alan ilden ayırmak için il özel idaresi kavramı kullanılmaktadır. (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 302). İl özel idareleri kaldırıldığından il özel idaresi sadece büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde bulunmaktadır (6360 sayılı KHK m. 1/5). İl özel idaresi, yönetmelik çıkarır (5302 sayılı Kanun m. 7/1-b). İl genel meclisi, il özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul eder (5302 sayılı Kanun m. 10/1-k).

⁸³⁸ Büyükşehir belediyesi, kamu tüzel kişiliğine sahip olduğundan (5216 sayılı Kanun m. 3/1-a) kendi görev alanında yönetmelik çıkarabilir. Büyükşehir ilçe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır (5216 sayılı Kanun m. 12/3). Belediyeler, kamu tüzel kişiliğine sahip olduğundan (5393 sayılı Kanun m. 3/a) kendi görev alanında yönetmelik çıkarabilir. Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri, belediye meclisi kabul eder (5393 sayılı Kanun m. 18/1-m); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; gayri sıhhi müesseselerin açılış, çalışma ve denetimine ilişkin görevleri bulunan büyükşehir belediyelerinin bu konularda yönetmelik çıkarma yetkisi vardır. (DİDDGK, T. 28/1/1994, E. 1992/253, K. 1994/37 (DD, Y. 26, S. 90, 132-137)).

⁸³⁹ Ayrıca, mahalli idareler içerisinde yer alan mahalli idare birlikleri de kamu tüzel kişiliğine sahiptir (5355 Kanun m. 4/1).

⁸⁴⁰ 2017 Anayasa değişikliği sonrası bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları, belli idareleri ifade etmediğinden ve aralarında net bir ayrım yapılamadığından bu idarelerin hepsini “*bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar*” olarak adlandırmak daha yerindedir. (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 259). 2017 Anayasa değişikliği sonrası bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları, belli idareleri ifade etmediğinden ve aralarında net bir ayrım olmadığından bunları kapsayacak “*bağlı olan kuruluş*” kavramını kullanmak daha uygun olacaktır.

⁸⁴¹ Kamu kurumları, faaliyet konuları bakımından; idari kamu kurumları, sosyal kamu kurumları, bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları ve iktisadi kamu kurumları (kamu iktisadi teşebbüsleri-KİT'ler) şeklinde türlere ayrılabilir. (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 345). Bu çalışma klasik idari teşkilat yapısı esas alınarak hazırlanmıştır. Ancak doktrinde, 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan bakanlıkların her türlü bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşların, bakanlıklar ve dolayısıyla genel idari hiyerarşisinden ayrı hareket etmediğinden merkezi idare içinde yer aldığı ileri sürülmüştür. (Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 198-199); Bu görüşü savunan yazar; idari, iktisadi ve sosyal kamu kurumlarını, “*bağımlı kamu kurumları*” olarak adlandırıp merkezi teşkilatta ele almaktadır. (Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 222-230).

⁸⁴² Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 253.

⁸⁴³ Bunlar, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisidir (1 sayılı CBK m. 525/1). Doktrinde yer alan bir görüşe göre; ofisler, devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel

kendi görev alanlarıyla ilgili yönetmelik çıkarabilir. Cumhurbaşkanlığına bağlı, Cumhurbaşkanlığı ile ilgili ya da ilişkili kurum ve kuruluşlardan kamu tüzel kişiliği olanlar da Anayasa'ya göre kendi görev alanında yönetmelik çıkarabilir⁸⁴⁴.

Bakanlığın bağlı kuruluşlarından da bazılarının kamu tüzel kişiliği olduğundan bunlar Anayasa'ya göre kendi görev alanlarıyla ilgili yönetmelik çıkarabilmesi mümkündür⁸⁴⁵. Bakanlığın ilgili kuruluşlarının hepsinin kamu tüzel kişiliği olduğundan bunlar Anayasa'ya göre kendi görev alanıyla ilgili yönetmelik çıkarabilir⁸⁴⁶. Bakanlığın ilişkili kurum ve kuruluşları, genel idari denetime tabi

kişiliğine sahip olduğundan merkezi idarede yer almayan gerçekte bir kamu kurumudur. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 368). Yine benzer bir başka görüşe göre de Cumhurbaşkanlığı ile ofisler arasında idari vesayet ilişkisi kurulmakla birlikte ofisler üzerindeki Cumhurbaşkanının emir ve direktif verme yetkisinin bulunması bu ilişkiyi hiyerarşiye yaklaştırmaktadır. (Üstün, G. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri", *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Yayınevi, 33-34); Benzer bir görüşe göre; ofisler hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olup idari vesayet ilişkisi kurulabilir. (Yasin, a.g.m., 2019, 330-331); Ancak aksi yönde görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı ofisleri, başkent teşkilatında hiyerarşik denetime tabidir. (Ulusoy, a.g.e., 2022, 184); Doktrinde yer alan bir görüşe göre; Cumhurbaşkanının emir ve direktifini içeren hiyerarşi yetkileri idari vesayet yetkisine aykırıdır. (Ocak, K. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri", *AY*, C. 36, S. 1, 177); Doktrinde bir başka görüşe göre de Cumhurbaşkanının ayrı bir kamu tüzel kişiliği olan ofisler üzerinde hiyerarşi yetkisi olamayacağından kamu tüzel kişiliğinin ya da hiyerarşi yetkisinin kaldırılması gerekir. (Gözler, K. (2019). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdarî Teşkilâtı)*, Bursa, 2. B., Ekin Basım Yayın Dağıtım, 112); Anayasa Mahkemesinin benzer bir konuya ilişkin kararında; il özel idarelerinin görevi olan mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırının Bakanlar Kurulunca tespit olunacağına ilişkin kanunu, genel, sınırsız, takdire bağlı, zaman içinde sık sık değişebilen, hiyerarşi benzeri, ölçütleri belirsiz bir yetki tanıdığı ve idari vesayet yetkisini aştığından yasama yetkisinin devredilmezliği (Any. m. 7), idarenin bütünlüğü (Any. m. 123), yerel yönetim ilkelerine ve idari vesayet yetkisine (Any. m. 127/2/5) aykırı bulunmuştur. (AYM, T. 22/6/1988, E. 1987/18, K. 1988/23 (R. G., T. 26/11/1988, S. 20001)); Kanaatimizce de ofislere, idari vesayet yetkisini aşan bir yetki tanınmış olmakla birlikte kamu tüzel kişiliğine sahip olduğundan ofisler yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alır.

⁸⁴⁴ Cumhurbaşkanlığına bağlı olan Savunma Sanayi Başkanlığı, kamu tüzel kişiliği olduğundan (7 sayılı CBK m. 3/1) Anayasa'ya göre kendi görev alanıyla ilgili yönetmelik çıkarabilir. Cumhurbaşkanlığına bağlı Türkiye Varlık Fonu, Kanunun ilgili maddesi kapsamındaki tescil işlemleri ile sınırlı olmak üzere tüzel kişiliğe sahip olduğundan (6741 sayılı Kanun m. 5/1-2) kanaatimizce yönetmelik yapması mümkün değildir. Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluş olan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun, kamu tüzel kişiliği vardır (5411 sayılı Kanun m. 111/1, 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi).

⁸⁴⁵ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 380; Bunlara örnek; Orman Genel Müdürlüğü (4 sayılı CBK m. 333), Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (4 sayılı CBK m. 120/1) ve Karayolları Genel Müdürlüğü (4 sayılı CBK m. 210) verilebilir. Bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarından kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kamu tüzel kişiliğine sahip olanlar, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bunlardan kamu tüzel kişiliğine sahip olmayanlar da merkezden yönetim teşkilatı içinde yer alan kamu kurumlarıdır. (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., 2023, 260).

⁸⁴⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 380; Bunlara örnek; Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı (4 sayılı CBK m. 95/1), KOSGEB (4 sayılı CBK m. 224/2), Helal Akreditasyon Kurumu (4 sayılı CBK m. 174/1) ve Mesleki Yeterlilik Kurumu (4 sayılı CBK m. 239/1) verilebilir. İktisadi devlet teşekkülü (İDT) ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adı olan İktisadi Kamu Kurumları (Kamu İktisadi Teşebbüsleri, 233 sayılı KHK m. 2/1-1), kamu tüzel kişiliğine sahip ve merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidir (233 sayılı KHK m. 4/1). Kamu iktisadi teşebbüsleri,

kılınan düzenleyici ve denetleyici kurumlardan⁸⁴⁷ ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından (Any. 135/1)⁸⁴⁸ oluşur ve hepsinin kamu tüzel kişiliği olduğundan bunlar Anayasa'ya göre kendi görev alanıyla ilgili yönetmelik çıkarabilir. Ayrıca, bakanlığın bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları olarak belirlenen kurumlardan kamu tüzel kişiliğine sahip olanlar, kendi görev alanıyla ilgili yönetmelik çıkarabilir⁸⁴⁹.

Ayrıca, kamu tüzel kişiliğine sahip olduğundan Anayasa'ya göre yönetmelik çıkarabilen diğer kurumlar da vardır. Örneğin; bağımsız, düzenleyici denetleyici kuruluş olan Yükseköğretim Kurulu kamu tüzel kişiliğine sahiptir (2547 sayılı Kanun m. 6/1-a). Üniversiteler de kamu tüzel kişiliğine sahip olup (Any. m. 130/1) Yükseköğretim Kuruluna bağlıdır (2547 sayılı Kanun m. 6/1-a). Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı da kamu tüzel kişiliğine sahip ve Yükseköğretim Kurulunun ilgili kuruluşudur (4 sayılı CBK m. 347/1).

Cumhurbaşkanınca (Any. m. 123/3 uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile) kurulur ve bakanlıklarla ilgilendirilebilir. (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 347). İktisadi devlet teşekkülüne örnek; bakanlıkla ilgili olan Devlet Malzeme Ofisi (1899 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararıyla yürürlüğe konulan Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü Ana Statüsü m. 4/5), Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (7330 sayılı Kanun m. 3/1-2) ve T. C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğüdür (Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü Ana Statüsü m. 4/6). Kamu iktisadi kuruluşuna; bakanlıkla ilgili olan Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Ana Statüsü m. 3/6) ve Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü (Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü Ana Statüsü m. 3/6) örnek olarak gösterilebilir.

⁸⁴⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 350; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 380; Bunlara örnek; Türkiye Enerji, Nükleer ve Maden Araştırma Kurumu (4 sayılı CBK m. 679/1-1), Nükleer Düzenleme Kurumu (2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi), Kişisel Verileri Koruma Kurumu (6698 sayılı Kanun m. 19/1 ve 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi) ile Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (6701 sayılı Kanun m. 8/1-1 ve 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi) verilebilir. Ayrıca, 5018 sayılı Kanunun eki III sayılı Cetvel'de düzenleyici ve denetleyici kurumların listesi bulunmaktadır.

⁸⁴⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 350; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1386; Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları odalar, ticaret borsaları, barolar ve birliklerdir. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 703). Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşlara örnek; Barolar ve üst kuruluşu Türkiye Barolar Birliği (1136 sayılı Kanun m. 76/1, 109/2), Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları ve üst kuruluşu Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği (3568 sayılı Kanun m. 14/1-2, 28/3) ile Eczacı Odaları ve Üst Kuruluşu Türk Eczacıları Birliği, Diş Hekimleri Odaları ve Üst Kuruluşu Türk Diş Hekimleri Birliği (3224 sayılı Kanun m. 3/1, 19/3) verilebilir.; Anayasa Mahkemesi; idari vesayet yoluyla merkezî idarenin denetimine tabi olan meslek kuruluşlarının özerkliğinin, meslek mensuplarının uyacağı ilke ve kuralları belirleme yetkisini de içerdiği sonucuna varmıştır. (AYM, T. 14/2/2013, E. 2011/150, K. 2013/30 (R. G., T. 25/6/2013, S. 28688)).

⁸⁴⁹ Örneğin RTÜK (Any. m. 133/3, 2018/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi) ve Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (Any. m. 134/1, 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi) Anayasa'ya göre kamu tüzel kişiliğine sahiptir.; Bağlı, ilgili, ilişkili kurumları görmek için bkz. <https://kms.kaysis.gov.tr/>.

Kamu tüzel kişileri kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelik çıkarabilir (Any. m. 124/1).

Kamu tüzel kişilerinin; iş birliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren yönetmelikler Resmî Gazete’de yayımlanır (3011 sayılı Kanun m. 1). Resmî Gazete’de yayımlanması gereken yönetmelikler için yayım zorunlu şekil şartıdır⁸⁵⁰. Bu hükme ilişkin hangi yönetmeliğin Resmî Gazete’de yayımlanacağı ile ilgili oluşabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanlığı yetkili olduğundan (3011 sayılı Kanun m. 1) Cumhurbaşkanının yorum yetkisi söz konusudur⁸⁵¹. Resmî Gazete’de yayımlanmayan yönetmeliklerin ilgililerine ilan edilip duyurulması gerekir⁸⁵². Mahalli idareler tarafından çıkarılacak yönetmelikler, Resmî Gazete’de yayımlanmak zorunda olmayıp yönetmeliklerin mahallinde çıkan gazete ya da diğer yayın yollarıyla ilan edilmesi mümkündür (3011 sayılı Kanun m. 2).

Merkezi idare, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi için mahalli idareler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller dâhilinde idari vesayet yetkisine sahiptir (Any. m. 127/5). Vesayet yetkisi, farklı kamu tüzel kişileri arasında gerçekleştiğinden hiyerarşi yetkisinde olduğu gibi bir işlemin nasıl yapılacağı konusunda emir ve talimat verme yetkisini içermemektedir⁸⁵³. Vesayet yetkisine sahip merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşu üzerinde hiyerarşi yetkisine sahip olmadığından kural olarak merkezi idarenin düzenleyici işlemleri, yerinden yönetim kuruluşunun düzenleyici işleminin üstünde yer almaz. Merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının üzerindeki istisnai ve sınırlı olan vesayet yetkisi, kanunla vesayet makamına yerinden yönetim kuruluşunun düzenleyici işlemi üzerinde onama⁸⁵⁴, geri gönderme⁸⁵⁵ veya değiştirerek onama yetkisi verebilir. Vesayet makamı, baştan onaylayarak yürürlüğe soktuğu bağımsız olan yerinden yönetim kuruluşunun düzenleyici işlemini sonradan iptal edemez veya değiştiremez⁸⁵⁶.

⁸⁵⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 78.

⁸⁵¹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1398; Cumhurbaşkanlığına verilen bu yorum yetkisine ilişkin eleştiri için bkz. Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1398-1399.

⁸⁵² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1399.

⁸⁵³ Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, 2019, 146.

⁸⁵⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1438.

⁸⁵⁵ Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, 2019, 416.

⁸⁵⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1438.

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmî Gazete’de yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemlere ilişkin taslaklar Anayasa’ya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanı programı ile kalkınma plan ve programlarına uygunluğu yönünden incelenir. Üniversiteler ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmî Gazete’de yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemler ise Anayasa ve diğer mevzuata uygunluğu yönünden incelenir. İnceleme sonucunda uygun bulunmayan veya hukuka aykırı olduğu tespit edilen taslaklar kurumuna iade edilir (10 sayılı CBK m. 6/1).

Doktrinde “*uygun bulunmayanlar*” ibaresiyle idari teşkilat üzerinde Cumhurbaşkanlığına yerindelik denetimi yetkisi verilmesinin özerkliği zedelediğinden Anayasa’ya aykırı olduğu ileri sürülmüştür⁸⁵⁷. Doktrinde benzer bir görüşe göre; bu hüküm, kamu tüzel kişisinin düzenleme yetkisini tek başına kullanmasını engelleyerek yerinden yönetim esasını ve kamu tüzel kişiliğinin asgari özerkliğini kaldırdığından ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanını aştığından Anayasa’nın 104, 123 ve 124 üncü maddelerine aykırıdır⁸⁵⁸. Yine bu görüşe göre de Cumhurbaşkanının taslakları yerindelik denetiminden geçirmesi ve “*uygun bulunmama*” durumunda da kurumuna iade edebilmesi; Cumhurbaşkanlığının bu işlemlerin tesis edilmesinde yetkili makam hâline getirmiştir⁸⁵⁹. Bu düzenleme, vesayet denetimini, hiyerarşiye yaklaştıran bir düzenlemedir.

Ancak Anayasa Mahkemesi konuya ilişkin olarak açılan bir davada; bu hükümde yer alan “*uygun bulunmayan veya*” ibaresinin Anayasa’ya aykırı olmadığına karar vermiştir⁸⁶⁰.

⁸⁵⁷ Yasin, *a.g.m.*, 2019, 332-333; Doktrinde benzer şekilde yerindelik denetimini içeren hiyerarşi ilişkisi olduğu belirtilmiştir. (Çakır, H. M. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı-Bakan İlişkisi”, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, İstanbul, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, 53).

⁸⁵⁸ Kara, B. C., Acun, B. (2020). “10 Numaralı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. Maddesiyle Cumhurbaşkanına Tanınan Yetkilerin Anayasa’ya Uygunluğu”, *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı*, 683-684.

⁸⁵⁹ Kara, Acun, *a.g.m.*, 2020, 665.

⁸⁶⁰ AYM, T. 18/3/2021, E. 2018/127, K. 2021/18; Bu karara ilişkin doktrinde yapılan eleştiri için bkz. Gözler, K. “Yönetmeliklerin Cumhurbaşkanlığı Tarafından Denetimi Üzerine Anayasa Mahkemesinin 18 Mart 2021 tarih ve E.2018/127, K.2021/18 Sayılı Kararı Hakkında Bir Eleştiri”. (<https://www.anayasa.gen.tr/aym-2021-18.htm>, Erişim tarihi: 20.03.2023).

Kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlere karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarında Danıştay ilk derece mahkemesi olarak görevlidir (2575 sayılı Danıştay Kanun m. 24/1-c). Kamu tüzel kişilerinin uygulama alanı mahalli olan ve üst hukuk normlarına aykırı olan yönetmelikleri konusuna göre idare veya vergi mahkemesinde görüleceğinden idari yargı denetimine tabidir⁸⁶¹. Mahalli idarelerin yönetmelikleri o yerdeki idare mahkemelerinde denetlenir⁸⁶².

Kanunun uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılan yönetmelik (Any. m. 124), geçerliliğini kanundan aldığından kanunun altında yer alır⁸⁶³. Zira yürütme organının iradesi olan yerinden yönetim teşkilatının yönetmeliği, yasama organının iradesi olan kanunlara aykırı olamayacağından (Any. m. 124) hiyerarşide kanunun altında yer alır⁸⁶⁴. Bu kapsamda kamu tüzel kişilerinin yönetmeliği hiyerarşide, kanunun altında yer alır.

Kamu tüzel kişilerinin yönetmeliği hiyerarşide, OHAL CBK kanuna eşdeğer olduğundan onun altında yer alır⁸⁶⁵.

Yönetmelikler, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve hukukun genel ilkelerine aykırı olamaz⁸⁶⁶. Yönetmelik hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarıldığından (Any. m. 124/1), geçerliliğini Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden aldığından⁸⁶⁷, yetki

⁸⁶¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 82.

⁸⁶² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1404.

⁸⁶³ Açıl, *a.g.m.*, 2018, 748; Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 299.

⁸⁶⁴ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 226; Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; Sermaye Piyasası Kurulu kararının uygulanma esasları ile bankaların faaliyetine ilişkin olarak kanunda yer almayan yeni bir zorunluluk öngöremez. (Dan. 10 D., T. 3/11/1998, E. 1996/9498, K. 1998/5507 (**DD**, Y. 29, S. 99, 1999, 463-467)).

⁸⁶⁵ Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 299; Atay, *a.g.e.*, 2018, 58; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

⁸⁶⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 81; Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; yönetmelikler üst norm olan Anayasa, kanun, tüzük ve hukukun genel prensiplerinin öngördüğü şekil kurallarına uymalı ve onlara aykırı hükümler içermemelidir. Dan. 12. D., T. 13/10/1967, E. 965/3828, K. 967/1556 (**DKD**, Y. 31, S. 119-122, 460-462); Bu konuda diğer kararlar için bkz. Dan. 5. D., T. 16/4/1997, E. 1995/852, K. 1997/860 (**DD**, Y. 28, S. 95, 271-278); Dan. 5. D., T. 10/11/2005, E. 2002/3255, K. 2005/5075 (**DD**, S. 112, 171-172); Dan. 5. D., T. 25/5/1988, E. 1987/2545, K. 1988/1659 (**DD**, Y. 19, S. 72-73, 302-305); Dan. 3. D., T. 30/6/1971, E. 1971/372, K. 1971/420 (**DD**, Y. 2, S. 5, 82-86); Dan. Mürettep D., T. 13/2/1978, E. 1978/8618, K. 1979/288 (**DD**, Y. 10, S. 36-37, 692-694); Dan. 8. D., T. 7/3/1977, E. 1976/1911, K. 1977/705 (**DD**, Y. 8, S. 28-29, 490-493); İdare mahkemesi kanuna aykırı yönetmeliği, iptali istenmişse alt basamakta yer alan normların üst basamaktaki normlara aykırı olamayacağı ilkesine göre iptal eder; ancak istenmemişse uyumsuzluğa kanun hükmünü uygulayarak çözer. (Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 235).

⁸⁶⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 70.

bakımından geçerlilik bağı kurulduğundan ve yönetmelik ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesine uygun olmak zorunda olduğundan (Any. m. 104/18 ve 124/1) Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır⁸⁶⁸. Ayrıca, kamu hizmetlerinde çalışan üstünden aldığı emri değerlendirmesine ilişkin hükümde sıralamada yönetmelikten sonra Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gelmesi (Any. m. 137/1) de bunu teyit eder⁸⁶⁹. Bu kapsamda kamu tüzel kişilerinin yönetmeliği hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır. Zira yönetmelikler normlar hiyerarşisinde kendinden önce gelen kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aykırıysa konu unsuru bakımından sakattır⁸⁷⁰.

Kamu tüzel kişileri ile Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin hiyerarşideki yerine ilişkin doktrinde farklı görüşler söz konusudur.

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği ile diğer yönetmelikler hiyerarşide aynı basamakta yer alır⁸⁷¹.

Doktrindeki bir başka görüşe göre; yönetmeliklerin kendi içindeki normlar hiyerarşisindeki yeri, bu yönetmeliği koyan makamın, makamlar hiyerarşisindeki yerine bağlı olduğundan⁸⁷² bunlar arasındaki hiyerarşi, organik (şekli) kritere göre kurulmaktadır⁸⁷³. Bu görüşe göre de yerinden yönetim teşkilatının da yönetmeliği hiyerarşide, daha üst makamın yaptığı Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin altında yer alır⁸⁷⁴. Bu kapsamda kamu tüzel kişiliğinin yönetmeliği hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin altında yer alır.

Yürütme organı içerisinde yer alan yerinden yönetim teşkilatının yönetmelikleri de hiyerarşide, yürütme organının en yüksek karar makamı Cumhurbaşkanı olduğundan ve genellikle daha genel düzenleme içerdiğinden Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin kanaatimizce altında yer alır.

⁸⁶⁸ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 391.

⁸⁶⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 70, dn. 71.

⁸⁷⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1391.

⁸⁷¹ İba, *a.g.e.*, 2017, 5.

⁸⁷² Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 98.

⁸⁷³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

⁸⁷⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1405, 1434-1435; Güneş, *a.g.m.*, 2020, 170.

Mahalli idarelerden olan köy ve belediye idareleri, genel zabıta konusunda devlet kolluk makamlarının düzenleyici işlemlerine aykırı bir düzenleme yapamaz⁸⁷⁵. Ancak kolluk alanında alt zabıta makamları, üst makamların aldığı tedbir ve kararları, gerektiğinde belli yerde ve zamanda kamu düzeninin gereklerini göz önünde bulundurarak daha sertleştirebilir⁸⁷⁶. Alt düzenlemeler üst kuralları tamamlayan, geliştiren ve etkili şekilde uygulanmasını sağlayan genel düzenleme yetkisi olduğundan alt kolluk makamlarının, üstün düzenleyici işlemlerine oranla daha kısıtlayıcı hükümler koyması için bunların çerçevesini ve amacını aşmaması gerekir⁸⁷⁷. Belediye üst makamın koyduğu kuralları hafifletmeyen ya da etkisini azaltmayan beldenin koşullarına uygun yeni hükümler içeren yönetmelik yapabilir⁸⁷⁸.

Merkezi idare ile hizmet yerinden yönetim kuruluşunun düzenleyici işlemleri arasındaki yetki paylaşımı kural olarak konu itibarıyla yapılmıştır. Bunlar arasındaki çatışma da itibarıyla yetki kurallarına göre çözülür⁸⁷⁹. Bu kapsamda bakanlık ile kamu tüzel kişinin yönetmelikleri arasında konu itibarıyla yetkili olanın yönetmeliği üstün kabul edilir.

Ancak konu itibarıyla yetki kurallarıyla çözülemeyen durumlara ilişkin kamu tüzel kişileri ile bakanlıkların yönetmeliklerinin hiyerarşik ilişkisine dair doktrinde farklı görüşler vardır.

İdari teşkilattaki yerinden hareket eden görüşe göre; bir konuda hem merkezi idare hem yerinden yönetim kuruluşu yetkiliyse yerinden yönetim kuruluşunun düzenleyici

⁸⁷⁵ Duran, *a.g.e.*, 1982, 293; Örneğin köy ihtiyar meclisi ile muhtarı, belediye meclisi ve encümeni, Sağlık Bakanlığının genel sağlığa ilişkin yönetmeliğine aykırı düzenleyici işlem yapamaz ve yönetmelikte zorunlu öngörülenleri istisna tutamaz. (Duran, *a.g.e.*, 1982, 293).

⁸⁷⁶ Duran, *a.g.e.*, 1982, 293-294; Örneğin vali, güvelliğin ve asayişin korunması ve sağlanması için zorunlu olursa tüzükten daha fazla kısıtlayıcı genel emir çıkarabilir. (Duran, *a.g.e.*, 1982, 294-295).

⁸⁷⁷ Duran, *a.g.e.*, 1982, 295.

⁸⁷⁸ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 193; Örneğin Sağlık Bakanlığı, açıkta su satılmasını yasaklayarak plastik şişede satılmasına izin veren düzenleme yapmışsa bir belediye mahalli şartlar gerektiriyorsa suların sadece cam şişede satılmasını öngören düzenleyici işlem yapabilir. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1439); Örneğin Fransa’da Danıştay, belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığının gösterimine izin verdiği filmleri, yerel koşulların gerektirmesi durumunda gösterimlerini yasaklanabileceğine karar vermiştir. (Conseil d’État, 18 Aralık 1959, Société Les Films Lutetia, RDCE, 1959, 694 (Nakleden: Auby, Jean-Marie, Drago, Ronald. (1975). *Traité de contentieux administratif*, Paris, LGDJ, İkinci B., C. 2, 347)’den naklen Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1439-1440).

⁸⁷⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1438-1439; Örneğin yükseköğretim kurumlarına öğrenci yerleştirme yetkisi kanunla ÖSYM’ye verildiğinden ÖSYM’nin düzenleyici işlemi ile Milli Eğitim Bakanlığının düzenleyici işlemi çatışyorsa ÖSYM’nin yönetmeliği üstün tutulur. Bakanlık ile il özel idaresi, valilik ile belediye, bakanlık ile KİT yönetmeliği çatışarsa düzenlenen konu hangi makamın yönetmeliği üstün tutulur. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1439).

işlemi hiyerarşide merkezi idarenin düzenleyici işleminin altında yer alır⁸⁸⁰. Bu çerçevede; vesayet yetkisine tâbi bir konuya ilişkin olarak vesayete tâbi kamu kurumunun yönetmeliği hiyerarşide, bakanlık yönetmeliğinin altında yer alır⁸⁸¹. Benzer bir görüşe göre de idari vesayet makamına kanunla kamu tüzel kişilerinin görev alanıyla ilgili karar alma yetkisi tanınmışsa kamu tüzel kişiliğinin yönetmeliği idari vesayet makamının yönetmeliğinin altında yer alır. Örneğin; bu yönde bir yetki tanınmışsa belediye yönetmeliği hiyerarşide, bir bakanlığın bütün ülkeyi kapsayan yönetmeliğinin altında yer alır⁸⁸². Bu görüşe göre de vesayet makamının yönetmeliği ile vesayete tâbi makamın yönetmeliği çatışırsa da vesayet makamının yönetmeliği uygulanır⁸⁸³.

Ancak doktrinde bir başka görüş, aralarında hiyerarşi ilişkisi olan kurumların idari teşkilattaki yerinden hareket eden hiyerarşi görüşünün çerçeve yönetmelik uygulamasından kaynaklandığını ileri sürmektedir. İdare, teşkilat ilkeleri ve kamu hizmeti gereğince kanuna ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aykırı olmamak şartıyla çerçeve yönetmelikten bağımsız yönetmelik yapma yetkisine sahiptir⁸⁸⁴. Bu görüşe göre; yönetmelik yapabilen kamu tüzel kişilerinin merkezi idare ile hiyerarşik ilişkisi bulunmadığından sadece idari teşkilattaki yerine göre yönetmeliklerin arasındaki hiyerarşi belirlenemez. Aralarında hiyerarşi olmayan idarelerin yönetmelikleri arasındaki çatışmada, yerine getirdiği görev ve genel-özel düzenleme ilişkisine göre çözülür. Örneğin; aynı konuya ilişkin bakanlığın yönetmeliği bağlı veya

⁸⁸⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1439.

⁸⁸¹ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 98-99; Benzer görüşler için bkz. Atay, *a.g.e.*, 2018, 81; Tan, *a.g.e.*, 2018, 77.

⁸⁸² Güneş, *a.g.e.*, 1965, 192-193.

⁸⁸³ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 99; Her mahkeme, kanuna aykırı yönetmeliği ihmal edip doğrudan kanunu uygulamaya yetkili olduğu gibi aralarında hiyerarşi bulunan yönetmeliklerin çatışmasını da çözmeye yetkilidir. Bu çerçevede, üst yönetmeliğe aykırı alt yönetmeliği ihmal edip doğrudan doğruya üst yönetmeliği uygulayabilir. (Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 99); İçişleri Bakanlığının yerel yönetimleri ilgilendiren yönetmeliği ile belediyelerin yönetmelikleri arasında çatışma, konu itibarıyla yetki kuralları çerçevesinde çözülecektir. Bakanlığın yönetmeliği, idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik kurallar koyuyorsa ve yerel yönetim ilkesine aykırı düzenleme getirmiyorsa uygulanacaktır. (Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185).

⁸⁸⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 82; Doktrinde bir başka görüşe göre; aralarında hiyerarşik üstünlük olmayan makamlarca aynı konuda yapılan hizmetin ihtiyaçları bakımından haklı gerekçesi varsa özel yönetmelik hiyerarşik genel yönetmeliğe (üst makam tarafından çıkarılsa da) göre kuralları daha ağırlaştırabilirken hafifletilemez. (Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 335); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; kanunla genel yönetmelikle düzenlenebileceği belirtilen hususlar, genel yönetmeliğe aykırı olarak özel yönetmelikle düzenlenemez. Dan. 5. D., T. 16/4/1997, E. 1995/850, K. 1997/861 (**DD**, Y. 28, S. 95, 278-289).

ilgili kuruluşun yönetmeliğinden daha genel kurallar içerdiğinden normlar hiyerarşisinde daha üstte yer alır⁸⁸⁵.

Bir başka görüşe göre de bakanlık ile vesayetindeki kamu tüzel kişisinin düzenlemeleri arasında hiyerarşi yoktur. Ancak bakanlık, kanunda öngörülmüşse vesayete tabi kamu tüzel kişisinin yönetmeliğindeki kendi yönetmeliğine aykırı hükümleri iptal edebilir ya da değiştirilmesini talep edebilir. Bu görüşe göre de bunlar arasında çatışma, görev alanıyla daha yakından ilişki ya da birlikte düzenleme ölçütü esas alınarak çözülür⁸⁸⁶.

Kanaatimizce bakanlıkla onun ilgili, bağlı ve ilişkili olduğu kurumla arasında hiyerarşi yetkisi olmayıp vesayet yetkisi söz konusudur. Bu vesayet yetkisi düzenleyici işlemleri de kapsıyorsa merkezi idare teşkilatının, idarenin bütünlüğü için mevzuatta hukuki birliği sağlaması gerektiğinden ve aynı konuya ilişkin yönetmeliklerden bakanlıklarınki bağlı veya ilgili kuruluşların yaptıklarından daha genel kurallar içerdiğinden hiyerarşide daha üsttedir. Ayrıca, kanaatimizce mevzuatta uyumun sağlanması için çıkarılan üst makamın çerçeve yönetmeliğinin ana noktalarına idare tarafından uyulması gerekir.

Nitekim Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre de çerçeve niteliğindeki genel yönetmelikte bu yönetmelikle uyumlu özel yönetmelikler yürürlüğe konuluncaya kadar uygulanacağı öngörülmektedir. Bu nedenle de kurumlara, genel yönetmeliğe uygun olarak kendi yönetmeliklerinde düzenleme yapma zorunluluğu getirilmiştir⁸⁸⁷.

Yerinden yönetim kuruluşlarının kendi arasında hiyerarşi ve vesayet ilişkisi olmadığından ve ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip ve bağımsız kuruluşlar olduklarından bu kurumların, düzenleyici işlemleri arasında da hiyerarşi yoktur⁸⁸⁸. Zira makamın düzenleyici işlemleri arasında hiyerarşi olmadığından idari hiyerarşide aynı düzeyde yer alan iki farklı makamın düzenleyici işlemleri arasında da hiyerarşi yoktur⁸⁸⁹. Bu çerçevede, yetkileri birbirinden konu itibarıyla ayrılan yer ve hizmet yönünden

⁸⁸⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 82.

⁸⁸⁶ Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 333; Örneğin GSM baz istasyonlarına ilişkin Çevre ve Şehircilik Bakanlığının, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının, BTK'nın ve İçişleri Bakanlığının yönetmeliği farklıysa konunun, görev alanıyla yakın ilişkili olduğu idari makamınki esas alınır. (Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 334); Örneğin İçişleri Bakanlığının yerel yönetimleri ilgilendiren yönetmeliği ile belediyelerin yönetmelikleri arasındaki çatışma, konu itibarıyla yetki kuralları çerçevesinde çözülür. Belediye yönetmeliği ile çatışan bakanlık yönetmeliği, idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik kurallar koyuyorsa ve yerel yönetim ilkesine aykırı düzenleme getirmiyorsa uygulanır. (Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185).

⁸⁸⁷ Dan. 2. D., T. 5/3/2020, E. 2016/13464, K. 2020/1369 (Kazancı).

⁸⁸⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1440; Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, 2019, 416-417.

⁸⁸⁹ Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, 2019, 416.

yerinden yönetim kuruluşlarının düzenleyici işlemleri arasında da çatışma, konu ve yer itibarıyla yetki alanı kuralına göre çözülür⁸⁹⁰. Benzer bir görüşe göre; yönetmelik yapabilen diğer kamu tüzel kişilerinin kendi aralarında hiyerarşik ilişkisi bulunmadığından sadece idari teşkilattaki yerine göre yönetmeliklerin arasındaki hiyerarşi belirlenemez. Aralarında hiyerarşi olmayan idarelerin yönetmelikleri arasındaki çatışmada, yerine getirdiği görev ilişkisine göre çözülür⁸⁹¹.

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; aynı makamdan çıkan düzenleyici işlemler arasında hiyerarşi yoktur⁸⁹². Zira aynı makam, düzenleyici işlem yaparken önceki düzenleyici işlemine uymak zorunda değildir⁸⁹³. Aynı makamın düzenleyici işlemlerindeki çatışma, sonraki kuralın öncekini ilga etmesi ilkesine göre çözülür⁸⁹⁴.

Bu görüşe göre; hatta çatışan düzenleyici işlemlerden birinin yönetmelik, diğerinin adsız düzenleyici işlem olması arasında fark olmadığından aynı makamdan çıkan sonraki tarihli adsız düzenleyici işlem önceki tarihli yönetmeliği ilga edebilir⁸⁹⁵. Aynı kamu tüzel kişisi tarafından aynı konuya ilişkin yapılan yönetmeliklerden yenisi eskisini değiştirdiğinden ya da kaldırdığından⁸⁹⁶ en son tarihlisi uygulanır⁸⁹⁷. Ayrıca, aynı makamdan çıkan eski ve yeni düzenleyici işlemler arasında hiyerarşi

⁸⁹⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1441; Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, 2019, 417; Günday, *a.g.e.*, 2017, 230; Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185; Örneğin Orman Genel Müdürlüğü'nün bir yönetmeliğiyle Karayolları Genel Müdürlüğü'nün bir yönetmeliği çatırsa hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri konu itibarıyla belirlendiğinden konu, hangisinin görev alanına giriyorsa onun yönetmeliği üstün tutulur. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1441). Örneğin aynı nitelikteki belediyelerin yönetmelikleri arasındaki çatışma yer itibarıyla yetki kurallarıyla çözülebilir. Büyükşehir belediyesiyle ilçe belediyelerinin düzenleyici işlemleri arasındaki yetki sorunu yer ve konu itibarıyla yetkiye göre çözülebilir. İçişleri Bakanlığının yerel yönetimleri ilgilendiren yönetmeliği ile belediyelerin yönetmelikleri arasında çatışma konu itibarıyla yetki kuralları çerçevesinde çözülecektir. Belediye yönetmeliği ile çatışan bakanlık yönetmeliği, idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik kurallar koyuyorsa ve yerel yönetim ilkesine aykırı düzenleme getirmiyorsa uygulanır. (Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185); İl özel idaresi, belediye ve köy idarelerinin düzenleyici işlemleri arasında çatışmada düzenleyici işlemin düzenlediği konu, hangi mahalli idarenin yetki alanına giriyorsa onun düzenleyici işlemi diğerinin düzenleyici işleminden üstün tutulur. Örneğin iki komşu il özel idaresi, belediye veya köyün düzenleyici işlemleri arasında çatışmada düzenleyici işlemin uygulanacağı yer, hangi mahalli idarenin coğrafi sınırları içindeyse o idarenin düzenleyici işlemi, diğerinin düzenleyici işleminden üstün tutulur. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin düzenleyici işlemleri arasında çatışmada konu, kanunla hangi belediye idaresine verilmişse onun düzenleyici işlemi üstün tutulur. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1440).

⁸⁹¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 82.

⁸⁹² Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1436.

⁸⁹³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

⁸⁹⁴ Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1436; Günday, *a.g.e.*, 2017, 229.

⁸⁹⁵ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1436.

⁸⁹⁶ Duran, *a.g.e.*, 1982, 463; Tan, *a.g.e.*, 2018, 77.

⁸⁹⁷ Atay, *a.g.e.*, 2018, 81.

olmadığından bir makamdan çıkan düzenleyici işlemin, o makamdan çıkan daha eski tarihli bir düzenleyici işleme uyma zorunluluğu bulunmaz⁸⁹⁸. Aynı kamu tüzel kişisi tarafından aynı konuya ilişkin yapılan yönetmeliklerden yenisi eskisini değiştirdiğinden ya da kaldırdığından⁸⁹⁹ en son tarihli uygulanır⁹⁰⁰.

Kamu tüzel kişiliğinin yönetmeliği hiyerarşide, kanunun, OHAL CBK ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır. Kanaatimizce kamu tüzel kişiliği yönetmeliği, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliği tüm yönetmeliklerin üstünde yer aldığından Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin de altında yer alır. İlgili, bağlı ve ilişkili kurumunun yönetmeliği hiyerarşide, aynı konuda bakanlık açıkça yetkilendirilirse bakanlığının yönetmeliğinin de altında yer alır. Aynı kamu tüzel kişinin yönetmelikleri ise hiyerarşide eşittir.

⁸⁹⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

⁸⁹⁹ Duran, *a.g.e.*, 1982, 463; Tan, *a.g.e.*, 2018, 77.

⁹⁰⁰ Atay, *a.g.e.*, 2018, 81.

5. DİĞER İDARİ İŞLEMLERİN HİYERARŞİSİ

Bu başlık altında adsız düzenleyici işlemler ve birel işlemler hiyerarşideki yerlerine göre incelenecektir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelikler, Anayasa’da belirli yetki ve biçim kurallarına bağlanmış düzenleyici işlem türleri olarak öngörülmektedir. Ancak Anayasa’da düzenleme yetkisinin diğer türlerinin tamamını kapsayan bir dayanak bulunmamaktadır⁹⁰¹. İdarenin, Anayasa’da belirtilenler dışında değişik adlar altında yaptığı bu işlemlerine adsız düzenleyici işlemler denmektedir⁹⁰².

Sosyal hayatın gereği olarak düzenleyici işlem; genel, soyut, sürekli, kişilik dışı hükümler içerir. Düzenleyici işlemin belirlediği hakların ve borçların, bir kişi ya da belirlenebilir sayıda grup için veya somut bir olayda uygulama işlemi olarak hayata geçirilmesi de birel işlemle sağlanır.

5.1. Genel Olarak Adsız Düzenleyici İşlemler

Anayasa’nın 8 ve 124 üncü maddeleri, Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerini kapsama alan bir içeriğe sahip olması idarenin genel düzenleme yetkisine kaynak oluşturmaları yönünden elverişli bir durum sergilemektedir⁹⁰³. Anayasa’nın 8 inci maddesi tek başına düzenleme yetkisine dayanak oluşturmaz. Anayasa’nın 124 üncü maddesi uyarınca ancak kanunların uygulanmasını sağlamak için yönetmelik çıkarılabilirken adsız düzenleyici işlemler için kanunlara uygun olmak yeterlidir. Kanunların uygulanmasını sağlamak kanunlara uygun olmaktan daha dar kapsamlıdır. Düzenleme yetkisinin dayanağı Anayasa’nın münferit hükümlerinde yer alır. Adsız düzenleyici işlemlerin anayasal dayanağı yoktur⁹⁰⁴.

Anayasa’nın 124 üncü maddesi hükmü bazı kanunlarda öngörülen adsız düzenleyici işlemleri açıklamak bakımından yetersizdir⁹⁰⁵. Anayasa’da öngörülen bu düzenleyici işlemler dışında düzenleyici işlem tesis edilebilmesi için idarenin düzenleme yetkisini genişletecek bir anayasal dayanağın varlığı zorunludur. Farklı düzenleyici işlem

⁹⁰¹ Öztürk, *a.g.e.*, 2009, 124.

⁹⁰² Özay, *a.g.e.*, 2004, 428; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1409; Doktrinde adsız düzenleyici işlemler, “*uygulayıcı kurallar*” olarak da adlandırılır. (Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 160).

⁹⁰³ Öztürk, *a.g.e.*, 2009, 127.

⁹⁰⁴ Öztürk, *a.g.e.*, 2009, 129.

⁹⁰⁵ Öztürk, *a.g.e.*, 2009, 127-128.

kategoriilerinin aynı zamanda niteliği yönünden farklı düzenleme yetkisi türlerini işaret etmez. Adsız düzenleyici işlemlerin idarenin farklı adlar altında yaptığı düzenleyici işlemler arasındaki farklılıklar, işlemin yetki ve biçim öğelerine ilişkindir; ancak düzenleme yetkisinin türleri, yetkinin kaynağı ve kanunlarla ilişkisine göre belirlenmektedir. Farklı yetki ve biçim kurallarına tabi olsalar da idarenin Anayasa’da yer almayan farklı adlarla yaptığı düzenleyici işlemlerinin tamamı, türev düzenleme yetkisi olup kanunla çizilen çerçeve içerisinde yer almaktadır⁹⁰⁶.

İdarenin düzenleme yetkisi icrai karar alma yetkisine sahip olduğu her durumda, idareye belli bir kamu hizmetinin yürütülmesi görevi verildiğinde Anayasa’da sayılanlar dışında da düzenleyici işlem yapabilir. Genel olarak birel işlem yapma yetkisine sahip her idari makam düzenleyici işlem de yapabilir. İdari makamların, kanuna aykırı olmamak şartıyla⁹⁰⁷ yönetmelik dışında da çeşitli isimler altında genel, nesnel, birel olmayan ve tükenmez kural işlem niteliğinde idari işlemleri bulunmaktadır⁹⁰⁸. Adsız düzenleyici işlemlerle pek çok idari birime kural koyma yetkisi verilerek Anayasa’nın yetki düzeni dağıtılmaktadır⁹⁰⁹.

Kamu tüzel kişiliğine sahip olmasa da her idari makam, icrai karar alma yetkisini objektif hale getirebileceğinden düzenleyici işlem yapabilir⁹¹⁰. Bu çerçevede adsız düzenleyici işlemleri; yönetmelik yapabilen Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin yanı sıra mevzuatla kendine düzenleme yapma, emir ve talimat verme ile yasak getirme gibi yetkiler tanınan icrai karar alma yetkisine sahip makamlar da yapabilir⁹¹¹.

⁹⁰⁶ Öztürk, *a.g.e.*, 2009, 124.

⁹⁰⁷ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1412; Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararına göre; yürütme kanun buyruğu, kapsamı ve sınırı içinde kalarak adsız düzenleyici işlemler yapabilir. (AYM, T. 15/10/1991, E. 1990/29, K. 1991/37 (R. G., T. 5/2/1992, S. 21133)); Benzer yönde başka kararlar için bkz. AYM, T. 15/10/1991, E. 1973/12, K. 1973/24 (R. G., T. 9/11/1973, S. 14707); AYM, T. 28/3/1963, E. 1963/4, K. 1963/71 (R. G., T. 18/10/1963, S. 11534); AYM, T. 23, 24 ve 25/10/1969, E. 1967/41, K. 1969/57 (R. G., T. 12/3/1971, S. 13776); AYM, T. 7/6/1973, E. 1073/12, K. 1973/24 (R. G., T. 9/11/1973, S. 14707); Danıştay bir kararında, konuyu Anayasa Mahkemesinden daha geniş yorumlayarak bir talimatnameye ilişkin olarak idarenin toplum yararına bir alanı düzenlemesi için idareye yetki tanıyan bir metin olmasa da kamu yararı gerektirdiğinde idarenin genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğu hukukun genel ilkelerinden sayılmıştır. (DDDK, T. 28/4/1972, E. 1968/709, K. 1972/364 (DD, Y. 3, S. 8, 110-112)).

⁹⁰⁸ Duran, *a.g.m.*, 1983, 34.

⁹⁰⁹ Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 161; Ancak kanunla, Anayasa’da yönetmelik çıkarma yetkisi tanınmayan makamlara, yönetmelik gücünde düzenleyici işlem yapma yetkisi verilemez. (Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 313-314).

⁹¹⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1388.

⁹¹¹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 84.

Adsız düzenleyici işlemlerin, özel kanunlarla düzenlenmiş olanları⁹¹² hariç yapılaş usulü konusunda genel bir kural bulunmamaktadır. Bunlar, ilgili makam ya da kurulun işlem yapma usulüne uygun olarak hazırlanıp yetkili makam ya da kurul üyelerinin imzalarıyla tamamlanır⁹¹³. Ancak, Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 1 inci maddesine göre; bu Yönetmelik Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan mevzuat taslaklarında uygulanır.

Adsız düzenleyici işlemler, farklı idari makamlar tarafından çıkarılan çeşitli şekil ve içerikte olan “*torba*” işlemler kümesidir⁹¹⁴. Uygulamada bunların karar⁹¹⁵, tebliğ⁹¹⁶, koordinasyon kurulu kararı, prensip (ilke) kararı, genelge⁹¹⁷, sirküler⁹¹⁸, talimat⁹¹⁹, tamim⁹²⁰, yönerge⁹²¹, izahname, genel tebliğ, tarife, statü, esaslar, genel emir⁹²², tembihname, genel tembih, ilan, duyuru, plân, içdüzen kararı⁹²³, genel tebliğ, belirlemeler, genel yazı, direktif⁹²⁴, özelge, ilkeler, usul ve esaslar, talimatname ve ana

⁹¹² Örneğin Sermaye Piyasası Kurulu yetkilerini, düzenleyici işlemler tesis ederek ve özel nitelikli kararlar olarak kullanır. Bunların, Resmî Gazete’de veya internet ortamı dâhil uygun vasıtalarla yayımlanmasına karar verebilir. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğler, Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe konur (6362 sayılı Kanun m. 128/2).

⁹¹³ Akylmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 84; Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararına göre; üst metin olan tüzük ve yönetmeliklerin anayasal ve hukuki temelleri aynı olduğundan Anayasa’daki şekli olanlar hariç bunların şartları, bütün adsız düzenleyici işlemlerde uygulanır. (AYM, T. 18/7/1994, E. 1994/46, K. 1994/57 (R. G., T. 14/12/1995, S. 22493)).

⁹¹⁴ Atay, Y. Ş. (2011). *Türk İdare Hukukunda Adız Düzenleyici İşlemler*, Ankara, TODAİE Yayını, 159.

⁹¹⁵ Kararname ibaresi, 2017 değişikliği öncesinde genellikle Bakanlar Kurulu Kararı için kullanılmaktaydı; ancak yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için kullanılır.

⁹¹⁶ Tebliğ: Bildirim; yazılı bildirim. (Yılmaz, *a.g.e.*, 2002, 1198); Resmî Gazete’de yayımlanan tebliğler, genellikle Ticaret Bakanlığının, Hazine ve Maliye Bakanlığının ya da diğer bakanlıkların adsız düzenleyici işlemleridir.

⁹¹⁷ Genelge: Tamim; sirküler; bir konuyu çeşitli birimlere iletmek üzere yazılan yazı; resmî işlerde üst makamların alt makamları belli konuda bilgilendirmek ve onları yönlendirmek üzere gönderdiği yazıdır. (Yılmaz, *a.g.e.*, 2002, 411).

⁹¹⁸ Sirküler: Genelge; belli bir konuda bilgi vermek için gönderilen yazıdır. (Yılmaz, *a.g.e.*, 2002, 1101); Resmî Gazete’de yayımlanan sirküler, genellikle Tarım ve Orman Bakanlığınca yapılan ticari amaçlı kara ve su avcılığına ilişkin düzenlemeler içermektedir.

⁹¹⁹ Tâlimat: Yönerge; direktif; emir; buyruktur. (Yılmaz, *a.g.e.*, 2002, 1178).

⁹²⁰ Tâmin: Genelge; sirküler; üst makamca bazı konuları açıklamak ve anlatmak amacıyla gönderilen yazıdır. (Yılmaz, *a.g.e.*, 2002, 1180).

⁹²¹ Yönerge: Tâlimat; direktifle eş anlamlıdır. (Yılmaz, *a.g.e.*, 2002, 1346); Tamim ve yönerge, genellikle yürütülen kamu hizmetiyle ilgili olarak kamu görevlilerine yönelik genel emir ve direktifler içeren genellikle kurum içi ilan yoluyla duyurulan düzenleyici işlemdir.

⁹²² Genel emir, valilikler tarafından çıkarılmaktadır. (Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 332).

⁹²³ Atay, *a.g.e.*, 2018, 85; Özay, *a.g.e.*, 2004, 428.

⁹²⁴ Direktif: Yönerge; talimat; buyruk; emir; yetkili kişi ya da makamın bir işin yapılması veya yapılmaması yönündeki emri. (Yılmaz, *a.g.e.*, 2002, 287).

statü⁹²⁵ gibi değişik isimler aldığı görülmektedir⁹²⁶. Çeşitli adlar altındaki düzenleyici işlemiyle idare; genel, soyut, objektif, sürekli ve kişilik dışı kurallar öngörebildiği⁹²⁷ gibi sayıları belli ya da belirlenebilir kişi ya da nesnelere yönelik olarak özel normlar olan genel kararlar da öngörebilmektedir⁹²⁸.

Çok farklı isimler alan düzenleyici işlemlerin bazıları sözlükte eş anlamlı, usul ve içeriği aynı olduğundan çoğu zaman birbirinden farkı da belirlenememektedir. Kanaatimizce bu kadar çok isimlendirmenin olması anlaşılmasını güçleştirmekte ve normlar arasında hiyerarşi farkı olduğu algısı yaratmaktadır. Uygulamada birliği sağlamak için kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan özel hükümler saklı kalmak üzere, Resmî Gazete’de yayımlanacak yönetmelik dışındaki düzenleyici işlemler sadece karar, tebliğ ve genelge olarak isimlendirileceği öngörülmüştür (Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik m. 11/4). Ancak bu hükümde, “*kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer alan özel hükümlerin saklı tutulması*” bu amacın gerçekleşmesini engellemektedir. Ayrıca, Resmî Gazete’de yayımlanacak düzenlemelerin incelenmesine ilişkin “*bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanan ve Resmî Gazete’de yayımlanmak üzere gönderilen yönetmelik, tebliğ ve diğer düzenleyici idari işlemler*” öngörülmektedir. Bu hükümde, “*diğer düzenleyici idari işlemler*” ibaresi kullanıldığından (10 sayılı CBK m. 6/1-1) bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ile üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, tebliğ dışında diğer isimlerle de düzenleme yapabilecektir. Kanaatimizce uygulama birliği sağlamak için yönetmelik yerine daha üst norm olan kanunda kategori yapıp sınırlı sayıda isimlendirmenin öngörülmesi daha yerinde olur.

⁹²⁵ Ana statü, genellikle KİT’ler ve özerk spor federasyonların teşkilatına dair kuralların yer aldığı düzenleyici işlemdir.; Teşebbüsler ana statülerine ait koordinasyon kurulu kararları ile teşkilatlanır (233 sayılı KHK geçici m. 5/1). Bağımsız federasyonların kurullarının oluşumu, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları ana statüyle belirlenir (3289 sayılı Kanun ek m. 9/2).

⁹²⁶ Tan, *a.g.e.*, 2018, 80; Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin verdiği bir karara göre; yürütme organı ve idarenin, tüzük ve yönetmelik dışında kararname, karar, yönerge, genelge, sirküler, tebliğ ve talimat gibi farklı adlar altında yaptığı bütün idari düzenlemelerin hukuki temelleri aynıdır. (AYM, T. 26/6/1996, E. 1996/5, K. 1996/26 (R. G., T. 30/6/2001, S. 24448)).

⁹²⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 83; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1409.

⁹²⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 83; Ayrıca, idarenin genelge, tebliğ, sirküler adıyla çıkardığı işlemlerden oldukça sınırlı olan iç düzen hükümlerini yorumlayan ve açıklayan iç işlemler, yönetmelikler gibi yeni hükümler içerirse ve Resmî Gazete’de yayımlanırsa sadece bu hükümler, adsız düzenleyici işlem niteliğinde sayılarak yönetmelik rejimine tabi tutulmalıdır. (Duran, *a.g.e.*, 1982, 473).

Adsız düzenleyici işlem; kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliklerde herhangi bir şekilde düzenlenen konuyu içerebilir⁹²⁹. İdarenin kanuniliği ilkesince (Any. m. 123), adsız düzenleyici işlemler kanuna dayanarak⁹³⁰ ve kanuna aykırı olmamak koşuluyla takdir yetkisi ile yapılmaktadır⁹³¹. İdarenin, doğrudan kanuni dayanağı olan adsız düzenleyici işlemleri olduğu⁹³² gibi KHK ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin doğrudan dayanak olduğu adsız düzenleyici işlemleri vardır.

Adsız düzenleyici işlemle üst normda değişiklik yapılamaz⁹³³, üst normun kapsamı genişletilemez⁹³⁴, daraltılamaz⁹³⁵ ve uygulanması askıya alınamaz⁹³⁶. Kanunun yönetmelikle düzenleneceğini öngördüğü konular, adsız düzenleyici işlem hiyerarşide yönetmeliğin altında yer aldığından adsız düzenleyici işlemle düzenlenemez⁹³⁷. Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir karara göre de kanun bir konunun yönetmelikle düzenlenmesini öngörüyorsa yönetmelikle yapılmalıdır ve yönetmeliğe göre daha alt

⁹²⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 85; Danıştayın bir kararına göre; kanun kapsamında bulunmayan konunun, tebliğde düzenlenmesi normlar hiyerarşisine aykırıdır. (Dan. 8. D., T. 17/4/2018, E. 2014/4794, K. 2018/2155 (Kazancı)); Aynı yönde kararlar için bkz. DVDDGK, T. 18/4/2008, E. 2007/49, K. 2008/249 (DD, S. 119, 94-99); Dan. 5. D., T. 21/10/1998, E. 1996/1542, K. 1998/2383 (DD, Y. 29, S. 99, 1999, 214-220).

⁹³⁰ Gençay, *a.g.m.*, 2014, 402.

⁹³¹ Atay, *a.g.e.*, 2018, 85; Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir karara göre; kanunun uygulanmasını göstermek için çıkartılan talimat, kanuna aykırı olamaz. (Dan. 5. D., Y. D., T. 9/7/2002, E. 2002/1070 (Kazancı)).

⁹³² Örneğin 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9 uncu maddesinin birinci fıkrasının (Ç) bendinde genel emir, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 140 ıncı maddesinin birinci fıkrasının beşinci cümlesinde genel tebliğ ve sirküler, 213 sayılı Kanunun 140 ıncı maddesinin ikinci fıkrasında genel tebliğ, sirküler ve özelge, 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 93 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında tebliğ çıkarma yetkisi düzenlenmektedir.

⁹³³ Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir kararda; bir düzenleme hiyerarşik sıralamada altta bulunan düzenlemeyle değiştirilemeyeceğinden ve kaldırmayacağından duyuru, kanuna aykırı olamaz ve kanunu değiştiremez. (Dan. 6. D., T. 11/12/2019, E. 2019/8195, K. 2019/14025 (Kazancı)).

⁹³⁴ Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir karara göre; genelge, üst hukuk normu olan kanunu aşan düzenleme getiremez. (Dan. 15. D., T. 28/11/2018, E. 2013/5440, K. 2018/7936 (Kazancı)).

⁹³⁵ Danıştayın konuya ilişkin bir kararında; normlar hiyerarşisi ilkesine göre kanunla tanınan bir hakkın idari tebliğle daraltılamayacağı ifade edilmiştir. (Dan. 9. D., T. 27/4/2018, E. 2014/2966, K. 2018/2614 (Kazancı)); Aynı yönde bir başka karar için bkz. Dan. 10. D., T. 27/3/1997, E. 1995/304, K. 1997/968 (DD, Y. 28, S. 94, 611-613); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; Anayasa'da kanunla sınırlanabileceği öngörülen konu, yönetmelik ve genelgeyle sınırlandırılmaz. (DİDDK, T. 7/4/2005, E. 2003/417, K. 2005/234 (DD, S. 110, 63-66)); Yargıtayın bir kararına göre de genelge, kanunun çizdiği sınırları daraltamaz. (Yargıtay 10. Hukuk Dairesi, T. 17/5/2012, E. 2011/2500, K. 2012/9052 (YK-ÇTEHK, 2012/4, S. 35, 440)).

⁹³⁶ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 85; Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; genelge ile kanun ve tüzüğün uygulanması askıya alınamaz. (Dan. 10. D., T. 16/11/1989, E. 1987/1017, K. 1989/2139 (DD, Y. 20, S. 78-79, 482-484)).

⁹³⁷ Yayla, *İdare Hukuku*, 2009, 156; Güneş, *a.g.e.*, 1965, 194; Duran, L. (1964). "İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimî Tasarrufların Sınırları", *İÜHF*, C. 30, S. 3-4, 466-492; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1395; Aynı yönde kararlar için bkz. DİDDK, T. 2/4/2018, E. 2018/726, K. 2018/1504 (DD, Y. 2019, S. 150, 66-72); Dan. 6. D., T. 18/10/1993, E. 1993/36, K. 1993/4317 (Danıştay Karar Arama).

düzeydeki düzenleyici işlemlerin yönetmelikle çizilen sınırı aşmaması gerekir⁹³⁸. Ayrıca, kanunun belli bir işleme atfı, ona şekli bir özellik kazandırmak istediğinden kaynaklanabileceği için⁹³⁹ o işlemle yapılmalıdır⁹⁴⁰. Bu çerçevede adsız düzenleyici işlem, yönetmelikten sonra geldiğinden yönetmelikteki esaslara da uymalıdır⁹⁴¹.

Adsız düzenleyici işlemler, sadece yöneldiği kamu kuruluşunu bağlar⁹⁴². Adsız düzenleyici işlemler kişilerin hukukunu belirleyen kural koyucu olduğundan hukuk devleti ilkesince yayın ya da başka yöntemle ilgililerine duyurulması gerekir⁹⁴³. Bunlar, usulüne uygun olarak muhataplarına bildirilmek şartıyla da (tebliğ, ilan, yayın, duyuru vs.) yürürlüğe girer⁹⁴⁴. Cumhurbaşkanlığınca yayımlanması uygun görülen karar ve genelgeler, Resmî Gazete’de yayımlanır (10 sayılı CBK m. 4/1-ç) ve ayrıca bir yürürlük tarihi belirtilmemişse Resmî Gazete’de yayımlandığı gün yürürlüğe girer (10 sayılı CBK m. 7).

Doktrinde yer alan bir görüşe göre adsız düzenleyici işlem; kanun, tüzük ve yönetmeliklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılır. Bunlar, ikincil norm olarak üst norm olan kanun ve yönetmeliği, uygulama işlemi olan birel işleminden ayırır⁹⁴⁵. Ancak bir başka görüşe göre; yürütme ve idarenin, kanundan bağımsız özerk düzenleme yetkisi bulunmadığı ilkesince Anayasa’da öngörülmemiş düzenleyici işlem olamayacağından adsız düzenleyici işlemler de yönetmeliğin hukuki rejimine tabi tutulmalıdır⁹⁴⁶. Türev düzenleme yetkisi kurarken

⁹³⁸ Dan. 8. D., T. 15/5/2019, E. 2014/5904, K. 2019/4614 (Kazancı).

⁹³⁹ Örneğin yönetmeliğe atıfta bulunmuşsa işlemin, vatandaşa Resmî Gazete ile duyurulmasını istemiş olabilir.

⁹⁴⁰ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 194; Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; kanunun düzenlenme usulünü öngördüğü konunun, kanun veya kanunun bu konuya dair düzenleme yetkisi verdiği tüzük ve yönetmelikle yapılmayıp genel emirle düzenlenmesi normlar hiyerarşisine aykırıdır. (Dan. 2. D., T. 3/10/2019, E. 2019/66, K. 2019/4653 (Kazancı)); Konuya ilişkin bir başka karar için bkz. Dan. 5. D., T. 25/5/1988, E. 1987/2545, K. 1988/1659 (**DD**, Y. 19, S. 72-73, 302-305).

⁹⁴¹ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 194; Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; kanun ve yönetmelikte yer almayan konuda genelge ile işlem yapılamaz. (Dan. 11. D., T. 3/5/1978, E. 1976/1203, K. 1978/2321 (**DD**, Y. 9, S. 32-33, 737-738)); Danıştayın konuya ilişkin bir başka kararında; yönetmelik hükmünde genelge ile değişiklik yapılamayacağı ifade edilmiştir. (Dan. 5. D., T. 15/9/2004, E. 2003/2325, K. 2004/3198 (**DKD**, Y. 3, S. 6, 2005, 131-132)); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre de yönetmelikle öngörülen zorunluluk, genelgeyle kapsam dışına çıkarılmaz. (Dan. 8. D., T. 16/6/1999, E. 1998/892, K. 1999/3961 (**DD**, Y. 30, S. 102, 2000, 471-476)).

⁹⁴² Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 235.

⁹⁴³ Atay, *a.g.e.*, 2011, 158.

⁹⁴⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 84.

⁹⁴⁵ Atay, *a.g.e.*, 2011, 155-156.

⁹⁴⁶ Duran, *a.g.e.*, 1982, 450; Benzer yönde görüşler için bkz. Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1388; Giritli, Bilgen, Akgüner, Berk, *a.g.e.*, 2015, 235; Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 313; Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararına göre; Anayasa’da yönetmelik için öngörülen esaslardan şekli özellikleri hariç, alt düzenlemeler olan talimat, yönerge, genelge, sirküler, karar ve tebliğ gibi isimlendirilen

özerk düzenleme yetkisi belirli bir konuyla sınırlı ve istisnai niteliktedir⁹⁴⁷. Kanaatimizce de adsız düzenleyici işlemler, yönetmeliğin uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılabildiğinden ve yönetmeliklere de uygun olması gerektiğinden farklı hukuki rejime tabidir.

Adsız düzenleyici işlemler, yönetmelik gibi dayanağı yürürlükten kaldırılınca hükümsüz olur; ancak değiştirilirse hükümsüz olmaz⁹⁴⁸.

5.2. Adsız Düzenleyici İşlemlerin Türleri

Adsız düzenleyici işlem çıkarmaya yetkili makamlar; Cumhurbaşkanı, bakanlıklar, kamu tüzel kişileri ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmasa da her idari makamdır. Bunlardan, Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemleri öncelikle incelenmektedir.

5.2.1. Cumhurbaşkanının Adsız Düzenleyici İşlemleri

Anayasa’da belirtilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanı yönetmeliği dışında da kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanarak Cumhurbaşkanı, adsız düzenleyici işlem yapmaktadır⁹⁴⁹. Ayrıca, Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemine, kanun hükmünde kararname de dayanak olmaktadır.

Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemlerinin de kanunlarda karar, genelge⁹⁵⁰, usûl ve esaslar, yönerge, tebliğ, sirküler, talimat, statü, tenbihname, genel tenbih, ilke

adsız düzenleyici işlemler için de geçerli olduğundan bunlar yönetmeliklerin hukuki rejimine tabidir. (AYM, T. 25/5/1993, E. 1993/3, K. 1993/20 (R. G., T. 28/11/1995, S. 22477)); Anayasa Mahkemesinin benzer yönde bir başka kararı için bkz. AYM, T. 18/7/1994, E. 1994/46, K. 1994/57 (R. G., T. 14/12/1995, S. 22493); Sayıştayın bir kararına göre de bir tasarrufun, içeriğinin değerlendirilmesi gerektiğinden, Anayasa’nın 113 üncü maddesindeki şartlara uygun olarak yapılan ve tüm ilgililer için hüküm ifade eden, genel ve objektif kurallar içeren düzenlemelerin ismi ne olursa olsun yönetmelik olarak kabul edilmesi gerekir. (Sayıştay Genel Kurulu, T. 22/12/1980, K. 4101/1 (R. G., T. 15/1/1981, S. 17221)); Ayrıca, doktrinde bakanlıkların ya da kamu tüzel kişilerinin Resmî Gazete’de yayımlayacakları adsız düzenleyici işlemlerinin, Anayasa’da öngörülen yönetmeliğin unsur ve koşullarına sahipse yönetmelik olarak değerlendirileceği de ileri sürülmüştür. (Teziç, *a.g.e.*, 2020, 98).

⁹⁴⁷ Öztürk, *a.g.e.*, 2009, 119.

⁹⁴⁸ Duran, *a.g.e.*, 1982, 421.

⁹⁴⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 342.

⁹⁵⁰ Genelgeler, kural olarak düzenleyici işlem olmakla birlikte istisnaen birel işlem niteliğinde de yapılmıştır. Örneğin 24/7/2018 tarihli ve 30488 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 2018/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile RTÜK’ün Kültür ve Turizm Bakanlığı, TRT’nin de Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı ile “*ilgilendirilmesi*”ne karar verilmiştir.

kararı, plân ve tarife gibi değişik isimler aldığı görülmektedir⁹⁵¹. Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemleri uygulamada; Cumhurbaşkanı kararı, Cumhurbaşkanlığı genelgesi ve Cumhurbaşkanlığı tebliğidir⁹⁵². Kanaatimizce Cumhurbaşkanının da adsız düzenleyici işlemlerinin isimlerinin kanunda sınırlı sayıda belirlenmesi mevzuatın daha derli toplu olmasını ve anlaşılabilmesini sağlayacaktır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanının, sadece Cumhurbaşkanlığı genelgesi ve Cumhurbaşkanı kararı adları altında adsız düzenleyici işlem yapması daha yerinde olacaktır.

Cumhurbaşkanı adsız düzenleyici işlemi, dayanağı olan kanuna⁹⁵³, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine⁹⁵⁴ ve kanun hükmünde kararnameye aykırı olmamalıdır. Cumhurbaşkanı kararları; vergi, resim, harçlar ve kaynak kullanımını destekleme fonu, ithalat rejimi, ithalatta tarife kontenjani⁹⁵⁵, afete maruz bölge, esnaf ve çiftçilere yardım, yurt dışına asker gönderme, askeri yasak bölgeler, tarımsal destekler, kamu teşvikleri, devlet destekleri, kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilanı, riskli alan ilanı, endüstri bölgesi kurulması, kamu mal ve hizmetlerinin ücretsiz ya da indirimli sunulması, dış borç üstlenim taahhütleri, fakülte ve yüksekokul kurulması, teşkilat kurulması, acele kamulaştırma, arazi toplulaştırma ve uygulama alanı, iskele ve

⁹⁵¹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 355; Kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler, ilgili mevzuatta değişiklik yapılmıyca kadar Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacaktır (Any. geçici m. 21/G).

⁹⁵² Doktrinde yer alan bir görüşe göre; “Cumhurbaşkanı kararnamesi”, “Cumhurbaşkanı kararı”, “Cumhurbaşkanı yönetmeliği” ve “Cumhurbaşkanı genelgesi” denmelidir. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 359-360); Doktrinde yer alan bir görüşe göre de yasama yetkisinin devri bakımından farkı göstermek için diğer türevsel işlemlerden ayırarak Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğine eşdeğer Cumhurbaşkanlığının “objektif/kaide kararnameleri” olarak isimlendirilebilir. (Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, 2018, 11); Doktrindeki bir başka görüşe göre de Cumhurbaşkanlığı kararı, Cumhurbaşkanlığı tebliği ve Cumhurbaşkanlığı yönergesi şeklinde farklı mevzuat türlerine yer verilmemelidir. (Söyler, *a.g.e.*, 2018, 65); Uygulamada, Cumhurbaşkanı genelgesi olarak da geçmektedir. Bkz. 27/12/2018 tarihli ve 30638 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Çölleşme ve Kuraklıkla Mücadele Günü ile İlgili 2018/16 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi” ile “Fikri ve Sınai Mülkiyet Hakları Koordinasyon Kurulu ile İlgili 2018/17 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi”.

⁹⁵³ Ardıçoğlu, *a.g.m.*, 2017, 47.

⁹⁵⁴ Söyler, *a.g.e.*, 2018, 63.

⁹⁵⁵ Anayasa’ya göre; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi (Any. m. 73/4) ve dış ticaretin ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırma yetkisi (Any. m. 167/2) kanunla Cumhurbaşkanına verilebilir. Bu maddelerde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmesi öngörülmediğinden ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri asli nitelikte olduğundan (Any. m. 104/17) bu işlemleri Cumhurbaşkanı kararıyla düzenlenmelidir. (Söyler, *a.g.e.*, 2018, 148).

rıhtımların devri, vatandaşlık, mahalli idare birliklerinin kurulması (Any. m. 127/6) gibi pek çok konuya ilişkin olmaktadır⁹⁵⁶.

Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemlerinin iptal davaları, Danıştayda ilk derece mahkemesi olarak incelenir (Danıştay Kanunu m. 24/1-a-b).

Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemi, asli nitelikteki Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle verilen yetkiye de dayanabildiğinden hiyerarşide onun altında yer alır⁹⁵⁷.

Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, OHAL CBK kanun hükmünde olduğundan onun altında yer alır.

Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemlerinin; Cumhurbaşkanlığı, bakanlık ve kamu tüzel kişilerinin yönetmelikleriyle hiyerarşisi ele alınacaktır.

Doktrinde Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemleri ile Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin arasındaki hiyerarşi ilişkisi tartışma konusu olmuştur.

Doktrindeki bir görüşe göre; aynı makamdan çıkan düzenleyici işlemler arasında hiyerarşi olmadığından⁹⁵⁸ adsız düzenleyici işlem ve yönetmelik hiyerarşide aynı

⁹⁵⁶ Ayrıca, sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin esaslar, yetiştirilmek amacıyla yurt dışına gönderilen personel kontenjan tespiti, fazla çalışma ve yan ödeme, yurt dışı aylıkları, harcırah ve yolluk, işçilere verilecek ikramiye, ihale, fiyat farkı kararnameleri, arkeolojik kazı izni, uluslararası teşekküllere üyelik, derneklere kamu yararı statüsü ve izin almadan yardım toplama izni verilmesi, özel güvenlik bölgesi kurulması, askeri tatbikatlar, vakıflara vergi muafiyeti tanınması, mahalli idarelere şirket kurma izni verilmesi, kamu kurumlarının döner sermaye artırımları, sulama, kurutma ücretleri (DSİ veya sulama birlikleri), TRT bandrol ücretleri, mezarlıklar dışındaki yerlere defin izni verilmesi, uyuşturucu madde kapsamına alınacak maddeler, grev erteleme kararları, bazı alanların uygulama alanı ilanı, KİT görevlendirme kararları, teknoloji geliştirme bölgesi ilanı, milletlerarası özel okul açma izni, madalya, yurt dışında sergilenecek eserler, her türlü taşıt alımları, serbest bölgelerin kurulması ve işletilmesi, terörle bağlantılı kişi ve kuruluşların malvarlığının dondurulması gibi pek çok konu söz konusudur. Ayrıca, Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanan Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı da Cumhurbaşkanı kararıyla onaylanır. Danıştay konuya ilişkin bir kararında da Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan Yıllık Kalkınma Planının yılı programını, “*düzenleyici, icrai ve idari tasarruf*” olarak nitelemektedir. (DDDK, T. 4/5/1971, E. 1970/1004, K. 1971/608 (DD, Y. 2, S. 5, 132-137)); Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararına göre; bütçelerin hazırlanmasında yıllık programların göz önünde tutulması bunları kararname niteliğinden çıkarıp tüzük ve yönetmeliklerden kapsamca daha etkili kural haline getirmez. (AYM, T. 23, 24 ve 25/10/1969, E. 1967/41, K. 1969/57 (R. G., T. 12/3/1971, S. 13776)).

⁹⁵⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 70, dn. 71; Benzer yönde görüş için bkz. Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 320; Sezer, *a.g.m.*, 2019, 383; Kahraman, Balkan, *a.g.m.*, 2018, 243; Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, 2018, 14.

⁹⁵⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1436.

düzeydedir. Adsız düzenleyici işlem ile yönetmeliğin hukuki rejimi aynıdır⁹⁵⁹. Bu çerçevede Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemi de Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğiyle aynı hiyerarşidedir⁹⁶⁰. Aynı makamdan çıkan eski ve yeni düzenleyici işlemler arasında da hiyerarşi olmadığından bir makamın düzenleyici işlemi, o makamın eski tarihli bir düzenleyici işlemine de uymayabilir⁹⁶¹. Bu durumda, aynı makamdan çıkan düzenleyici işlemler arasında çatışma da sonraki hüküm önceki hükmü ilga eder ilkesi uyarınca sonraki tarihli adsız düzenleyici işlem de olsa önceki tarihli yönetmeliği zımnen ilga edebilir⁹⁶². Bu görüşe göre; bunların çatışmasında Cumhurbaşkanının sonraki tarihli adsız düzenleyici işlemi, kendi önceki tarihli yönetmeliğini zımnen ilga edebilecektir.

Doktrinde aksi yöndeki görüşe göre; yönetmelik, Anayasa’da düzenlenirken adsız düzenleyici işlemler, idarenin genel düzenleme yetkisinden kaynaklandığından adsız düzenleyici işlem yönetmeliğin altında yer alır⁹⁶³. Doktrindeki bir başka yaklaşıma göre; yönetmeliği uygulayan ayrıntıda olan adsız düzenleyici işlemler hiyerarşide, yönetmeliğin altında yer alır⁹⁶⁴. Benzer bir görüşte de aynı makamdan çıkan düzenleyici işlemlerden şekil unsuruna göre Anayasa gereğince idarenin aynı şekilde yaptığı bir başka işleme farklı isim verdiğinden adsız düzenleyici işlemlerin, yönetmeliklerin altında yer aldığı ifade edilir⁹⁶⁵. Ayrıca, usul ölçütüne göre de aynı makamın aynı nitelikteki işlemleri arasındaki hiyerarşide daha az usul içeren işlem, daha çok usul içeren işlemin altında yer alır⁹⁶⁶. Bu çerçevede Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin altında yer alır⁹⁶⁷.

Kanaatimizce Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, genel düzenleme yetkisinden kaynaklandığından, genellikle daha çok detay içerdiğinden ve

⁹⁵⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1432; Doktrinde tüzük, yönetmelik ve diğer düzenlemelerin içerikleri aynı olduğundan idarece herhangi birinin tercih edilebileceğini ileri süren görüş için de bkz. Güneş, *a.g.e.*, 1965, 193-194.

⁹⁶⁰ Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, 2018, 14; Söyler, *a.g.e.*, 2018, 64; Erol, *a.g.m.*, 2019, 74.

⁹⁶¹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

⁹⁶² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1436.

⁹⁶³ Günday, *a.g.e.*, 2017, 230.

⁹⁶⁴ Yayla, *İdare Hukuku*, 2009, 156; Benzer yönde görüş için bkz. Tan, *a.g.e.*, 2018, 73-74; Gençay, *a.g.m.*, 2014, 408.

⁹⁶⁵ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 193; Adsız düzenleyici işlemin, yönetmeliğin altında yer aldığına ilişkin bir başka görüş için bkz. Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, 2019, 100.

⁹⁶⁶ Lacharme, François J. (1966). *La Hiérarchie Des Actes Administratifs Exécutaires En Droit Public Français*, LGDJ, Paris, 133’den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 99.

⁹⁶⁷ Kağıtçıoğlu, *a.g.m.*, 2019, 135.

yönetmeliğin uygulanmasını da sağlayabildiğinden daha genel düzenleme içeren, Anayasa'dan kaynaklanan ve adsız düzenleyici işleme de yetki verebilen kendi yönetmeliğinin altında yer alır.

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; idarenin adsız düzenleyici işlemlerinin yönetmeliklerle arasındaki hiyerarşi, işlemi yapan makamın idari teşkilattaki yerine göre belirlenir⁹⁶⁸. Bu çerçevede, Cumhurbaşkanı hiyerarşik olarak bakanların üstünde olduğundan Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, bakanlık yönetmeliğinin üstünde yer alır⁹⁶⁹. Örneğin; Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisinin asıl sahibi olduğundan genelgesi de kendisine tabi bakanlığın yönetmeliğinin üstünde yer alır⁹⁷⁰.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (ç) bendinde mevzuat; kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanı kararı, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemleri olarak tanımlanmıştır. Kanaatimizce adsız düzenleyici işlemler, normlar hiyerarşisine göre Anayasa'da yer alan yönetmeliklerin altında yer aldığından Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemleri, bakanlık yönetmeliğinin altında yer alır. Aynı gerekçeyle de Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemleri de kamu tüzel kişisinin yönetmeliğinin de altında yer alır.

Merkezi idare ile hizmet yerinden yönetim kuruluşunun yetki paylaşımı kural olarak yapılmıştır. Bu durumda bunların, düzenleyici işlemleri arasındaki çatışma, konu itibarıyla yetki kurallarına göre çözülür⁹⁷¹. Ancak merkezi idare ile hizmet yerinden yönetim kuruluşunun her ikisi de bir konuda yetkiliyse başka bir kural gerekmektedir. Bu durumda da idarenin adsız düzenleyici işlemlerinin yönetmeliklerle arasındaki hiyerarşi işlemi yapan makamın idari teşkilattaki yerine göre belirlenir⁹⁷². Bir konuda hem merkezi idare hem yerinden yönetim kuruluşu yetkiliyse merkezi idarenin düzenleyici işlemi hiyerarşide, yerinden yönetim kuruluşunun düzenleyici işleminin üstünde yer alır⁹⁷³. Adsız düzenleyici işlemler, normlar hiyerarşisine göre Anayasa'da yer alan yönetmeliklerin altında yer almaktadır. Bu çerçevede Cumhurbaşkanının

⁹⁶⁸ Atay, *a.g.e.*, 2018, 85-86.

⁹⁶⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1434.

⁹⁷⁰ Söylar, *a.g.e.*, 2018, 166.

⁹⁷¹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1438-1439.

⁹⁷² Atay, *a.g.e.*, 2018, 85-86.

⁹⁷³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1439.

adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, kamu tüzel kişinin yönetmeliğinin altında yer alır.

Aynı makamdan çıkan düzenleyici işlemler arasında hiyerarşi olmadığından⁹⁷⁴ Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemleri arasında hiyerarşi yoktur. Bunlar arasında çatışma da sonrakinin öncekini ilga etmesi ilkesine ve özel kuralın genel kuralı ilga etmesi ilkesine göre çözülür.

Özet olarak; Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, kendi yönetmeliği daha genel düzenleme içerdiğinden ve Anayasa'dan kaynaklandığından onun altında yer alır. Adsız düzenleyici işlemler, normlar hiyerarşisine göre Anayasa'da yer alan yönetmeliklerin altında yer aldığından Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemi, bakanlık yönetmeliğinin de kanaatimizce altında yer alır. Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemi de kamu tüzel kişinin yönetmeliğinin kanaatimizce altında yer alır. Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemleri de kendi arasında hiyerarşide eşittir.

5.2.2. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın Adsız Düzenleyici İşlemleri

Bakanlar Kurulunun uygulamada adsız düzenleyici işlemleri genellikle kararname olarak nitelendirilmekteydi. Kararnameler, bütün bakanların imzaladığı “*Bakanlar Kurulu kararnamesi (Bakanlar Kurulu kararı)*” ve Cumhurbaşkanı ve Başbakan ile ilgili bakanın⁹⁷⁵ imzaladığı “*müşterek kararname*” olmak üzere ikiye ayrılır.

Bakanlar Kurulunun bir konuya ilişkin adsız düzenleyici işlem yapabilmesi için bu konunun önceden kanunla düzenlenmiş olması gerekir⁹⁷⁶. Uygulamada; kanunlarda Bakanlar Kurulu kararıyla düzenlenmesi öngörülen alanlarda ve kanunlarda açıkça yetki verilme de kanunların uygulanmasına ilişkin konularda Bakanlar Kurulunca

⁹⁷⁴ Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185.

⁹⁷⁵ İlgili bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzalarını ihtiva eden bu kararnamelere, üçlü kararname de denir. (Armağan, *a.g.e.*, 1978, 102).

⁹⁷⁶ Sarıca, *Türkiyede İcra Uzmanın Tanzım Salâhiyeti*, 1943, 318.

düzenlemeler yapılmaktadır⁹⁷⁷. Bakanlar Kurulu kararları; ekonomik ve mali⁹⁷⁸, uluslararası anlaşma ve imza yetkileri, personel ve atama, sosyal, kültürel ve güvenlik gibi pek çok konuya ilişkin olabilmektedir.

Bazı kanunlar tarafından Bakanlar Kuruluna verilen geniş düzenleme yetkisine dayanılarak yapılan kararnameler söz konusudur⁹⁷⁹. Doktrinde bu tür kural koyan, düzenleyen, usul ve esaslar belirleyen işlemleri genel olarak yönetmelik olarak nitelemenin mümkün olduğu ifade edilmiştir⁹⁸⁰.

Vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 73/4) ve dış ticaret işlemlerine karşı (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 167/2)⁹⁸¹ Bakanlar Kurulunun, yetkisinin hukuki niteliği de doktrinde tartışmalıdır. Bir görüşe göre; kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verildiğinden dolayısıyla bunlar kanun hükmünde kararname rejimine tabidir⁹⁸². Diğer bir görüşe göre ise bunlar, süre ile bağlanmadığından ve Meclisin kabulüne sunma zorunluluğu da olmadığından tüzük rejimine tabidir⁹⁸³.

Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemleri de uygulamada çoğunlukla genelge ve tebliğ adı altında yapılmaktaydı.

⁹⁷⁷ Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; Bakanlar Kurulunun karayolu transit taşımalarına ilişkin kararının dayanağı, devletin egemenlik hakkı ve idarenin genel düzenleme yetkisidir. (DDDK, T. 25/3/1977, E. 1976/92, K. 1977/160 (*Danıştay Dava Daireleri Kurulu Kararları: Birinci Kitap (1965-1978)*), 1981, Ankara, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No. 30, 554-555)); Ayrıntılı bilgi için bkz. Tan, “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)”, 1984, 32-47.

⁹⁷⁸ Genel siyaset, iktisadi ve sosyal politikaları da kapsar. Bakanlar Kurulu, hedef ve politikaların tespiti, düzenleme yetkisinin kullanılması, uygulama, yönetme, koordinasyon ve denetim gibi yollarla doğrudan doğruya veya dolaylı olarak iktisadi ve sosyal hayata müdahale eder. (Arslan, S. (1982). *Bakanlar Kurulunun İktisadi ve Mali Alandaki Görev ve Yetkileri*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 204, Ankara, Şafak Matbaası, 22-23).

⁹⁷⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, a.g.e., 2013, 73.

⁹⁸⁰ Yayla, *İdare Hukuku*, 2009, 155; Sarıca, *Türkiyede İcra Uzununun Tanzim Salâhiyeti*, 1943, 19, 20; Anayasa Mahkemesi de konuya ilişkin bir kararında; kanunda yer alan Bakanlar Kurulu kararnamelerinin, hukuken Bakanlar Kurulu yönetmeliği sayılabileceğini ifade etmiştir. (AYM, T. 23, 24 ve 25/10/1969, E. 1967/41, K. 1969/57 (R. G., T. 12/3/1971, S. 13776)).

⁹⁸¹ Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararına göre; Anayasa’nın 167 nci maddesinde ek malî yükümlülüklerin konulması ve kaldırılmasında, Bakanlar Kuruluna dış ticaretin, ülke ekonomisinin yararına düzenlenmesi amacıyla kanunla yetki verilerek onun türü ve miktarının saptamakta serbestlik tanındığından türü ve miktarı belli olmayan bir yükümlülük konulamayacaktır. (AYM, T. 11/1/1985, E. 1984/6, K. 1985/1 (R. G., T. 17/6/1985, S. 18787)).

⁹⁸² Özbudun, E. (1985). “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”, *AYD*, C. 2, Ankara, 233.

⁹⁸³ Yüzbaşıoğlu, a.g.e., 1996, 40-41; Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararına göre de düzenlemelerin ismi ne olursa olsun, anayasal temelleri aynı olduğundan tüzük ve yönetmelikler hakkında konulan şekli özellikler hariç, anayasal ve hukuki temelleri aynıdır. (AYM, T. 25/5/1993, E. 1993/3, K. 1993/20 (R. G., T. 28/11/1995, S. 22477)).

Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemlerine kanun dayanak olabildiğinden hiyerarşide, onun altında yer alır⁹⁸⁴.

Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi adsız düzenleyici işlemlerin üstünde yer aldığından onun altında yer alır.

Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, kanun hükmünde olan OHAL CBK'sının da altında yer alır.

Tüzük, Anayasa'dan kaynaklanırken adsız düzenleyici işlemler sadece genel yetkiden kaynaklandığından Bakanlar Kurulunun adsız düzenleyici işlemi de hiyerarşide, tüzüğün altında yer alır⁹⁸⁵. Benzer şekilde Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemi de hiyerarşide, tüzüğün altında yer alır.

Kanaatimizce yönetmelik Anayasa'dan kaynaklanırken adsız düzenleyici işlemler sadece genel yetkiden kaynaklandığından Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemleri, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin altında yer almaktadır⁹⁸⁶.

Aynı şekilde Bakanlar Kurulunun adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, Bakanlar Kurulu yönetmeliğinin de altında yer alır. Benzer şekilde Başbakanlık adsız düzenleyici işlemi de hiyerarşide, Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık yönetmeliklerinin altında yer alır.

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; düzenleyici işlemlerin hiyerarşisi, organların hiyerarşi içerisinde işgal ettiği yere göre belirlendiğinden Bakanlar Kurulu hiyerarşik olarak Başbakanlığın ve bakanlıkların üstünde yer aldığından Bakanlar Kurulunun düzenlemesi bakanın düzenlemesinden üstündür⁹⁸⁷. Aynı görüşe göre; Başbakan,

⁹⁸⁴ Danıştayın konuya ilişkin kararları için bkz. DİDDGK, T. 9/3/2020, E. 2018/3658, K. 2020/633 (Kazancı); Dan. 10. D., T. 15/10/1991, E. 1991/348, K. 1991/2854 (**DD**, Y. 22, S. 84-85, 679-682); Dan. 8. D., T. 28/11/2000, E. 2000/2324, K. 2000/7746 (Legalbank).

⁹⁸⁵ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 193.

⁹⁸⁶ Ancak Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin bir kararında da Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabileceği ve kararda bahse konu kanunda yer alan Bakanlar Kurulu kararnamelerinin, Bakanlar Kurulu yönetmeliği sayılabileceği ifade edilmiştir. (AYM, T. 23, 24 ve 25/10/1969, E. 1967/41, K. 1969/57 (R. G., T. 12/3/1971, S. 13776)).

⁹⁸⁷ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 193; Gençay, *a.g.m.*, 2014, 410; Örneğin 778/1989 tarihli ve 89/14391 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar, 1567 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılmış ve 2017 Anayasa değişikliği öncesi yürütmeye adeta asli düzenleme yetkisi verdiğinden bu kararın kapsamı, amacı, dayanağı ve içerdiği düzenlemeler bir kamu kurumunun yönetmeliğinden daha üst seviyededir. (Kağıtçıoğlu, *a.g.m.*, 2019, 135-136, dn. 37); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre de Bakanlar Kurulu kararıyla idareye verilen yetki, idarenin tebliği ile aşılamaz. (DİDDGK, T. 17/10/1986, E. 1986/11, K.

bakanların hiyerarşik olarak üstü konumunda olduğundan ve bakanlıklar arasında iş birliğini sağladığından (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 112) Başbakanlık adsız düzenleyici işlemleri de hiyerarşide, bakanlık yönetmeliklerinin üstünde yer alır⁹⁸⁸. Ancak kanaatimizce yönetmelikler adsız düzenleyici işlemlerin üzerinde yer aldığından Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, bakanlıkların yönetmeliklerinin ve adsız düzenleyici işlemlerinin altında yer alır.

Bakanlar Kurulu kararları, düzenleyici ve denetleyici kurumların yönetmelik seviyesindeki düzenleyici işlemlerinin de üstünde yer alır⁹⁸⁹. Kanaatimizce adsız düzenleyici işlemler yönetmeliklerin altında yer aldığından Bakanlar Kurulu adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, diğer kamu tüzel kişilerinin de yönetmeliklerinin altında yer alır.

Bakanlar Kurulu kararı, Cumhurbaşkanı kararına eşdeğerdir⁹⁹⁰. Kanaatimizce Başbakanlık adsız düzenleyici işlemi de hiyerarşide, Bakanlar Kurulunun adsız düzenleyici işlemi, Başbakanlık adsız düzenleyici işleminin üstünde yer aldığından dolayı olarak Cumhurbaşkanı kararının altında yer alır.

Bakanlar Kurulunun adsız düzenleyici işlemi, bakanlıkların adsız düzenleyici işleminden üstündür⁹⁹¹. Başbakanlığın düzenleyici işlemi bakanlıklarinkinden üstündür⁹⁹². Başbakan, bakanların hiyerarşik olarak üstü konumunda olduğundan ve bakanlıklar arasında iş birliğini sağladığından (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 112) Başbakanlık adsız düzenleyici işlemleri de hiyerarşide, bakanlık adsız düzenleyici işlemlerinin üstünde yer alır⁹⁹³.

1986/44 (**DD**, S. 66-67, 136-141)); Diğer adsız düzenleyici işlemlerin üstü olduğuna ilişkin bir başka karar için bkz. DİDDGK, T. 17/10/1986, E. 1986/11, K. 1986/44 (**DD**, S. 66-67, 136-141).

⁹⁸⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1427, 1435; Bakanlar Kurulu yönetmelikleri ile diğer yönetmelikler çatıştığında Bakanlar Kurulu yönetmeliği; Başbakanlık yönetmeliği ile diğer bakanlık yönetmelikleri çatıştığında da başbakanlık yönetmeliği uygulanır. (Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 99).

⁹⁸⁹ Ayanoglu, T. (2007). “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği”, *İÜHF*, C. LXV, S. 1, 61.

⁹⁹⁰ Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 319.

⁹⁹¹ Gençay, *a.g.m.*, 2014, 410; Zabunoğlu, *a.g.e.*, 2012, 462; Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; Bakanlar Kurulu kararını açıklamak için çıkarılan tebliğin, Bakanlar Kurulu kararına aykırı hükümleri geçersizdir. (DDDK, T. 23/2/1979, E. 1977/685, K. 1979/65 (*İHD*, C. 1, S. 2, Y. 1980, 151-164)); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; Bakanlar Kurulu kararıyla yapılan düzenleme, yetki verilmedikçe, devlet planlama teşkilatı tebliği ile sınırlanamaz. (Dan. 7. D., T. 22/5/1990, E. 1989/1007, K. 1990/1423 (**DD**, Y. 21, S. 81, 233-238)).

⁹⁹² Zabunoğlu, *a.g.e.*, 2012, 462.

⁹⁹³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1427, 1435.

Kanaatimizce Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, diğer kamu tüzel kişilerinin de adsız düzenleyici işlemlerinin de üstünde yer alır.

Bakanlar Kurulu adsız düzenleyici işlemleri kendi arasında ve Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemleri kendi arasında hiyerarşide eşittir.

Tüm anlatımlardan ortaya çıkan sonuç; Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, OHAL CBK'sının altında yer alır. Tüzük Anayasa'dan kaynaklanırken adsız düzenleyici işlemler sadece genel yetkiden kaynaklandığından Bakanlar Kurulunun ve Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, tüzüğün altında yer alır. Kanaatimizce, yönetmelik Anayasa'dan kaynaklanırken adsız düzenleyici işlemler sadece genel yetkiden kaynaklandığından Bakanlar Kurulunun ve Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin ve Bakanlar Kurulu yönetmeliğinin altında yer alır. Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, Başbakanlık yönetmeliğinin de altında yer alır. Bakanlar Kurulu kararı, Cumhurbaşkanı kararı ile aynı hiyerarşide yer alır. Kanaatimizce Başbakanlık adsız düzenleyici işlemi, dolaylı olarak Cumhurbaşkanı kararının altında yer alır. Bakanlar Kurulu hiyerarşik olarak Başbakanlığın ve bakanlıkların üstünde yer alsa da Bakanlar Kurulunun düzenlemesi bir bakanlığın yönetmeliğinin altında yer alır. Başbakan, bakanların hiyerarşik olarak üstü konumunda olsa da ve bakanlıklar arasında iş birliğini sağlasa da (Any. 2017 değişikliği öncesi m. 112) Başbakanlık adsız düzenleyici işlemleri de hiyerarşide, bakanlık yönetmeliklerinin altında yer alır. Kanaatimizce Bakanlar Kurulu adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, diğer kamu tüzel kişilerinin yönetmeliklerinin de altında yer alır. Kanaatimizce Başbakanlık adsız düzenleyici işlemi, dolaylı olarak Cumhurbaşkanı kararının altında yer alır. Bakanlar Kurulu ve Başbakan, bakanların hiyerarşik olarak üstü konumunda olduğundan ve bakanlıklar arasında iş birliğini sağladığından bunların adsız düzenleyici işlemleri bakanlıkların adsız düzenleyici işleminden üstündür. Kanaatimizce Bakanlar Kurulu ve Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, diğer kamu tüzel kişilerinin de adsız düzenleyici işlemlerinin de üstünde yer alır. Bakanlar Kurulu adsız düzenleyici işlemleri kendi arasında ve Başbakanlığın adsız düzenleyici işlemleri kendi arasında hiyerarşide eşittir.

5.2.3. Merkezi İdare Teşkilatındaki Diğer İdari Makamların Adsız Düzenleyici İşlemleri

Adsız düzenleyici işlemleri; yönetmelik yapabilen Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin yanı sıra mevzuatla kendine düzenleme yapma, emir ve talimat verme ile yasak getirme gibi yetkiler tanınan icrai karar alma yetkisine sahip makamlar da yapabilir⁹⁹⁴. Örneğin; başkent teşkilatında yer alan ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan Strateji ve Bütçe Başkanlığı; görev alanına giren konularda idarî düzenlemeler yapabilir (13 sayılı CBK m. 23)⁹⁹⁵. Taşra teşkilatında da bakanlık hiyerarşisine tabi olan ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmadığından yönetmelik çıkaramayan genel müdürlük ve valilik gibi icrai karar almaya yetkili makamlara bazı kanunlarda da açıkça değişik isimler altında düzenleyici işlem yapma yetkisi ve görevi verilmiştir⁹⁹⁶. Örneğin; vali⁹⁹⁷, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkileri kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan edebilir (5442 sayılı Kanun m. 9/2-Ç).

Merkezi idare teşkilatındaki diğer idari makamlardan bakanlıklar ile kamu kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemlerin iptal ve tam yargı davaları ilk derece mahkemesi olarak Danıştayda denetlenir (2575 sayılı Kanun m. 24/1-c). Bakanlıklar ve kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan yönetmelikler dışındakiler yetkili ve görevli idare mahkemesinde denetlenir⁹⁹⁸.

Merkezi idare teşkilatında diğer idari makamların adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, dayanağı da olabilen kanunun⁹⁹⁹ altında yer alır.

⁹⁹⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 84; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1388.

⁹⁹⁵ Tan, *a.g.e.*, 2018, 85; Örneğin Danıştayın bir kararında; Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün sağlık birimlerinin devri konulu Genel Yazısının, genel düzenleyici işlem olduğu belirtilmiştir. (Dan. 11. D., T. 23/1/2013, E. 2012/5192, K. 2013/272 (Lexpera)).

⁹⁹⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1435.

⁹⁹⁷ Yetki genişliği esasına dayanan ve ilin yöneticisi olan vali, devlet kamu tüzel kişiliğini kullanır. (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 285).

⁹⁹⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1404.

⁹⁹⁹ Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre de genelge ve yönetmelikler, üst hukuk normu olan kanun ve Anayasa'ya aykırıysa dayanağı yoktur. (Dan. 5. D., T. 19/11/1996, E. 1993/5749, K. 1996/3528 (**DD**, Y. 27, S. 93, 1997, 267-272)); Aynı yönde kararlar için bkz. Dan. 5. D., T. 11/12/1996, E. 1996/696, K. 1996/3852 (**DD**, Y. 27, S. 93, 1997, 237-243); DİDDGK, T. 2/4/2018, E. 2016/1971, K. 2018/1508 (Kazancı); Danıştayın konuya ilişkin bir başka kararına göre; idarenin yasallığı ilkesi çerçevesinde sınırlı ve tanımlayıcı bir yetki olarak ilkeleri kanunda belirtilen uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin hususları düzenleyebilen genel tebliğ, kanunda bulunmayan konuda kural koyamaz. (DVDDGK, T. 26/12/2003, E. 2003/313, K. 2003/469 (**DKD**, Y. 2, S. 4,

Merkezi idare teşkilatında diğer idari makamların adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, geçerliliğini Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden de alabildiğinden onun altında yer alır. Bu işlemler hiyerarşide, OHAL CBK kanun hükmünde olduğundan onun da altında yer alır.

Merkezi idare teşkilatında diğer idari makamların adsız düzenleyici işlemlerinin; Cumhurbaşkanlığı, hiyerarşisine tabi olduğu bakanlığın ve kendi yönetmelikleriyle hiyerarşisi ele alınacaktır.

Doktrinde bir yaklaşıma göre; adsız düzenleyici işlemler hiyerarşide, yönetmeliklerin altında yer alır¹⁰⁰⁰. Bu görüşte olanlar; yönetmeliğin nesnel ölçüt bakımından ayrı bir kategori oluşturduğu¹⁰⁰¹, adsız düzenleyici işlemin genellikle yönetmeliklerin uygulanmasını göstermek ve detaylarını belirtmek için çıkarıldığı¹⁰⁰² ve yönetmelik Anayasa'da düzenlenirken adsız düzenleyici işlemlerin idarenin genel düzenleme yetkisinden kaynaklandığı¹⁰⁰³ gerekçelerine dayanır¹⁰⁰⁴. Bu çerçevede; adsız düzenleyici işlemler hiyerarşide, yönetmeliklerin altında yer aldığından kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmeliklerde düzenlenmeyen bir konuda

2004, 87-90)); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; Anayasa'da kanunla düzenleneceği öngörülen konu, kanunda düzenlenmeden tarifede düzenlenemez. (Dan. 6. D., T. 19/3/2004, E. 2004/359, K. 2004/1691 (Lexpera)); Aynı yönde karar için bkz. Dan. 11. D., T. 9/4/2004, E. 2004/267, K. 2004/1685 (Lexpera); Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir karara göre; tebliğler, üst hukuk normuna dayanan ve ona açıklık getirerek uygulamaya geçirdiğinden dayanağı olan kanunu sınırlayamaz. (Dan. 9. D., T. 26/2/2020, E. 2017 /2702, K. 2020 /1190 (Hukuktürk)); Aynı yönde karar için bkz. Dan. 5. D., T. 21/10/1991, E. 1991/1997, K. 1991/1956 (**DD**, Y. 22, S. 84-85, 263-266); Danıştayın bir kararına göre; dayanağına aykırı yönergedeki düzenleme yerine kanun uygulanır. (Dan. 13. D., T. 8/1/2019, E. 2016/3915, K. 2019/49 (Kazancı)).

¹⁰⁰⁰ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 85; Gülgeç, *a.g.e.*, 2018, 316; Atay, *a.g.e.*, 2011, 151; Gençay, *a.g.m.*, 2014, 399, 408; Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 189; Tan, *a.g.e.*, 2018, 73-74.

¹⁰⁰¹ Zabunoğlu, *a.g.e.*, 2012, 461.

¹⁰⁰² Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 339; Yayla, *İdare Hukuku*, 2009, 156; Benzer şekilde adsız düzenleyici işlemlerin işlevlerinin farklı olduğu gerekçesine dayanan görüş için bkz. Gençay, *a.g.m.*, 2014, 414.

¹⁰⁰³ Günday, *a.g.e.*, 2017, 230.

¹⁰⁰⁴ Doktrinde benzer yönde bir görüşe göre de kanunun tanıdığı açık yetki uyarınca çıkarılanlar dışındaki adsız düzenleyici işlemler, normlar hiyerarşisinde yönetmeliğin altında yer alır. (Atay, *a.g.e.*, 2011, 1559); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; bir yönetmeliğe dayanan ve yönetmeliğe açıklık getirerek uygulamaya geçirilmesi amaçlanan genelgeler, normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerden sonra gelir. (Dan. 5. D., T. 6/5/2003, E. 2002/1895, K. 2003/1891 (Lexpera)); Danıştayın adsız düzenleyici işlemlerin hiyerarşide, yönetmeliğin altında yer aldığına ilişkin kararları için bkz. Dan. 2. D., T. 16/3/2005, E. 2004/4153, K. 2005/1006 (Legalbank); DVDDGK, T. 9/2/2001, E. 2000/313, K. 2001/53 (Legalbank); Dan. 2. D., T. 20/1/2006, E. 2004/3972, K. 2006/77 (**DD**, S. 113, 122-124); DİDDK, T. 9/12/2013, E. 2011/237, K. 2013/4436 (**DD**, Y. 2014, S. 136, 142-147); Danıştayın yönetmeliği, adsız düzenleyici işlemin dayanağı olarak gördüğü kararlar için bkz. Dan. 5. D., T. 5/5/1997, E. 1994/2962, K. 1997/545 (Legalbank); Dan. 5. D., T. 11/12/1996, E. 1996/696, K. 1996/3852 (**DD**, Y. 27, S. 93, 1997, 237-243); Dan. 8. D., T. 22/12/1997, E. 1995/1239, K. 1997/4107 (Lexpera).

yapılamaz¹⁰⁰⁵. Adsız düzenleyici işlem, yönetmeliğe de aykırı olamaz¹⁰⁰⁶, yönetmeliği değiştiremez¹⁰⁰⁷ ve açıkça yetki verilmediği sürece yönetmeliğin hukuki etkilerini de sınırlayamaz¹⁰⁰⁸. Ayrıca, doktrinde bir başka yaklaşıma göre de adsız düzenleyici işlem ile yönetmelik arasındaki hiyerarşiyi, organik (şekli) kritere göre¹⁰⁰⁹, işlemi yapan makamın idari teşkilattaki yeri belirler¹⁰¹⁰. Bu yaklaşıma göre; bakanlar, hiyerarşik olarak Cumhurbaşkanının altında olduğundan bakanlık adsız düzenleyici işlemleri de hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliklerinin altında yer alır¹⁰¹¹. Netice olarak her

¹⁰⁰⁵ Akylmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 85.

¹⁰⁰⁶ Akylmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 85; Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir karara göre; yönetmelikte yer alan kriterlere aykırı yönerge hukuka aykırıdır. (DİDDK, T. 29/12/2005, E. 2005/2107, K. 2005/3348 (DD, S. 112, 43-45)); Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir kararda; kılavuz, üst normu olan yönetmeliğe uygun olmalıdır. (Dan. 12. D., T. 1/7/2019, E. 2018/9056, K. 2019/5500 (Kazancı)); Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir kararda; yayımlanması gereken ancak yayımlanmayan yönetmeliğe uyulmadan tesis edilen Bakanlar Kurulu kararı iptal edilmiştir. (Dan. 2. D., T. 29/3/2006, E. 2004/831, K. 2006/1021 (Lexpera)); Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir kararda; genelgelerde kanun ve yönetmelik hükümlerine aykırı düşen ve yargı kararlarıyla örtüşmeyen açıklamalar yapılamaz. (Dan. 1. D., T. 17/10/2007, E. 2007/792, K. 2007/1171 (Lexpera)); Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir kararda; normlar hiyerarşisi ilkesinde, her norm geçerliliğini bir üst normdan aldığından ve altta yer alan norm, kendisinden üstte bulunan norma aykırı olmayacağından genelge ile üst hukuk normu olan yönetmelikte yer almayan yeni kurallar ihdas edilemez. (DİDDGK, T. 11/6/2020, E. 2019/2670, K. 2020/915 (Kazancı)); Aynı yönde kararlar için bkz. Dan. 5. D., T. 25/10/1999, E. 1997/112, K. 1999/3143 (DD, S. 103, 389-391); Dan. 2. D., T. 17/2/2006, E. 2004/1650, K. 2006/527 (Lexpera).

¹⁰⁰⁷ Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 190; Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir karara göre; yönetmelik hükmü genelgeyle kaldırılmaz. (Dan. 10. D., T. 28/12/1983, E. 1982/2764, K. 1983/2778 (DD, S. 54-55, 351-353)); Benzer yönde kararlar için bkz. Dan. 8. D., T. 17/5/1999, E. 1997/327, K. 1999/3020 (Danıştay Karar Arama); DİDDK, T. 29/12/2005, E. 2005/2107, K. 2005/3348 (DD, S. 112, 43-45); Dan. 11. D., T. 24/2/1999, E. 1997/2307, K. 1999/781 (DD, Y. 30, S. 102, 2000, 683-685); DİDDK, T. 11/4/2008, E. 2006/3196, K. 2008/1179 (DD, S. 119, 62-63); Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir kararda; ilke kararının, dayanak yönetmelik hükmünü aşar nitelikte olması normlar hiyerarşisine aykırıdır. (DİDDGK, Y. D., T. 5/2/2018, E. 2017/1219 (Kazancı)); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; yönetmelikte yer almayan yeni kısıtlamalar getiren genelge, üst hukuk normuna aykırıdır. (Dan. 8. D., T. 7/3/2007, E. 2005/6261, K. 2007/1246 (Lexpera)); Aynı yönde kararlar için bkz. Dan. 11. D., T. 10/3/2006, E. 2003/4284, K. 2006/1102 (DD, S. 113, 350-352); Dan. 5. D., T. 27/12/1982, E. 1978/5274, K. 1982/12678 (DD, Y. 13, S. 50-51, 217-218); Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir kararına göre; yönetmelikte yer almayan bir konuda genelgeye göre yapılan işlem kanuna aykırıdır. (Dan. 11. D., T. 3/5/1978, E. 1976/1203, K. 1978/2321 (DD, Y. 9, S. 32-33, 737-738)); Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre; kanunların uygulanmasını göstermek için çıkarılan ve dayanağı kanuna aykırı olmaması gereken talimatla, kanunda yer almayan kısıtlayıcı hüküm öngörülemez. (Dan. 5. D., T. 21/10/1991, E. 1991/1997, K. 1991/1956 (DD, Y. 22, S. 84-85, 263-266)).

¹⁰⁰⁸ Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 191; Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir kararda; yönetmelikte konuya ilişkin hükümlerde değişiklik yapılmadan, normlar hiyerarşisine aykırı olarak genelge ile düzenlenemez. (Dan. 15. D., T. 26/4/2018, E. 2014/3854, K. 2018/4316 (Kazancı)); Benzer yönde kararlar için bkz. Dan. 5. D., T. 17/4/1978, E. 1975/7224, K. 1978/1284 (DD, Y. 9, S. 32-33, 1979, 454-455); Dan. 5. D., T. 15/9/2004, E. 2003/2325, K. 2004/3198 (Lexpera); Dan. 5. D., T. 14/4/1983, E. 1981/504, K. 1983/2317 (DD, S. 52-53, 214-215).

¹⁰⁰⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

¹⁰¹⁰ Atay, *a.g.e.*, 2018, 85-86.

¹⁰¹¹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1434.

iki yaklaşıma göre de bakanlığın adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin altında yer alır.

Bakanlığın hiyerarşisine tabi bir makamın adsız düzenleyici işlemi de hiyerarşide, bakanlık yönetmeliğinin altında yer alır¹⁰¹².

Merkezi idare teşkilatındaki diğer idari makamların adsız düzenleyici işlemi ile kendi yönetmeliğinin hiyerarşideki yeri konusunda doktrinde farklı görüşler vardır.

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; aynı makamdan çıkan düzenleyici işlemler arasında hiyerarşi olmadığından¹⁰¹³ merkezi idare teşkilatındaki diğer kurum ve kuruluşların adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, kendi yönetmeliği ile eşittir.

Doktrinde bir başka görüşe göre de aynı makamdan çıkan düzenleyici işlemlerden şekil unsuruna göre adsız düzenleyici işlemler, yönetmeliklerin altında yer aldığından¹⁰¹⁴ ve usul ölçütüne göre de daha çok usul içeren işlem, daha az usul içeren işlemin üstünde yer aldığından¹⁰¹⁵ merkezi idare teşkilatındaki diğer kurum ve kuruluşların adsız düzenleyici işlemi de hiyerarşide, kendi yönetmeliğinin altında yer alır.

Kanaatimizce merkezi idare teşkilatındaki diğer kurum ve kuruluşların adsız düzenleyici işlemi genel düzenleme yetkisinden kaynaklandığından, genellikle daha çok detay içerdiğinden ve yönetmeliğin uygulanmasını da sağlayabildiğinden hiyerarşide, daha genel düzenleme içeren, Anayasa'dan kaynaklanan ve adsız düzenleyici işleme de yetki verebilen kendi yönetmeliğinin altında yer alır.

Merkezi idare teşkilatında diğer idari makamların adsız düzenleyici işlemlerinin; hiyerarşisine tabi olduğu Cumhurbaşkanlığı, bakanlığın, aynı düzeydeki farklı makamların ve kendi adsız düzenleyici işlemleriyle hiyerarşisi ele alınacaktır.

¹⁰¹² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1435-1436; Yürütme organındaki makamlar hiyerarşisine göre, bakanlığın yönetmeliğine, vali genel emir ile istisna getiremez. (Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 45); Örneğin bir valinin çıkardığı genel emir, bir bakanlığın yönetmeliği ya da adsız düzenleyici işlemiyle çatışıyorsa bakanlığın yönetmeliği ya da adsız düzenleyici işlemi esas alınır. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1436).

¹⁰¹³ Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185.

¹⁰¹⁴ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 193.

¹⁰¹⁵ Lachaume, François, *a.g.e.*, 1966, 133'den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 99.

Yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler arasındaki hiyerarşiyi, organik (şekli) kritere göre¹⁰¹⁶ onu yapan makamın idari hiyerarşideki yeri belirler¹⁰¹⁷. Böylece düzenleyici işlemi yapan makamlardan hangisi hiyerarşide üstünse onun düzenleyici işlemi de hiyerarşide diğer düzenleyici işleminden üstündür¹⁰¹⁸. Bu çerçevede bakanlık adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı, bakanlardan hiyerarşik olarak üstün olduğundan Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işleminin altında yer alır¹⁰¹⁹. Örneğin; bakanlık genelgesi, Cumhurbaşkanlığı genelgesinin¹⁰²⁰ ve bakanlık kararı, Cumhurbaşkanı kararının hiyerarşide altında yer alır¹⁰²¹.

Farklı makamların adsız düzenleyici işlemleri onu yapan makamın hiyerarşideki yerine göre sıralanacağından¹⁰²² bakanlığın hiyerarşisine tabi bir makamın adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, bakanlığın adsız düzenleyici işleminin altında yer alır¹⁰²³. Örneğin; valinin genel emri hiyerarşide, bakanlık genelgesinin altında yer alır¹⁰²⁴.

Aynı makamdan çıkan düzenleyici işlemler arasında hiyerarşi olmadığından hiyerarşide aynı düzeydeki farklı makamların düzenleyici işlemleri arasında da hiyerarşi yoktur¹⁰²⁵. Farklı makamların eşdüzey düzenleyici işlemlerinin arasındaki çatışma da makamların yetki alanı, faaliyet alanı ve kuralın kamu hizmetiyle ilişkisine göre çözülür¹⁰²⁶. Çatışmanın yer bakımından yetki kurallarına göre çözümünde örneğin; farklı illerin valisinin genel emirleri arasındaki çatışmada, her genel emir, bu emri koyan valiliğin sınırları içerisinde uygulanır¹⁰²⁷. Bu çerçevede hiyerarşide aynı düzeydeki farklı makamların adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide eşittir.

¹⁰¹⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

¹⁰¹⁷ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1434; Güneş, *a.g.e.*, 1965, 193; Atay, *a.g.e.*, 2018, 85-86; Günday, *a.g.e.*, 2017, 228, 230; Kağıtçıoğlu, *a.g.m.*, 2019, 135.

¹⁰¹⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

¹⁰¹⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1434.

¹⁰²⁰ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 228.

¹⁰²¹ Kağıtçıoğlu, *a.g.m.*, 2019, 135.

¹⁰²² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1434; Güneş, *a.g.e.*, 1965, 193; Atay, *a.g.e.*, 2018, 85-86; Günday, *a.g.e.*, 2017, 228, 230; Kağıtçıoğlu, *a.g.m.*, 2019, 135.

¹⁰²³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1435-1436.

¹⁰²⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1436.

¹⁰²⁵ Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, 2019, 416.

¹⁰²⁶ Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185; Örneğin aynı nitelikteki belediyelerin yönetmelikleri arasındaki çatışma, yer itibarıyla yetki kurallarıyla çözülebilir. Büyükşehir belediyesiyle ilçe belediyelerinin düzenleyici işlemleri arasındaki yetki sorunu da yer ve konu itibarıyla yetkiye göre çözülebilir. (Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185); Danıştay konuya ilişkin bir kararda; hiyerarşide aynı konumdaki iki makamın çıkardığı genelgeyi, hangi makamın görevli ve yetkili olduğu ölçütüyle ele almıştır. (Dan. 11. D., T. 3/5/2004, E. 2001/1358, K. 2004/2088 (Lexpera)).

¹⁰²⁷ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1436.

Aynı makamdan çıkan düzenleyici işlemler arasında hiyerarşi yoktur¹⁰²⁸. Zira aynı makam, düzenleyici işlem yaparken önceki düzenleyici işlemine de uymak zorunda değildir¹⁰²⁹. Aynı makamın düzenleyici işlemlerindeki çatışmada, sonraki kuralın öncekini ilga etmesi ilkesine¹⁰³⁰ ve özel kuralın genel kuralı zımnen ilga etmesi ilkesine göre çözülür¹⁰³¹. Bu çerçevede merkezi idare teşkilatında diğer idari makamların kendi adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide eşittir.

Konuyu özetleyecek olursak; bakanlar, hiyerarşik olarak Cumhurbaşkanının altında olduğundan bakanlık adsız düzenleyici işlemi de hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin ve adsız düzenleyici işleminin altında yer alır. Bakanlığın hiyerarşisine tabi bir makamın adsız düzenleyici işlemi de hiyerarşide, bakanlığın yönetmeliği ile adsız düzenleyici işleminin altında yer alır. Merkezi idare teşkilatındaki diğer idari makamların adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, kanaatimizce genel düzenleme yetkisinden kaynaklandığından, genellikle daha çok detay içerdiğinden ve yönetmeliğin uygulanmasını da sağlayabildiğinden kendi yönetmeliğinin altında yer alır. Merkezi idare teşkilatında aynı düzeydeki farklı makamların ve aynı makamın kendi adsız düzenleyici işlemleri aynı hiyerarşik düzeyde yer alır.

5.2.4. Yerinden Yönetim Teşkilatındaki İdari Makamların Adsız Düzenleyici İşlemleri

Kamu tüzel kişiliği olan yerinden yönetim kuruluşları, yönetmelik yapabileceği gibi adsız düzenleyici işlem de yapabilir¹⁰³². Ayrıca, kamu tüzel kişiliği olmasa da yerinden yönetim teşkilatındaki icrai karar alma yetkisine sahip her idari makam da adsız düzenleyici işlem yapabilir¹⁰³³. Örneğin; düzenleyici ve denetleyici kurumlara, görev ve yetkilerini belirleyen kanunlarla görev alanına ilişkin geniş düzenleme yetkisi tanınmıştır¹⁰³⁴.

¹⁰²⁸ Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185; Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, 2019, 416; Ancak Danıştayın bir kararında; genelgeyi, tebliğle yürürlüğe konulan yüksek planlama kurulu kararına aykırı bulmuştur. (Dan. 5. D., T. 28/9/1993, E. 1992/1354, K. 1993/3399 (Legalbank)).

¹⁰²⁹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

¹⁰³⁰ Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185; Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1436; Günday, *a.g.e.*, 2017, 229.

¹⁰³¹ Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185.

¹⁰³² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437-1438.

¹⁰³³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1388.

¹⁰³⁴ Tan, T. (2002). “Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar”, *AİD*, C. 35, S. 2, 27; Bağımsız idari otoritelerde “özel nitelikli karar” adında yeni bir işlem türü ortaya çıkmıştır. Bkz. 6362 sayılı Kanun m. 128/2, 5411 sayılı Kanun m. 93/4 ve 5411 sayılı Kanun m. 93/7.

Yerinden yönetim teşkilatının adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, temel norm olan Anayasa'nın, kanaatimizce kanunun üstünde yer alan temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmanın, kanun hükmünde olan diğer milletlerarası andlaşmaların ve dayanağı da olabilen kanunun altında yer alır.

Yerinden yönetim teşkilatının adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, dayanağı da olabildiğinden Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin altında yer alır. Bu işlemler hiyerarşide, OHAL CBK kanun hükmünde olduğundan onun da altında yer alır.

Bu başlık altında yerinden yönetim teşkilatının adsız düzenleyici işlemi ile vesayet yetkisi olan Cumhurbaşkanlığı, bakanlık, diğer kamu tüzel kişileri ve kendi yönetmeliği arasındaki hiyerarşi incelenecektir.

Adsız düzenleyici işlemler hiyerarşide, yönetmeliğin altında yer alır¹⁰³⁵. Ayrıca, yönetmelik ve adsız düzenleyici işlemler arasındaki hiyerarşi, organik (şekli) ölçüte göre¹⁰³⁶ işlemi yapan makamın idari teşkilattaki yerine göre belirlenir¹⁰³⁷. Bir konuda hem merkezi idare hem yerinden yönetim kuruluşu yetkiliyse yerinden yönetim kuruluşunun düzenleyici işlemi, merkezi idarenin düzenleyici işleminin altında yer alır¹⁰³⁸. Zira farklı hiyerarşideki idari makamların düzenleyici işlemlerinden organik ölçüte göre, idari teşkilattaki konumu geniş anlamda daha üst sıradaki idari makamın işlemi daha üstündür. Vesayet makamı, vesayete tabi kuruluştan geniş anlamda üstündür¹⁰³⁹. Bu çerçevede vesayete tabi konuya ilişkin yerinden yönetim teşkilatının adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, Cumhurbaşkanı geniş anlamda daha üst olduğundan Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin altında yer alır.

Aynı şekilde vesayete tabi konuya ilişkin yerinden yönetim teşkilatının adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, bakanlık geniş anlamda daha üst olduğundan bakanlık yönetmeliğinin altında yer alır¹⁰⁴⁰.

¹⁰³⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 85.

¹⁰³⁶ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

¹⁰³⁷ Atay, *a.g.e.*, 2018, 85-86.

¹⁰³⁸ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1439.

¹⁰³⁹ Moreau, J. (1989). *Droit Administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 528'den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 98.

¹⁰⁴⁰ Ancak bazı yönetmeliklerde uygulanacak düzenleyici işlem açıkça öngörülmektedir. Örneğin il özel idaresi ve belediye, bakanlıkların müşterek yönetmeliğine aykırı olmamak kaydıyla uygulama yönergesi çıkarılabilir (İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği m. 13). Bazı durumlarda ise öncelikle imar planları, imar planlarında hüküm bulunmadığı hallerde de bakanlık yönetmeliği uygulanır (Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği m. 69/5). Danıştayın konuya ilişkin bir kararına göre de uygulama imar planları, imar yönetmeliklerinden önce uygulanması

Yerinden yönetim kuruluşlarının adsız düzenleyici işlemi ile kendi yönetmeliği arasındaki hiyerarşi ilişkisi doktrinde tartışma konusu olmuştur.

Doktrindeki bir görüşe göre; aynı makamdan çıkan eski ve yeni düzenleyici işlemler arasında hiyerarşi yoktur¹⁰⁴¹. Ayrıca, bir makamdan çıkan düzenleyici işlemin, o makamdan çıkan eski tarihli bir düzenleyici işleme uyma zorunluluğu da bulunmaz¹⁰⁴². Bu çerçevede aynı makamın yönetmeliği ve adsız düzenleyici işlemi aynı hukuki rejime tabi olduğundan hiyerarşide aynı düzeyde yer alır¹⁰⁴³. Bu görüşe göre aynı makamın düzenleyici işlemlerinin çatışması da sonraki hüküm önceki hükmü ilga eder ilkesi uyarınca çözülür. Çatışan düzenleyici işlemlerden birinin yönetmelik, diğerinin adsız düzenleyici işlem olması arasında fark olmadığından aynı makamın sonraki tarihli adsız düzenleyici işlemi önceki tarihli yönetmeliğini de ilga edebilir¹⁰⁴⁴. Bu görüş çerçevesinde yerinden yönetim kuruluşlarının adsız düzenleyici işlemi ile kendi yönetmeliği hiyerarşide aynı düzeyde yer alır.

Doktrinde bir başka görüşe göre de idari teşkilatta düzenleme yetkisine sahip pek çok kurum, klasik hiyerarşi (üst makam-alt makam) kavramıyla açıklanamadığından organik ölçüt yetersiz kalır¹⁰⁴⁵. Ayrıca, organik ölçütte bir idari makam tarafından yapılan işlemler arasındaki hiyerarşinin kurulması da zordur¹⁰⁴⁶. Bu ölçütü tamamlayan¹⁰⁴⁷ usul ölçütüne göre; aynı makamdan çıkan ve aynı nitelikteki işlemlerden daha çok usullü işlemler, daha az usullü işlemde üstündür¹⁰⁴⁸. Benzer şekilde aynı makamın düzenleyici işlemlerinden şekil unsuruna göre, adsız düzenleyici işlemler, yönetmeliklerin altında yer alır¹⁰⁴⁹. Bu görüş çerçevesinde de yerinden yönetim teşkilatının daha az usullü adsız düzenleyici işlemi, daha çok usullü kendi yönetmeliğinin altında yer alır.

gereken düzenleyici işlemdir. (Dan. 6. D., T. 18/1/1994, E. 1993/1302, K. 1994/97 (**DD**, Y. 26, S. 90, 631-633)); Benzer yönde karar için bkz. Dan. 6. D., T. 22/2/1989, E. 1988/1496, K. 1989/408 (Lexpera).

¹⁰⁴¹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437; Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 185; Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, 2019, 416.

¹⁰⁴² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

¹⁰⁴³ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1432; Bu görüşe göre; düzenleyici ve denetleyici kurumların da düzenleyici işlemlerinin hukuki rejimi, yönetmelik gibidir. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 669).

¹⁰⁴⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1436.

¹⁰⁴⁵ Moreau, *a.g.e.*, 1989, 528'den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 98.

¹⁰⁴⁶ Moreau, *a.g.e.*, 1989, 529'dan naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 98-99.

¹⁰⁴⁷ Moreau, *a.g.e.*, 1989, 529'dan naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 99.

¹⁰⁴⁸ Lachaume, François, *a.g.e.*, 1966, 133'den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 99.

¹⁰⁴⁹ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 193.

Kanaatimizce adsız düzenleyici işlem hiyerarşide, genel düzenleme yetkisinden kaynaklandığından, genellikle daha çok detay içerdiğinden ve yönetmeliğin uygulanmasını da sağlayabildiğinden daha genel düzenleme içeren, Anayasa'dan kaynaklanan ve adsız düzenleyici işleme de yetki verebilen yönetmeliğin altında yer alır. Bu kapsamda yerinden yönetim teşkilatının adsız düzenleyici işlemi, kendi yönetmeliğinin altında yer alır.

Yerinden yönetim teşkilatının adsız düzenleyici işlemleri ile vesayet yetkisi olan Cumhurbaşkanının, bakanlığın, diğer yerinden yönetim kuruluşlarının ve kendi adsız düzenleyici işlemleriyle hiyerarşisi incelenecektir.

Farklı makamların adsız düzenleyici işlemleri, işlemi yapan makamın idare teşkilatındaki yerine göre sıralanır¹⁰⁵⁰. Farklı hiyerarşideki idari makamların düzenleyici işlemlerinden organik ölçüde göre, geniş anlamda daha üst sıradaki idari makamın işlemi, alt sıradaki idari makamın işleminden üstündür. Vesayet makamı, vesayete tabi kuruluştan geniş anlamda üstündür¹⁰⁵¹. Ayrıca, bir konuda hem merkezi idare hem yerinden yönetim kuruluşu yetkiliyse yerinden yönetim kuruluşunun düzenleyici işlemi, merkezi idarenin düzenleyici işleminin altında yer alır¹⁰⁵². Kuruluşun düzenleyici işlemi, kendi görev alanında hiyerarşiye uygun olarak üzerindeki Cumhurbaşkanlığı düzenleyici işlemlerine aykırı olmamalıdır¹⁰⁵³. Bu çerçevede vesayete tabi konuya ilişkin yerinden yönetim teşkilatının adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, Cumhurbaşkanı geniş anlamda daha üst olduğundan Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işleminin altında yer alır.

Aynı şekilde bir konuda hem bakanlık hem de yerinden yönetim kuruluşu yetkiliyse yerinden yönetim kuruluşunun adsız düzenleyici işlemi, bakanlığın adsız düzenleyici işleminin altında yer alır. Örneğin; kolluk konusunda köy muhtarının düzenleyici işlemi, valinin düzenleyici işleminin altında yer alır¹⁰⁵⁴.

Yerinden yönetim kuruluşlarının kendi arasında hiyerarşi ve vesayet ilişkisi olmadığından ve ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip ve bağımsız olduğundan düzenleyici

¹⁰⁵⁰ Günday, *a.g.e.*, 2017, 228, 230; Güneş, *a.g.e.*, 1965, 193; Atay, *a.g.e.*, 2018, 85-86.

¹⁰⁵¹ Moreau, *a.g.e.*, 1989, 528'den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 98.

¹⁰⁵² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1439.

¹⁰⁵³ Atay, *a.g.e.*, 2018, 81.

¹⁰⁵⁴ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1439.

işlemleri arasında hiyerarşi yoktur¹⁰⁵⁵. Bunların düzenleyici işlemleri arasında çatışma da konu ve yer itibarıyla yetki kurallarına göre çözülür¹⁰⁵⁶. Yer ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri birbirinden konu itibarıyla ayrıldığından bunların düzenlemelerinin çatışması da konu bakımından yetki kurallarına göre çözülür. Örneğin; il özel idaresi ile KİT'in düzenleyici işlemi çatıştığında hangisi konu bakımından yetkiliyse onunki uygulanır¹⁰⁵⁷.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından farklı hiyerarşideki idari makamların düzenleyici işlemlerinin hiyerarşisinde de organik ölçüde göre, idari teşkilattaki konumu geniş anlamda daha üst sıradaki idari makamın işlemi üstündür¹⁰⁵⁸. Örneğin; YÖK, üniversitelerden geniş anlamda üstündür¹⁰⁵⁹. Aynı konuda hiyerarşik üstle onun astı makamın adsız düzenleyici işlemleri arasında çelişki olabilir. Örneğin; üniversitenin düzenlemesinde fakülteye farklı düzenleme yapma yetkisi verilmişse bunlar arasında genel-özel düzenleme ilişkisi vardır ve içeriği hizmet gerekleri bakımından hukuka aykırılık içermiyorsa fakülte düzenlemesi esas alınır. Üniversite düzenlemesinde farklı düzenleme yapılması açıkça kapatılmamakla birlikte farklı düzenleme yapmasına imkân vermiyorsa fakülte, üniversitenin düzenlemesini hafifletemez; fakat hizmet gerekleri yönünden haklı neden varsa ağırlaştırabilir. Bu kapsamda fakülte, fakülteye özgü gerekliliği varsa üniversitenin yönergesindeki kuralı hafifletemez; ancak ağırlaştırabilir¹⁰⁶⁰.

Aynı makamın adsız düzenleyici işlemleri arasında hiyerarşi yoktur. Ayrıca, bir makamın adsız düzenleyici işlemi, o makamın daha eski tarihli bir düzenleyici işlemine de uygun olmak zorunda değildir¹⁰⁶¹. Aynı idari makamın adsız düzenleyici

¹⁰⁵⁵ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1440; Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, 2019, 416-417.

¹⁰⁵⁶ Gözler, Kaplan, *a.g.e.*, 2019, 417; İl özel idaresi, belediye ve köy idarelerinin düzenleyici işlemleri arasında çatışmada, düzenlediği konu, hangi mahalli idarenin yetki alanına giriyorsa o idareninki üstündür. Örneğin iki komşu il özel idaresi, belediye veya köyün düzenleyici işlemleri arasında çatışmada düzenleyici işlemin uygulanacağı yer, hangi mahalli idarenin coğrafi sınırları içindeyse o idareninki üstündür. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin düzenleyici işlemleri arasında çatışmada da konu, kanunla hangi tür belediye idaresine verilmişse o belediyenininki üstündür. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1440).

¹⁰⁵⁷ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1441.

¹⁰⁵⁸ Moreau, *a.g.e.*, 1989, 528'den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 98.

¹⁰⁵⁹ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 98; Yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim-öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek amacı ile Yükseköğretim Kurulu kurulmuş olup (Any. m. 131/1) bu iki farklı kamu tüzel kişisi arasında hukukten hiyerarşi olmamakla birlikte sadece üstünlük söz konusudur. (Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 98, dn. 174).

¹⁰⁶⁰ Ulusoy, *a.g.e.*, 2022, 340.

¹⁰⁶¹ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1437.

işlemleri arasındaki çatışma sonraki hüküm önceki hükmü ilga eder ilkesi uyarınca çözümlür¹⁰⁶². Bu çerçevede yerinden yönetim teşkilatındaki idari makamların kendi adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, aynı düzeyde yer alır.

Sonuç olarak, vesayete tabi konuya ilişkin yerinden yönetim teşkilatının adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, Cumhurbaşkanı ve bakanlık geniş anlamda daha üst olduğundan Cumhurbaşkanlığı ve bakanlığın yönetmelikleri ile adsız düzenleyici işlemlerinin altında yer alır. Yerinden yönetim kuruluşlarının kendi arasında hiyerarşi ve vesayet ilişkisi olmadığından ve ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip ve bağımsız olduğundan yönetmelikleri arasında hiyerarşi yoktur. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından farklı hiyerarşideki idari makamların düzenleyici işlemlerinin hiyerarşisinde, idari teşkilattaki konumu geniş anlamda daha üst sıradaki idari makamın işlemi üstündür. Yerinden yönetim teşkilatının adsız düzenleyici işlemi, kanaatimizce genel düzenleme yetkisinden kaynaklandığından, genellikle daha çok detay içerdiğinden ve yönetmeliğin uygulanmasını da sağlayabildiğinden kendi yönetmeliğinin altında yer alır. Yerinden yönetim kuruluşlarından aynı hiyerarşik düzeydeki makamların ve aynı makamın adsız düzenleyici işlemleri hiyerarşide, aynı düzeyde yer alır.

5.3. Birel İşlemler

Anayasanın 2 nci maddesinde yer alan hukuk devletinin temel ilkelerinden biri de belirliliktir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir tereddüte yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olmasının yanı sıra kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu birtakım güvenceler içermesi gereklidir¹⁰⁶³. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup; birey, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye ne tür müdahale yetkisini verdiğini kanundan öğrenebilmelidir. Birey, ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörüp davranışlarını düzenleyebilir. Hukuk güvenliği, kuralların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de kanuni düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici

¹⁰⁶² Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 1436; Günday, *a.g.e.*, 2017, 229.

¹⁰⁶³ AYM, T. 22/5/2013, E. 2013/39, K. 2013/65 (R. G., T. 12/7/2013, S. 28705).

yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Belirlilik ilkesi yalnızca kanuni belirliliği değil, daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade etmektedir. Kanunlarla birlikte yürütmenin düzenleyici işlemleri de erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir gibi niteliksel gereklilikleri karşılayarak hukuki belirliliği sağlayabilir. Aslolan muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini sağlayacak bir normun varlığıdır¹⁰⁶⁴. Belirlilik ilkesine uygun olan düzenleyici işlem de birel işlemlerle muhataplarına uygulanacaktır.

Cumhurbaşkanının Anayasa’da sayılan ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılması öngörülmemen ve kanunlarda düzenlenen birel işlemleri¹⁰⁶⁵ Cumhurbaşkanını kararıyla yapılır. Doğrudan Anayasa’ya dayanan Cumhurbaşkanını yardımcısı ve Bakan atama işlemleri (Any. m. 104, 106) hariç atama, seçme, göreve son verme, izin verme işlemleri kanun ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanmaktadır¹⁰⁶⁶. Cumhurbaşkanının üst kademe yöneticisi, elçi, Devlet Denetleme Kurulu üyeleri ve başkanını atama, Cumhurbaşkanını yardımcısına vekâlet verme işlemleri birel işlem olarak Cumhurbaşkanını kararıyla yapılmaktadır¹⁰⁶⁷. Cumhurbaşkanını dışında

¹⁰⁶⁴ AYM, T. 16/6/2011, E. 2009/9, K. 2011/103 (R. G., T. 19/5/2012, S. 28297).

¹⁰⁶⁵ Anayasa’da yer alan Cumhurbaşkanını yardımcıları ile bakanları atama ve görevlerine son verme (m. 104/8), üst kademe yöneticilerini atama ve görevlerine son verme (m. 104/9), sürekli hastalık, sakatlık, kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletme veya kaldırma (m. 104/16), Anayasa’da ve kanunlarda yer alan seçme ve atama (m. 104/20), Devlet Denetleme Kurulunun başkan ve üyelerini atama (m. 108/3), Genelkurmay başkanını atama (m. 117/3), mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında birlik kurmalarına izin verme (m. 127/6), kanunun belirlediği usul ve esaslara göre rektörleri seçme ve atama (m. 130/6), Yükseköğretim Kuruluna üye atama ve doğrudan doğruya üye seçme (m. 131/2), Anayasa Mahkemesine üye seçme (m. 146/3), Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcivekilini seçme (m. 154/4), Danıştay üyelerini seçme (m. 155/3) ile Hâkimler ve Savcılar Kuruluna üye seçme (m. 159/3) gibi Cumhurbaşkanının birel işlemleri bulunmaktadır.

¹⁰⁶⁶ Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler”, 2018, 623.

¹⁰⁶⁷ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 342; Bazı birel işlemlerin Cumhurbaşkanlığı kararıyla yapılacağı kanunda açıkça öngörülmektedir. Örneğin Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanununa aykırı fiilleri ihbar edenlerle suç delillerinin tespitinde hizmeti görülenlere, hangi hallerde ikramiye verileceği ve verilecek ikramiyenin miktar ve nispeti Cumhurbaşkanını kararı ile tespit olunur (1567 sayılı Kanun ek m. 3/1). Cumhurbaşkanının birel işlemi sadece Cumhurbaşkanını kararıyla yapılabilir. (İba, Söyler, *a.g.m.*, 2019, 202); Birel nitelikteki atama işlemleri, Resmî Gazete’de atama kararı olarak yayımlanmakla birlikte nitelik itibarıyla Cumhurbaşkanlığı kararıdır.; Bakanlar Kurulu kararı ile Başbakanlık kararı konusu olan birel nitelikteki işlemler, Cumhurbaşkanını kararı ile düzenlenir. (Söyler, *a.g.e.*, 2018, 58, dn. 73); Cumhurbaşkanının birel işlemlerinden idari nitelikte olanların yargısal denetimi mümkündür. (Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 2019, 333); Ancak Devletin başı sıfatıyla alınmasından ya da devletin yüksek menfaatlerine ilişkin olduğundan idari fonksiyon kapsamı dışında olan Cumhurbaşkanını kararları, idari yargı denetiminin kapsamı dışındadır. (İba, Söyler, *a.g.m.*, 2019, 216-217); Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanını yardımcısı atamak, Anayasa Mahkemesine üye atamak gibi idari nitelikte olmayan işlemlerinin yargısal denetimi mümkün değildir. (Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 2019, 333-334);

bakanlıklar, kamu tüzel kişileri¹⁰⁶⁸ ve icrai karar alma yetkisi olan bütün makamlar, birel işlem yapabilir.

Düzenleyici işlem; genel, soyut, sürekli, kişilik dışı hükümler içerdiğinden sosyal hayatın gereğidir. Düzenleyici işlemin belirlediği hakların ve borçların, birel işlemle bir kişi ya da belirlenebilir sayıda grup için veya somut bir olayda uygulama işlemi olarak hayata geçirilmesi sağlanır. Bu çerçevede birel işlemin, genel düzenleyici işleme tabi olması zorunluluğunu ortaya çıkarır¹⁰⁶⁹. Düzenleyici işlem, genel ve kişilik dışı kural koyarken birel işlem, belli bir kişi veya durum için belli bir hukuki sonuç doğurur ve maddi ölçüte göre düzenleyici işlem, niteliği gereği birel işlemten daima üstündür. Düzenleyici işlemler ile birel işlemler arasındaki hiyerarşi mutlak olarak her durumda söz konusudur¹⁰⁷⁰. Ayrıca, birel işlemin kişiye sağladığı haklar ya da yüklediği yükümlülükler, düzenleyici işlemle daha önce oluşturulduğundan ve bu işlemler arasında öncelik sonralık ilişkisi olduğundan birel işlemin genel düzenleyici işleme tabi olması zorunludur¹⁰⁷¹. Anayasa’da kanunsuz emirden bahsedilirken amirin emrinin, sırasıyla yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine uygun olması düzenlendiğinden (Any. m. 137/1-1) birel işlemler de nihai olarak Anayasa’ya dayanmaktadır¹⁰⁷².

Düzenleyici işlemler, birel işlemler yapılırken kesin olarak uyulması gereken normlardır. Kanun, birel işlemin geçerliliğini düzenleyici işlem şartına bağladığından ya da idare düzenlemeye kendini sınırladığından ve takdir yetkisini kullanım şeklini belirlediğinden idare düzenleyici işleme uymalıdır. Bu durum, vatandaşların kanun önünde eşitliği hakkındaki Anayasa hükmünün zorunlu sonucudur¹⁰⁷³. Bir başka ifadeyle birel işlemin düzenleyici işleme tabi olması eşitlik ilkesinin de bir sonucudur¹⁰⁷⁴. Bu çerçevede düzenleyici işlemle farklı durumda olanlara farklı hak ve yükümlülükler öngörülebilir; ancak birel işlemle aynı durumdakiler için ayırım

Cumhurbaşkanlığı işlemlerinin yargısal denetimine ilişkin değerlendirme için bkz. Ardıçoğlu, *a.g.m.*, 2017, 29-32.

¹⁰⁶⁸ Düzenleyici ve denetleyici kurumlar da birel işlem yapabilir. (Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 668).

¹⁰⁶⁹ Rainaud, Marie J. (1966). *La Distinction De L’Acte Réglementaire Et De L’Acte Individuel*, LGDJ, Paris, 25’den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 99.

¹⁰⁷⁰ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 107.

¹⁰⁷¹ Rainaud, Marie, *a.g.e.*, 1966, 25’den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 99.

¹⁰⁷² Güneş, *a.g.e.*, 1965, 189.

¹⁰⁷³ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 190.

¹⁰⁷⁴ Rainaud, Marie, *a.g.e.*, 1966, 83, Lachaume, François, *a.g.e.*, 1966, 133’den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 99.

yapılması eşitlik ilkesine aykırıdır¹⁰⁷⁵. Düzenleyici işlem ve birel işlem arasındaki uyumsuzlukta hukuki güvenlik ilkesince düzenleyici işleme öncelik tanınmalıdır¹⁰⁷⁶. Yönetmelikle güvence altına alınmış hürriyet, birel işlemle yasaklanamaz¹⁰⁷⁷.

Bütün birel işlemler, kanunlar ve idarenin düzenleyici işlemleriyle belirlenen sınırlar içerisinde ve ona uygun olarak yapılabilir. Bu çerçevede maddi ölçüte göre; düzenleyici işlemlerle birel işlemler arasında hiyerarşide birel işlemler düzenleyici işleme tabi olarak ona uygun olmalıdır¹⁰⁷⁸. Düzenleyici işlemlerin birel işlemler üzerindeki üstünlüğü ilkesine göre; düzenleyici işlem ile birel işlem çatışmasında bunları yapan makamlar arasındaki hiyerarşi veya vesayet ilişkisine bakılmaksızın düzenleyici işlem, birel işlemten daima üstündür. Bu nedenle de düzenleyici işlem ile birel işlem arasında hukuki güç bakımından maddi ölçüt geçerlidir¹⁰⁷⁹.

Hiyerarşik güç bakımından düzenleyici işlemlerin daima birel işlemlerden üstünlüğünün bazı sonuçları vardır¹⁰⁸⁰.

Birincisi, alt makamın birel işlemleri üst makamın düzenleyici işlemlerine uygun olmalıdır¹⁰⁸¹. Bu durumda üst makamın düzenleyici işlemi hem organik hem de maddi ölçütlere göre, alt makamın birel işleminden üstündür¹⁰⁸². Örneğin; valinin birel işlemi, bakanlık yönetmeliğine uygun olmalıdır¹⁰⁸³. Düzenleyici işlem ve birel işlem arasındaki uyumsuzlukta hukuki güvenlik ilkesince düzenleyici işleme öncelik tanınmalıdır¹⁰⁸⁴.

İkincisi, bir makamın birel işlemleri, hiyerarşik olarak kendi düzenleyici işlemlerine uygun olmalıdır¹⁰⁸⁵. Bu durum, “kendi koyduğu kurala kendin riayet et” ilkesinin (tu

¹⁰⁷⁵ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 99.

¹⁰⁷⁶ Rougevin-Baville, M., Denoix De S. M., R., Labetoulle, D. (1989). *Leçons De Droit Administratif*, Hachette, Paris, 29’dan naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 99.

¹⁰⁷⁷ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 82.

¹⁰⁷⁸ Lachaume, François, *a.g.e.*, 1966, 133’dan naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 99.

¹⁰⁷⁹ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 233.

¹⁰⁸⁰ Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 771.

¹⁰⁸¹ Rougevin, Denoix, Labetoulle, *a.g.e.*, 1989, 134’dan naklen Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 771-772; Rougevin, Denoix, Labetoulle, *a.g.e.*, 1989, 29, Rainaud, *a.g.e.*, 1966, 87, Lachaume, François, *a.g.e.*, 1966, 141’dan naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 100.

¹⁰⁸² Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 107; Danıştayın konuya ilişkin verdiği bir karara göre; kanuna aykırı idari düzenlemenin ihmal edilerek birel işleme, kanunun uygulanması gerekir. (Dan. 8. D., T. 4/7/2019, E. 2014/592, K. 2019/6504 (Kazancı)).

¹⁰⁸³ Rougevin, Denoix, Labetoulle, *a.g.e.*, 1989, 29’dan naklen Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 107.

¹⁰⁸⁴ Rougevin-Baville, M., Denoix De S. M., R., Labetoulle, D. (1989). *Leçons De Droit Administratif*, Hachette, Paris, 29’dan naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 99.

¹⁰⁸⁵ Ricci, J.-C. (1996). *Droit Administratif*, Paris, Hachette, 54, Rougevin, Denoix, Labetoulle, *a.g.e.*, 1989, 134-135’dan naklen Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 772.

patere legem quem fecisti) sonucudur¹⁰⁸⁶. Aynı makamın yaptığı düzenleyici işlemler, belli bir konuda bu kurala göre karar verileceği anlamına geldiğinden niteliği gereği birel işlemlerden üstündür¹⁰⁸⁷. Birel işlemi yapan idare, daha önce kendisinin yaptığı ve gelecekte nasıl karar alacağını önceden ilan ettiği düzenleyici işlemine uymak zorundadır. Kendi koyduğu kurala kendin riayet et ilkesi, hukuki güvenlik ve eşitlik ilkelerinin gereğidir¹⁰⁸⁸. Bir makamın düzenleyici işlemleri, o makamın birel işlemlerinden üstündür¹⁰⁸⁹. Zira idari makam karşılaşacağı her somut olay ve durumda, düzenleyici işleme göre değil; kendi takdirine göre birel işlem tesis ederse düzenleyici işlemin hiçbir bağlayıcılığı kalmaz. Bu durumda bir idari makam, kendi koyduğu düzenleyici işleme uygun birel işlemler yapmayacaksa bu idari makamın düzenleyici işlem yapmasının anlamı ve gereği yoktur¹⁰⁹⁰. İdari makam, kendi koyduğu düzenleyici işleme artık uymak istemiyor ve ona aykırı işlem tesis etmek istiyorsa onu her zaman ilga etmesi ya da değiştirmesi mümkündür. Ancak bu işlemi yürürlükten kaldırmadığı ya da değiştirmedeği sürece düzenleyici işleme uymak zorundadır ve bu işleme aykırı birel işlem tesis edemez¹⁰⁹¹. Kendi koyduğu kurala kendin riayet et ilkesine göre; idare, düzenleyici işlemin usul ve şekline uyarak eski düzenlemeyi değiştirip yeni bir düzenleme yapmadığı sürece bununla bağlıdır ve buna aykırı işlemin de iptal edilmesi gerekir¹⁰⁹².

Fransız Danıştay idari makamın kendi koyduğu düzenleyici işlemlere aykırı birel işlemler yapamayacağına ilişkin pek çok karar vermiştir¹⁰⁹³. Fransız Danıştayının konuya ilişkin bir kararına göre; belediye başkanının kolluğa ilişkin birel işlemleri

¹⁰⁸⁶ Rougevin, Denoix, Labetoulle, *a.g.e.*, 1989, 135’den naklen Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 772; Moreau, *a.g.e.*, 1989, 530’dan naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 99.

¹⁰⁸⁷ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 107.

¹⁰⁸⁸ Moreau, *a.g.e.*, 1989, 530’dan naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 99.

¹⁰⁸⁹ Rougevin, Denoix, Labetoulle, *a.g.e.*, 1989, 29, Chapus, R. (2001). *Droit Administratif Général*, Paris, Montchrestien, 15. B., C. I., 1012, Auby, J.-M. Roland, D. (1975). *Traité De Contentieux Administratif*, Paris, LGDJ, İkinci B., C. II, 347-348’den naklen Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 107.

¹⁰⁹⁰ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 231.

¹⁰⁹¹ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 231; Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 108; Aynı makamın kendi yaptığı düzenlemelerle bağlı olması gerektiği gibi düzenleyici olmayan ancak kişiler için hak doğurmuş geçerli işlemlere uyması da normlar hiyerarşisi kuralıdır. (Vedel, *Les bases constitutionnelles du droit administratif (Etudes et Documents us*, 8), 161’den naklen Güneş, *a.g.e.*, 1965, 189-190, dn. 39).

¹⁰⁹² Vedel, *a.g.e.*, 161’den naklen Güneş, *a.g.e.*, 1965, 188, dn. 37.

¹⁰⁹³ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 108.

yapmış olduğu kolluk yönetmeliğine uygun olmalıdır¹⁰⁹⁴. Fransız Danıştayının bir başka kararına göre; il genel meclisi kendi düzenleyici işlemi olan karara aykırı birel işlem yapamaz¹⁰⁹⁵. Fransız Danıştayının bir başka kararına göre de Savunma Bakanı düzenleyici işlemini değiştirmedikçe, birel kararlarında buna uymak zorundadır¹⁰⁹⁶.

Üçüncüsü de üst makamın birel işlemleri, hiyerarşik olarak alt makamın düzenleyici işlemlerine uygun olmak zorundadır¹⁰⁹⁷. Üst makamın birel işleminde, daha alt makamın düzenleyici işlemine uyulması zorunluluğu maddi ölçütün sonucudur¹⁰⁹⁸. Bu çerçevede üstteki makam birel işlem yaparken konuyla ilgili kendisinin tesis ettiği ya da etmediği mevzuata uygun hareket etmelidir¹⁰⁹⁹. Alt makamın düzenleyici işleminin, üst makamın birel işlemlerini bağlaması için müştereken yetkili olduğu bir alan olmalıdır¹¹⁰⁰. Alt makamın düzenleyici işlemi, üst makamın birel işleminden üstündür¹¹⁰¹. Üst makam, alt makamın yaptığı düzenleyici işlemi, kendisi düzenleyici işlem yaparak, açıkça veya zımnen ilga edebileceği ya da değiştirebileceği gibi yetkisi varsa iptal de edebilir¹¹⁰². Örneğin; bir bakan, valinin çıkardığı genel emre aykırı bir düzenleyici işlem yapabilir veya onu ilga edebilir; ancak buna aykırı birel işlem yapamaz. Aksi takdirde alt makamın düzenleyici işlemi üst makamın takdirine bağlanacak ve onun yetkisinin anlamı kalmayacaktır ve bu da eşitlik ve hukuk devleti

¹⁰⁹⁴ Conseil d'État, 17 Mayıs 1907, Société philharmonique de Fumay, RDCE, 1907, 478 (Nakleden: Chapus, *a.g.e.*, 2001, 29, Laubadère, Venezia, Gaudemet, *a.g.e.*, 1999, C. I, 655)'den naklen Gözler, "Yorum İlkeleri", 2012, 108.

¹⁰⁹⁵ Conseil d'État, 5 Ocak 1917, Jean Roche, RDCE, 1917, 19 (Nakleden: Auby, Roland, *a.g.e.*, 1975, 348, Rougevin-Baville, Denoix, Labetoulle, *a.g.e.*, 1989, 29)'den naklen Gözler, "Yorum İlkeleri", 2012, 108-109.

¹⁰⁹⁶ Conseil d'État, 25 Mart 1964, Samoël, RDCE, 1964, 201 (Nakleden: Chapus, *a.g.e.*, 2001, 1012, Rougevin-Baville, Denoix, Labetoulle, *a.g.e.*, 1989, 29)'den naklen Gözler, "Yorum İlkeleri", 2012, 109; Fransız Danıştayının benzer bir kararına göre; belediye, imtiyazcı şirketin seçilmesi konusundaki düzenlediği usule kendi de uymak zorundadır. (Conseil d'État, 10 Ekim 1994, Ville de Toulouse, RDCE, 1994, 746 (Nakleden: Chapus, *a.g.e.*, 2001, 1012))'den naklen Gözler, "Yorum İlkeleri", 2012, 109); Fransız Danıştayının benzer bir başka kararına göre; idari makam ihdas ettiği mecburi danışma usulünü ilga etmedikçe uymak zorundadır. (Gözler, "Yorum İlkeleri", 2012, 109).

¹⁰⁹⁷ Rougevin-Baville, Denoix, Labetoulle, *a.g.e.*, 1989, 134'den naklen Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 772; Fransız Danıştay (Conseil d'État) bu ilkeyi 3 Temmuz 1931 tarihli Ville de Clamart kararında koymuştur. (Rougevin-Baville, Denoix, Labetoulle, *a.g.e.*, 1989, 134'den naklen Gözler, *İdare Hukuku*, 2019, C. I, 772).

¹⁰⁹⁸ Rougevin-Baville, Denoix, Labetoulle, *a.g.e.*, 1989, 29, Rainaud, *a.g.e.*, 1966, 87, Lachaume, François, *a.g.e.*, 1966, 141'den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 100.

¹⁰⁹⁹ Atay, *a.g.e.*, 2018, 457.

¹¹⁰⁰ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 191.

¹¹⁰¹ Rougevin-Baville, Denoix, Labetoulle, *a.g.e.*, 1989, 30, Rainaud, *a.g.e.*, 1966, 90-93, Laubadère, Venezia, Gaudemet, *a.g.e.*, 1999, C. I, 655, Chapus, *a.g.e.*, 2001, C. I, 1012-1013, Auby, Roland, *a.g.e.*, 1975, C. II, 347'den naklen Gözler, "Yorum İlkeleri", 2012, 109.

¹¹⁰² Gözler, "Yorum İlkeleri", 2012, 109.

ilkelerine aykırıdır¹¹⁰³. Üst makam, alt makam tarafından yapılan düzenleyici işlemlere aykırı birel işlem yapamaz. Örneğin; bakanlıkça, belediyenin imar planına aykırı olarak inşaat ruhsatı verilemez¹¹⁰⁴ ve vali tarafından, belediye tarafından belirlenen kamp alanlarına aykırı olarak kamp izni verilemez¹¹⁰⁵. Bu konuya ilişkin olarak Fransız Danıştay'ı bir kararında; Maliye Bakanının, Clamart Belediyesi personeli hakkındaki Clamart Belediye Meclisinin yönetmeliğine aykırı kararını iptal etmiştir¹¹⁰⁶. Bu karara göre; vesayet makamınca belediye meclisi yönetmeliği dikkate alınmaksızın belediye personeline ilişkin birel işlem tesis edilemez¹¹⁰⁷. Bu karar, Bonnard tarafından ilk defa alt makamın düzenleyici işleminin üst makam tarafından uyulması zorunlu işlem olarak değerlendirilmiştir. Buna göre hem idari teşkilattaki yerine bakılmaksızın bütün idari makamlar birel işlem yaparken ve hem de bu konuya ilişkin düzenleme yapma yetkisi olan makamlarda düzenleyici işlemler yaparken diğer makamların bu konudaki düzenleyici işlemlerine uyacaktır¹¹⁰⁸. Böylece Bonnard, üst makamın alt makamın düzenlemelerine bağlı olduğu ilkesini ortaya koymuştur¹¹⁰⁹.

Vesayete tâbi makamın düzenleyici işlemleri, vesayet makamının birel işlemlerinden üstündür. Vesayet yetkisi, sadece vesayete tâbi makamın kanunla öngörülen işlemleri üzerinde ve onama veya onamama gibi sınırlı bir denetim yetkisi olduğundan vesayet makamı, vesayete tâbi makamın düzenleyici işlemine aykırı birel işlem yapamaz¹¹¹⁰. Vesayet makamı, onaylayıp yürürlüğe soktuğu vesayet makamının düzenleyici işlemini iptal edemez ve değiştiremez¹¹¹¹. Zira vesayet makamı, onayladığı düzenleyici işleme aykırı birel işlem tesis edebilirse vesayete tâbi makamın

¹¹⁰³ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 110.

¹¹⁰⁴ Michel, Renaud, Daniel, *a.g.e.*, 1989, 29’dan naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 100.

¹¹⁰⁵ Conseil d’État, 1963, “*Les Amis de Chiberta*” kararı. (Rainaud, *a.g.e.*, 1966, 83’den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 100).

¹¹⁰⁶ Conseil d’État, 3 Temmuz 1931, Ville de Clamart, RDCE, 1931, 723 (Nakleden: Auby, Roland, *a.g.e.*, 1975, 346, Rainaud, *a.g.e.*, 1966, 91)’den naklen Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 111.

¹¹⁰⁷ Rainaud, *a.g.e.*, 1966, 83, Lachaume, François, *a.g.e.*, 1966, 134 vd’den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 100, dn. 187.

¹¹⁰⁸ Lachaume, François, *a.g.e.*, 1966, 135-136’dan naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 100, dn. 187; Bu görüş, bazı hukukçular tarafından Belediye Meclisinin yetkisinin kanundan kaynaklandığı ve bundan dolayı da Bakanlığın işleminin aslında kanuna aykırı olmaktan dolayı iptal edildiği belirtilerek eleştirilmiştir. (Lachaume, François, *a.g.e.*, 1966, 139-141’den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 100, dn. 187); Doktrinde yer alan bir görüşe göre; alt makamın düzenleyici işlemlerinin üst makamın birel işlemlerini bağladığı görüşüne ve Clamart kararına ilişkin görüş ve karar yorumu gerçeğe aykırı Clamart kararı, iki organın yetki alanlarının ne olduğu meselesi ile ilgili olarak idari vesayetle açıklanabilir. (Güneş, *a.g.e.*, 1965, 190-192).

¹¹⁰⁹ Conseil d’État, 3 Temmuz 1931. Ville de Clamart, S. 1932. III, 3 de Bonnard’ın notu’ndan naklen Güneş, *a.g.e.*, 1965, 188, dn. 38.

¹¹¹⁰ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 110.

¹¹¹¹ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 110-111.

düzenleyici işleminin bağlayıcılığı kalmadığından vesayet makamı, kanunla öngörülmemiş ikinci bir denetim yetkisi kazanır¹¹¹². Örneğin; bir bakan veya vali, belediye meclisi tarafından çıkarılan bir yönetmeliğe aykırı bir birel işlem yapamaz¹¹¹³. Fransız Danıştayının konuya ilişkin bir kararında; belediye başkanının düzenleyici işlemle beldesinde kamp yapılmasını yasakladığı alanda vesayet makamı olan valinin birel işleminin, belediye başkanının bu düzenleyici işlemine aykırı olamayacağına hükmetmiştir¹¹¹⁴. Zira vali, baştan vesayet yetkisini kullanmadığına göre, belediye başkanının düzenleyici işlemini hukuka uygun ve yerinde bulmuştur¹¹¹⁵. Aksi takdirde valiye bu imkân tanınırsa, vali kanunla öngörülmemiş yeni bir vesayet yetkisine kavuşmuş olur. Bununla birlikte, valinin karşı çıkmadığı düzenleyici işleme aykırı şekilde bazı kişilere özel izinler verilmesi, eşitlik ilkesine aykırıdır¹¹¹⁶.

Alt makamın üst makamın düzenlemeleriyle bağlı olması organik ölçütle açıklanır¹¹¹⁷. İdari makamın kendisinin bizzat yaptığı ve alt makamların genel düzenleyici işlemlerine uyması zorunluluğu ise maddi ölçütle açıklanır¹¹¹⁸. Bu çerçevede niteliği aynı olan kanun ve düzenleyici işleme uyma zorunluluğu, onları yapan organdan değil; objektif hukuk kuralı koymalarından kaynaklanır¹¹¹⁹. Bu objektif kurallar, birel işlem yaparken alt üst ayrımı yapılmadan bütün devlet organlarını bağlar¹¹²⁰.

Maddi ölçüte göre her türlü birel işlem, her zaman kanunlar ve düzenleyici işlemlere tâbidir¹¹²¹. Sonuç itibarıyla, düzenleyici işlemler ile birel işlemler arasındaki hukuki güç farkı konusunda maddi ölçüt geçerli olduğundan düzenleyici işlemler ile birel işlemler çatıştığında bunları yapan makamlar arasındaki ilişki ne olursa olsun, düzenleyici işlemler, birel işlemlerden üstündür ve buna düzenleyici işlemlerin birel işlemler üzerindeki üstünlüğü ilkesi denir¹¹²². İşlem hangi makama ait olursa olsun

¹¹¹² Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 111.

¹¹¹³ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 110.

¹¹¹⁴ Conseil d’État, Section, 15 Şubat 1963, Association Les amis Chiberta. RDCE, 1963, 92 (Nakleden: Rainaud, *a.g.e.*, 1966, 92)’den naklen Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 111.

¹¹¹⁵ Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 112.

¹¹¹⁶ Rainaud, *a.g.e.*, 1966, 92’den naklen Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 233.

¹¹¹⁷ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 188.

¹¹¹⁸ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 100.

¹¹¹⁹ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 188.

¹¹²⁰ Güneş, *a.g.e.*, 1965, 188-189.

¹¹²¹ Lachaume, François, *a.g.e.*, 1966, 133’den naklen Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 99.

¹¹²² Gözler, “Yorum İlkeleri”, 2012, 112.

düzenleyici işlem, her zaman birel işlemten üstündür¹¹²³. Kamu hizmeti yerine getirirken idare hukuku kurallarını uygulayan kamu görevlisi, somut olayda konuyu düzenleyen yönetmelik varsa kanundan önce onu, adsız düzenleyici işlem varsa kanun ve yönetmelikten önce adsız düzenleyici işlemi uygulamalıdır¹¹²⁴. Alt norm, üst normlarla çatışıyorsa uygulanmaz¹¹²⁵. Zira adsız düzenleyici işlem, uygulamaya geçirmeye çalıştığı kanun ya da kural koyucu işlemlere aykırı değilse uygulayıcı kural olarak öncelikle uygulanır¹¹²⁶.

Doktrinde yer alan bir görüşe göre; hukuk düzeni piramidinin en alt basamağında birel işlemler yer alır. Bu görüşe göre; birel işlemlerin kendi arasındaki hiyerarşi, birel işlemin çıktığı makamın, idari hiyerarşideki yerine bağlı olduğundan üst makamın birel işlemi, alt makamın birel işleminden üstündür. Örneğin; Cumhurbaşkanının birel işlemi, bakanlığın birel işleminden; bakanlığın birel işlemi valinin birel işleminden; valinin birel işlemi kaymakamın birel işleminden üstündür. Bunların arasında çatışma çıkarsa üst makamın birel işlemi üstündür¹¹²⁷. Kanaatimizce birel işlemler normatif karakterde olmadığından bunlar arasında hiyerarşi söz konusu olmaz.

¹¹²³ Sezer, *a.g.m.*, 2019, 360.

¹¹²⁴ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *a.g.e.*, 2023, 48.

¹¹²⁵ Teziç, *a.g.e.*, 2020, 98.

¹¹²⁶ Karahanoğulları, *a.g.e.*, 2011, 172.

¹¹²⁷ Gözler, *Hukuka Giriş*, 2020, 229.



6. SONUÇ

Normatif hukuk düzeninde hukuk güvenliğinin sağlanabilmesi için; normların genellik, yaygınlık/ulaşılabilirlik, açıklık, öngörülebilirlik, çelişmezlik, izlenebilirlik ve süreklilik kalite ölçütlerine uygun olması gerekir. Bu nedenle de yasama ve yürütme, kural koyarken adaleti sağlamak için öngörülebilir, anlaşılabilir ve tutarlı norm sistemi oluşturmalıdır. Hukuki belirliliğin, öngörülebilirliğin ve güvenliğin sağlanabilmesi için normlar arasında hiyerarşinin ve normlar arasında kademeli düzenin belirlenmesinde, normların işlevleri de göz önünde bulundurularak uyum sağlanmalıdır.

Normlar hiyerarşisi teorisi, hukukun tutarlı bir bütün olması, normların belli bir düzen içinde sıralanmasının gereği olup çeşitli normların birbirine uyumlu olması için de hiyerarşik sıralama düzeni olmalıdır. Hukuk sisteminde, normlar arasında da birbirine bağımlılık esasına dayanan hiyerarşik birlik düzeninde alt norm, geçerliliğini ve etkililiğini bir üst normdan aldığından normlar piramidi oluşur. Normlar hiyerarşisi ilkesine göre, hukuk düzeninde her norm geçerliliğini bir üst normdan aldığından bu normlar, dayandıkları üst hukuk kurallarına aykırı hükümler içeremez ve bir düzenleme, hiyerarşik sıralamada daha altta bulunan bir düzenleme ile değiştirilemez ve kaldırılamaz. Alttaki norm, geçerliliğini ve uygulanabilirliğini üstteki normdan alır. Hukuka uygunluğun sağlanması ilkesine göre her hukuk normu, normlar hiyerarşisinde üst normların tamamına uygun olması gerekir. İdarenin düzenleyici işlemleri dayandığı üst hukuk normuna aykırı olmamalıdır. Düzenleyici işlemler, daha üst hukuk kurallarının amacını, kapsamını, konusunu ve sınırlarını aşamaz.

Hukuk kurallarının bir hiyerarşi içinde olması, normlar hiyerarşisinin alt basamağındaki normun üst basamaktaki norma aykırı olamaması olduğundan Anayasa varsayımsal olarak geçerliliğini temel normdan; kanunda dolaylı olarak geçerliliğini Anayasa'dan alır. Yönetmelik de etkinlik ve geçerliliğini kanundan veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden alır ve onlara aykırı olamaz. Normlar arasında uyum ve bütünlük sağlanması için yönetmelikler, kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesine onlar da Anayasa'ya uygun olmak zorunda olduğundan bir hukuk düzenindeki bütün kurallar, son çözümlemede Anayasa'ya uygun olmak zorundadır. Zira hukuk düzeninin bütünlüğü, diğer normların bu düzenin tepesindeki Anayasa'ya uygun olma zorunluluğundan kaynaklanır. En üstte Anayasa'dan alta doğru kanun ve

hiyerarşide kanunla aynı hiyerarşide yer alan mevzuatlar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, tüzük, yönetmelik, adsız düzenleyici işlemler gibi kurallar bütünü arasındaki hiyerarşide üstteki kural alttaki kuralın amiri olarak alttaki kuralın üstteki kurala aykırı olmamasını garanti eder. Alt normun bir üstteki norma uygun olma gereği, kendisinden iki veya üç düzey üstteki norma da uygunluğunu gerektirir.

Bütün mevzuat, hiyerarşinin en üst ve ilk kaynağı olan Anayasa'ya uygun olmalıdır. Anayasa'nın bazı maddelerinde hiyerarşi belirtilmektedir. Anayasa'nın 11 inci maddesinin birinci fıkrasında; kurallar kademelenmesinde Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı belirtilerek Anayasa, hiyerarşinin tepesine yerleştirilmektedir. Anayasa'nın 124 üncü maddesinin birinci fıkrasında; yönetmeliklerin, kanunlara ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aykırı olamayacağı öngörülerek yönetmelikler ile kanunlar ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında hiyerarşi belirtilmektedir. Anayasa'nın 137 nci maddesinin birinci fıkrasında; verilen emirlerin yerine getirilmesi ölçütünde hiyerarşinin yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun ve Anayasa şeklinde sıralanması dolaylı olarak öngörülmektedir.

İdare, kanun ya da düzenleyici işlemlerden kaynaklanan yetkiyi kullanır. Kanunların her konuyu ayrıntıları ile düzenlemesi mümkün olmadığı için idarenin düzenleyici işlem yapması gerekir. Kanun çıkarıldıktan sonra yürütme organı, kanunun teferruat kabul ettiği ya da yürütme organına bıraktığı hususlarda boş kalan hukuk kurallarını Anayasa'nın kendisine tanıdığı düzenleme yetkisini kullanarak doldurur. Anayasa'da verilen yürütme yetkisinin gerekliliği olan düzenleme yetkisi; genel, soyut, gayrişahsi ve objektif hukuk kaidesi oluşturma yetkisidir.

İdarenin düzenleyici işlemlerinin başında Cumhurbaşkanlığı kararnameleri gelir. Kanunun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ayrıntısı, yönetmeliklerle düzenlenir. Yönetmeliklerin uygulanmasında takip edilecek yol da adsız düzenleyici işlemlerle belirlenecektir. Yönetmeliklerin uygulanması konusunda açıklık sağlamak amacıyla hazırlanan adsız düzenleyici işlemler de düzenli idare ile eşitlik, belirlilik, tüm ülke çapında birlik esaslarına uygun olmalıdır. Bütün düzenleyici işlemlerin, genelden özele doğru ve paralel bir hiyerarşide sıralanması sağlanmalıdır.

Sonuç olarak; “*Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*” başlığı altında ele alındığı üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürütme yetkisi ve görevi içerisinde kanunlara uygun

kullanılabileceğinden (Any. m. 8) Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hiyerarşide kanunun altında yer alır.

“Yönetmelikler” başlığı altında ele alınan Cumhurbaşkanı ile merkezi idare teşkilatı arasında hiyerarşik astlık-üstlük ilişkisi bulunduğundan bakanlıkların yönetmelikleri hiyerarşide, Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin altında yer alır. Yerinden yönetim teşkilatının yönetmelikleri de hiyerarşide, yürütmenin en yüksek karar makamı olan Cumhurbaşkanının yaptığı Cumhurbaşkanlığı yönetmeliğinin altında yer alır. Aynı başlık altında ele alınan, bağlı ve ilişkili kurumunun yönetmeliği hiyerarşide, aynı konuda bakanlık açıkça yetkilendirilirse bakanlığının yönetmeliğinin altında yer alır.

“Adsız Düzenleyici İşlemler” başlığı altında incelenen Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemi hiyerarşide, kendi yönetmeliği daha genel düzenleme içerdiğinden ve Anayasa’dan kaynaklandığından onun altında yer alır. Adsız düzenleyici işlemler, normlar hiyerarşisine göre Anayasa’da yer alan yönetmeliklerin altında yer aldığından ve Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemi, bakanlık yönetmeliğinin altında yer alır. Aynı gerekçeyle de Cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlemi de kamu tüzel kişisinin yönetmeliğinin altında yer alır.

“Birel İşlemler” başlığı altında incelenen birel işlemler de düzenleyici işlemlerin hepsinin altında yer alır ve onlara uygun olması gerekir.

Sonuç olarak bu çalışmada; hukuki belirliliğin, öngörülebilirliğin ve hukuki güvenliğin sağlanması için idari işlemler hiyerarşisinin tepesinde yer alan kanun hükmünde kararnameden başlayarak en alt idari işlem olan adsız düzenleyici işleme kadar bütün kademelerde gerek alt üst gerekse aynı seviyedeki düzenleyici işlemlerin ahenkle sıralanması ve bunlara uygun olarak da birel işlemlerin yapılması gerekliliği ortaya konmaktadır.



KAYNAKLAR

- Acer, Y., Kaya, İ. (2020). *Uluslararası Hukuk: Temel Ders Kitabı İngilizce Özetli*, Ankara, 11. B., Seçkin Yayıncılık.
- Açıl, M. (2018). “2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *İHM*, 76 (2), 725-756.
- Akbay, M. (1947). “Kelsen’in Hukuk ve Devlet Teorisi”, *AÜHFD*, 4 (1), 29-47.
- Akıllıoğlu, T. (1983). *Yönetim Önünde Savunma Hakları*, Ankara, TODAİE Yayınları No. 206.
- Akıllıoğlu, T. (1989). “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İç Hukukumuz”, *AÜSBFD*, 44 (3), 155-173.
- Akıllıoğlu, T. (1991). “Uluslararası İnsan Hakları Kurallarının İç Hukuktaki Yeri ve Değeri”, *İHMD*, AÜSBFİHAUMY, I (2-3), 39-42.
- Akyılmaz, B. (2000). *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Ankara, Yetkin Yayınları.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2013). *Türk İdare Hukuku*, Ankara, 4. B., Seçkin Yayınevi.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2023). *Türk İdare Hukuku*, 16. B., Ankara, Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar.
- Aliefendioğlu, Y. (2003). “Olağanüstü Yönetim Usulleri Kanun Hükmünde Kararnameleri”, *Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku I. Uluslararası Sempozyumu*, Ankara, TBMM Başkanlığı Yayınları No. 1, TBMM Basımevi, 333-346.
- Altındağ, H. (2016). *İdarenin Yargısal Denetiminde Kanunilik Blokunun Genişlemesi*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık.
- Amselek, P. (1993). “Norm ve Yasa”, *Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi Arkivi*, 1. Kitap, İstanbul, Hazırlayan: Hayrettin Ökçesiz, Çev. Tuğba Ballıgil, Doyuran Matbaası, 33-52.
- Aral, V. (1968). “Kelsen’in Hukuk Anlayışı”, *İÜHFM*, 34 (1-4), 513-552.
- Aral, V. (1978). *Kelsen’in Saf Hukuk Teorisinin Metodu ve Değeri*, İstanbul, Sulhi Garan Matbaası ve Varisleri Koll. Şti..
- Aral, V. (2012). *Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine*, İstanbul, 7. B., On İki Levha Yayıncılık A. Ş.. (Aral, *Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine*, 2012)
- Ardıçoğlu, M. A. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *ABD*, 20-51.
- Arıkan, E. (2020/2). “Kelsen’in Saf Hukuk Kuramı ve Ötesi”, *YÜHFD*, C.XVII, 417-446.
- Armağan, S. (1978). *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İstanbul, İÜY No. 2455, HF No. 551, Fakülteler Matbaası.
- Arslan, S. (1982). *Bakanlar Kurulunun İktisadi ve Malî Alandaki Görev ve Yetkileri*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 204, Ankara, Şafak Matbaası.
- Atar, Y. (2108). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, 12. B., Seçkin Yayınları.
- Atar, Y. (25 Nisan 2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Mahkemesi 56. Kuruluş Sempozyumu*, Ankara, 241-259.
- Atay, E. E. (2006). *İdare Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi.
- Atay, E. E. (2018). *İdare Hukuku*, Ankara, 6. B., Turhan Kitabevi Yayınları.

- Atay, E. E. (4-5 Nisan 2008). “Normlar Hiyerarşisi, Erkler Hiyerarşisi İkilemi ve Düzenleyici Denetleyici Kurumlar”, *Rekabet Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu-VI*, Kayseri, 287-342.
- Atay, Y. Ş. (2011). *Türk İdare Hukukunda Adız Düzenleyici İşlemler*, Ankara, TODAİE Yayını.
- Atay, Y. Ş. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *İnönü ÜHFD*, 10 (2), 579-593.
- Ayanoğlu, T. (2007). “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği”, *İÜHFM*, C. LXV, S. 1, 39-83.
- Aybay, R. (2007). “Uluslararası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri”, *TBB*, S. 70, 187-213.
- Azrak, A. Ü. (1968). “Yargı ve İdare, İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Bir Teorik Deneme”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C. 34, S. 1-4, 129-155.
- Balkız, N. O. (2017). “Anayasa Değişikliği Ne Getiriyor? Ne Götürüyor?”, *TMH*, 493, 1, 22-35.
- Balta, T. B. (1968/1970). *İdare Hukukuna Giriş I*, Ankara, TODAİE Yayınları No. 11.
- Balta, T. B. (1970). “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türkiye”, *Türkiye’de İnsan Hakları Semineri (9-11 Aralık 1968): Tebliğler-Tartışmalar*, Ankara, AÜHFY: 256, KHSBEY: 1, 257-297.
- Balta, T. B. (1970/72). *İdare Hukuku I: Genel Konular*, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, AÜSBFY No. 326.
- Barın, T. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi (Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (18-19 Ekim 2019 İstanbul Kültür Üniversitesi))*, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 153-177.
- Barın, T. (2020). *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi*, İstanbul, Oniki Levha Yayıncılık.
- Başgil, A. F. (2008). *Hukukun Ana Mesele ve Müesseseleri: Konferanslar (Siyasi ve Sivil Hukuk Üzerine Etütler)*, İstanbul, Yağmur Yayınevi.
- Başlar, K. (2004). “Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması, Üstünlüğü ve Anayasal Denetimi Üzerine”, *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, 24 (1-2), 279-336.
- Bilgin, A. B. (2016). “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin İç Hukuktaki Yeri”, *MÜHF-HAD*, 22 (1), 81-129.
- Boztepe, M. (2018). “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi”, *İstanbul Medipol ÜHFD*, 5 (1), 5-30.
- Bülbül, E. (2010). *İdari İşlemlerin Yürürlükten Kaldırılması*, İstanbul, Beta Yayınları.
- Can, O. (2020). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, *AY*, C. 37, S. 1, 133-192.
- Candan, T. (1980, Ocak). “Tek Taraflı İdari İşlem”, *İdari Yargı*, Documents d’Etudes Dergisinin Eylül 1977 Sayısından Çeviri, S. 11, 3-16.
- Coşar, V. A. (2016). “Anayasal Devlet mi? Anayasası Olan Devlet mi?”, *ABD*, 4, 75-80.
- Çağlayan, R. (2016). “Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları”, *UMD*, C. 4, S. 7, 373-398.
- Çağlayan, R. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara, 6. B., Adalet Yayınevi.

- Çakır, H. M. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı-Bakan İlişkisi”, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, İstanbul, MÜY No. 861, 35-55.
- Çeçen, A. (1975). “Hukukta Norm ve Adalet”, *AÜHFD*, 32 (1), 71-115.
- Çekiç, O. (2009). “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri”, *Yasama Dergisi*, S. 12, 107-135.
- Çelik, E. (1988). “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Türk Hukukundaki Yeri ve Uygulaması”, *İHİD*, 9 (1-3), 47-56.
- Çelik, E. F. (1980). *Milletlerarası Hukuk*, C. I, İstanbul.
- Danıştay Dava Daireleri Kurulu Kararları: Birinci Kitap (1965-1978)*, 1981, Ankara, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No. 30.
- Danıştay Dergisi (Muhtelif yıllar ve sayılar).
- Danıştay Kararları Dergisi (Muhtelif yıllar ve sayılar).
- Duguit, L. (1954). *Kamu Hukuku Dersleri*, Ankara, Çev. Süheyp Derbil, İstiklâl Matbaacılık ve Gazetecilik Koll. Ort., AÜHFY.
- Duran, L. (1964). “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşriî ve Tanzimî Tasarrufların Sınırları”, *İÜHFM*, C. 30, S. 3-4, 466-492.
- Duran, L. (1975). “Kanun Hükmünde Kararname (KHK)”, *AİD*, C. 8, S. 2, 3-19.
- Duran, L. (1975). “Türkiye’de Planlamanın Hukuki Rejimi”, *DD*, Y. 5, S.18-19, 15-31.
- Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, Fakülte Matbaası, İÜY No. 2956, HF No. 648.
- Duran, L. (1983). “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, *İHİD*, S. 1-3, Y. 4, 33-42.
- Ergül, O. (2014). “Usulüne Göre Yürürlüğe Konulmuş Milletlerarası Andlaşmalar Kanun Hükmündedir”, *Yıldırım Uler’e Armağan*, Lefkoşa, YDÜHFY, 65-86.
- Ergül, O. (Eylül-Ekim 2018). “Yeni Rejimin Kodları Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Güncel Hukuk*, S. 173, 31-32.
- Erkut, C. (1990). *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Ankara, Danıştay Yayınları No. 51.
- Erkut, C. (1990-1/4 Mayıs). “İdari Davaya Konu Olabilecek Kesin ve Yürütülebilir İşlem Kavramı”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi: Birinci Kitap (İdari Yargı)*, Ankara, Danıştay Yayınları No. 53, Danıştay Matbaası, 109-114.
- Eroğlu, H. (1972). *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara, AİTİA Sosyal Faaliyet ve Geliştirme Derneği Yayını.
- Eroğlu, H. (1974). *İdare Hukuku Dersleri: Genel Esaslar, İdarî Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi*, Ankara, Sevinç Matbaası.
- Eroğlu, H. (1985). *İdare Hukuku: Genel Esaslar, İdari Teşkilât ve İdarenin Denetlenmesi*, Ankara, 5. B., Turhan Kitabevi.
- Erol, Ö. F. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Düzenlemelerinin Yargısal Denetimi”, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, İstanbul, MÜY No. 861, 66-87.
- Esen, S. (2016). “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, *ABD*, 4, 45-73.
- Fendoğlu, H. T. (2018). *Anayasa Hukuku*, Ankara, 4. B., Yetkin Basımevi.
- Fendoğlu, H. T. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı Mıdır?”, *ABD*, 3, 277-310.
- Gençay, F. D. S. (2014). “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, *AÜHFD*, 63 (2), 397-417.

- Gençay, F. D. S. (2014). “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılıklı Mahfuz Alanları Meselesi (Türkiye-Fransa Karşılaştırmalı Çalışma)”, *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi (Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (18-19 Ekim 2019 İstanbul Kültür Üniversitesi))*, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 237-274.
- Gibbs, J. P. (1972). “The Study of Norms”, *International Encyclopedia of The Social Sciences*, Volumes 11 and 12 Complete and Unabridged, Volume 11, Editor: David L. Sills, Reprint Edition New York, The Macmillan Company & The Free Press, 208-213.
- Giritli, İ. (1958). *Türkiyede ve Yabancı Memleketlerde Hükûmet Tasarrufları*, İstanbul, İÜY No. 770.
- Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T., Berk, K. (2015). *İdare Hukuku: İdare Kavramı-Hukuka Bağlı İdare-Takdir Yetkisi-Türkiye’nin İdari Yapısı-Kamu Personel Yönetimi-Kamu Malları-Kamu Hizmeti-İdari İşlemler ve Eylemler-İdari Sözleşmeler*, İstanbul, 7. B., Der Yayınları.
- Gözler, K. (1990). “Olağanüstü Hal Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi”, *ABD*, 4, 561-590.
- Gözler, K. (1998). *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, Ankara, US-A Yayıncılık.
- Gözler, K. (2000). “İnsan Hakları Normlarının Anayasaüstülüğü Sorunu”, *Türkiye’de İnsan Hakları*, Ankara, TODAİE Yayını, 25-46.
- Gözler, K. (2000). *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, K. (2012). “Yorum İlkeleri”, *Kamu Hukukçuları Platformu Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması*, Ankara, Hazırlayan: Ozan Ergül, TBBY. 236, 15-119.
- Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku*, C. I, Bursa, 3. B., Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2019). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, 24. B., Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2019). *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, 3. B., Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2019). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı (T.C. İdarî Teşkilâtı)*, Bursa, 2. B., Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2020). *Hukuka Giriş*, Bursa, 17. B., Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. “Yönetmeliklerin Cumhurbaşkanlığı Tarafından Denetimi Üzerine Anayasa Mahkemesinin 18 Mart 2021 tarih ve E.2018/127, K.2021/18 Sayılı Kararı Hakkında Bir Eleştiri”. (<https://www.anayasa.gen.tr/aym-2021-18.htm>, Erişim tarihi: 20.03.2023)
- Gözler, K., Kaplan, G. (2019). *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa, 21. B., Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. (1992). “Uluslararası Andlaşmaların İç Hukuktaki Yeri”, *İnsan Hakları ve Kamu Görevlileri: Sempozyum ve Açık Oturum, Bildiriler ve Tartışmalar*, Ankara, Yayına Hazırlayan: Prof. Dr. Mesut Gülmez, TODAİE Yayınları No. 243, 11-24.
- Gözübüyük, A. Ş., Gölcüklü, A. F. (2011). *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İnceleme ve Yargılama Yönetimi*, Ankara, 9. B., Turhan Kitabevi.

- Gözübüyük, A. Ş., Tan, T. (2008). *İdare Hukuku: İdari Yargılama Hukuku*, C. II, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları.
- Gözübüyük, A. Ş., Tan, T. (2019). *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, C. I, Ankara, 13. B., Turhan Kitabevi Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (2008). *Yönetim Hukuku*, Ankara, 26. B., Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş., Tan, T. (2007). *İdare Hukuku: Genel Esaslar*, C. I, Ankara, 5. B., Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş., Tutum, C. (1975). “Yasa Gücünde Kararnameler”, *AİD*, C. 8, S. 1, 3-7.
- Gülgeç, Y. B. (2018). *Normlar Hiyerarşisi: Türk, Alman ve İngiliz Hukuk Sistemlerinde Kural İşlemlerin ve Mahkeme Kararlarının Hiyerarşik Gücü*, İstanbul, 2. B., On İki Levha Yayıncılık A. Ş..
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*, Ankara, 10. B., İmaj Yayınevi.
- Günday, M. (2017). *İdare Hukuku*, Ankara, 11. B., İmaj Yayınevi.
- Güneş, M. (2020). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetiminde Maddi İçerik Kriteri”, *İnönü ÜHFD*, 11(1), 166-179.
- Güneş, T. (1965). *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, Ankara, Sevinç Matbaası, AÜSBFY No. 191-173.
- Güriz, A. (2018). *Hukuk Felsefesi*, Ankara, 13. B., Siyasal Kitabevi.
- Hafızogulları, Z. (2001) “Anayasa’nın 4. Maddesinin Değiştirilemezliği, 1., 2. ve 3. Maddelerinin Anlamı, Kapsamı ve Sınırları Meselesi”, *TBB*, S. 2, 453-478.
- Hırş, E. (2001). *Hukuk Felsefesi ve Hukuk Sosyolojisi Dersleri*, Ankara, 3. B., Güncel Dile Uyarlayan: Selçuk Baran (Veziroğlu), BTHE.
- İba, Ş. (2017). *Anayasa Hukuku Genel Esaslar*, Ankara, 3. B., Turhan Kitabevi.
- İba, Ş., Söyler, Y. (2019). “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, *AYD*, C. 36, S. 1, 195-223.
- İnternet: “Türkiye Barolar Birliği, Anayasa Değişikliği Teklifi’nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni”, Türkiye Barolar Birliği, 2017. (http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, Erişim tarihi: 21.12.2020).
- İnternet: http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, Erişim tarihi: 21.12.2020.
- İnternet: <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/11-HOLLANDA%20355-384.pdf>, Erişim tarihi: 17.07.2019.
- İnternet: <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/13-PORTEK%C4%B0Z%20439-532.pdf>, Erişim tarihi: 17.07.2019.
- İnternet: <https://karararama.danistay.gov.tr/>, Erişim tarihi: 01.01.2024 - 06.06.2024.
- İnternet: <https://legalbank.net/arama>, Erişim tarihi: 01.01.2023 - 07.06.2024.
- İnternet: <https://lib.kazanci.com.tr/kho3/ibb/anaindex.html>, Erişim tarihi: 01.01.2023 - 07.06.2024.
- İnternet: <https://www.bilgiedinmehakki.org/blog/2006/10/12/genel-idari-usul-tasarisi/>, Erişim tarihi: 17.07.2019.
- İnternet: <https://www.hukukturk.com/danistay-kararlari>, Erişim tarihi: 01.01.2016 - 07.06.2024.
- İnternet: <https://www.lexpera.com.tr/giris>, Erişim tarihi: 01.01.2016 - 07.06.2024.
- İnternet: <https://www.resmigazete.gov.tr/>, Erişim tarihi: 01.01.2016 - 07.06.2024.
- İnternet: <https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=-3991>, Erişim tarihi: 01.01.2016 - 07.06.2024.

- İnternet: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e), Erişim tarihi: 03.12.2020.
- İnternet: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2017\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2017)015-e), Erişim tarihi: 03.12.2020.
- Jablonek, C. (1998). "Kelsen and His Circle: The Viennese Years", *European Journal of International Law*, 9, 368-385.
- Kaboğlu, İ. Ö. (1993). "Kelsen Modeli "Sınırları"nda Demokratikleşme Sürecinde Anayasa Yargıları", *AYD*, C. 10, 381-404.
- Kaboğlu, İ. Ö. (2018). "Kural Koyan Organ Olarak Yasamanın Özerkliği Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Kanun No.6771, Ka.Ta.:21/01/2017) Çerçevesinde TBMM'nin Yetki Alanı", *12 Temmuz Günü CHP Grubunda Yapılan Sunuş Metninin, Sorular ve Katkıları Işığında Gözden Geçirilerek Tamamlanmış Biçimi*, Ankara. (<https://chp.azureedge.net/f778e545db9e41f6927aafe2789f13df.pdf>, Erişim tarihi: 25.11.2020)
- Kaboğlu, İ. Ö. (2020). *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, İstanbul, 15. B., Legal Yayınları.
- Kağıtçıoğlu, M. (2019). "Türk Hukukunda Cumhurbaşkan Kararları", *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi (Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (18-19 Ekim 2019 İstanbul Kültür Üniversitesi))*, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 113-151.
- Kahraman, M., Balkan, A. (2018). "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Denetimi", *International Journal of Academic Value Studies (Javstudies)*, ISSN:2149-8598, Vol: 4, Issue: 19, 239-246.
- Kanadoğlu, K. (2018/2). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Galatasaray ÜHFD*, İstanbul, GÜY No. 91, GÜHF No. 70, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 637-650.
- Kara, B. C., Acun, B. (2020). "10 Numaralı Resmî Gazete Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 6. Maddesiyle Cumhurbaşkanına Tanınan Yetkilerin Anayasa'ya Uygunluğu", *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı*, 659-686.
- Karahanoğulları, O. (1997). "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi", *AÜSBFD*, C. 52, S. 1, 387-433.
- Karahanoğulları, O. (1998). "Kanun Hükmünde Kararnamelerin Niteliği (Bir Öneri: Birlikte Yasama)", *AİD*, C. 31, S. 2, 41-62.
- Karahanoğulları, O. (2011). *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Ankara, Turhan Kitabevi.
- Karahanoğulları, O. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği: Yasamsı". (<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/index.html>, Erişim tarihi: 22.05.2023)
- Karatepe, Ş. (2018). *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*, Ankara, 3. B., Savaş Yayınevi.
- Karatepe, Ş., Alkan, H., Atar, Y., Bingöl, Y., Durgun, G. B. (2017). *Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Ankara, Memur-Sen Yayınları No. 24.
- Kaya, C. (2005-Haziran/Aralık). "Türk İdare Hukukunda İcrai Olmayan İdari İşlemler", *Gazi ÜHFD*, 9 (1-2), 253-284.
- Kelsen, H. (1991). "Conflicts of Norms", *General Theory of Norms*, Oxford, Translated by Michael Hartney, Clarendon Press, Chapter 29, 1-7. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020)

- Kelsen, H. (1991). "Logical Problems about Grounding the Validity of Norms", *General Theory of Norms*, Oxford, Translated by Michael Hartney, Clarendon Press, Chapter 59, 1-22. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020)
- Kelsen, H. (1991). "Primary and Secondary Norms-The Difference between Law and Morality", *General Theory of Norms*, Oxford, Translated by Michael Hartney, Clarendon Press, Chapter 35, 1-3. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020)
- Kelsen, H. (1991). "The Applicability of the Principle of Contradiction to Norms", *General Theory of Norms*, Oxford, Translated by Michael Hartney, Clarendon Press, Chapter 57, 1-23. (Oxford Scholarship Online, Erişim tarihi: 25.11.2020) (Kelsen, "The Applicability of the Principle of Contradiction to Norms", 1991)
- Kelsen, H. (2002). *Introduction to The Problems of Legal Theory*, Oxford, A Translation of the First Edition of the *Reine Rechtslehre* or Pure Theory of Law, Translated by Bonnie Litschewski Paulson and Stanley L. Paulson with an Introduction by Stanley L. Paulson, Clarendon Press.
- Kelsen, H. (2005). *Pure Theory of Law*, New Jersey, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition by Max Knight, Clark, The Lawbook Exchange, Ltd..
- Kelsen, H. (2016). *Saf Hukuk Kuramı: Hukuk Kuramının Sorunlarına Giriş*, İstanbul, Çev. Ertuğrul Uzun, Nora Kitap.
- Kıratlı, M. (1966). *Anayasa Yargısında Somut Norm Denetimi*, Ankara, AÜSBFY.
- Köker, L. (2017). "Anayasa Değişikliği Teklifinde Yer Alan Cumhurbaşkanlığı Kararnâmesi Üzerine Bâzı Tesbitler ve Eleştiriler". (<http://leventkoker.blogspot.com/2017/01/cumhurbaskanlg-kararnamesi-uzerine-baz.html>, Erişim tarihi: 01.04.2019)
- Kuzu, B. (1985). *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, İstanbul, Tasvir Matbaası.
- Meray, S. L. (1960). *Devletler Hukukuna Giriş*, C. I, Ankara, 2. Bası.
- Ocak, K. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri", *AY*, C. 36, S. 1, 163-193.
- Okşar, M. (2019). *2017 Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Yürütme Erkinin Üstünlüğü*, Ankara, Yetkin Yayınları.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, C. I, İstanbul, 3. B., İsmail Akgün Matbaası.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumî Esasları*, C. III, İstanbul, 3. B., İsmail Akgün Matbaası.
- Oytan, M. (1977). "Fransa, Almanya ve Türkiye’de Yasama Yetkisinin Devredilmesi ve Yürütme Organının Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi", *Onar Armağanı*, İstanbul, İÜY No. 2354, HF No. 530, İHİİE No. 4, Fakülteler Matbaası, 541-616.
- Oytan, M. (Mayıs 1984). "1982 Anayasasında Yasama ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri", *Türk İdare Dergisi*, Y. 56, S. 364, 1-34.
- Özay, İ. (2004). *Günüşığında Yönetim*, İstanbul, Filiz Kitabevi.
- Özay, İ. H. (1982). "Türkiye’de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı", *İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu*, Ankara, Danıştay Başkanlığı Yayınları No. 33, 1-30.
- Özbudun, E. (1981). "1961 T.C. Anayasasına Göre Andlaşmaların Onaylanması", *Prof. Dr. Ahmet Şükrü Esmer’e Armağan*, Ankara, AÜSBFY No. 468, 209-228.

- Özbudun, E. (1985). “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”, *AYD*, C. 2, Ankara, 227-238.
- Özbudun, E. (2008). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, 9. B., Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. (2020). *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara, 20. B., Yetkin Yayınları.
- Özer, A. (1996). *Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası*, Ankara, 2. B., Lazer Ofset Matbaa.
- Öztürk, B. (2009). *Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı*, Ankara, Yetkin Yayınları.
- Özyörük, M. (1959). *Hukuka Giriş*, Ankara, Ege Matbaası.
- Özyörük, M. (1972-1973). *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara.
- Pazarcı, H. (2020). *Uluslararası Hukuk*, Ankara, 19. B., Turhan Kitabevi.
- Robin, M., Williams, J. (1972). “The Concept of Norms”, *International Encyclopedia of The Social Sciences*, Reprint Edition New York, Volumes 11 and 12 Complete and Unabridged, Volume 11, Editor: David L. Sills, The Macmillan Company & The Free Press, 204-208.
- Rona, A. (10-14 Mayıs 1993). “Türk Hukukuna Göre Uluslararası Antlaşmalarla Kanunlar Arasındaki Altlık-Üstlük İlişkisi”, *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi: İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri*, Ankara, 277-296.
- Sağlam, F. (1984). “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, *AYD*, C. 1, Ankara, 261-271.
- Sait, G. (2001). “İdari İşlem”, *Prof. Dr. Hayri Domaniç’e 80. Yaş Günü Armağanı*, C. II, İstanbul, Yayına Hazırlayan: Doç. Dr. Abuzer Kendigelen, 1275-1285.
- Sarıca, R. (1943). “Devlet Şurası İçtihatlarına Göre Hükümet Tasarrufları”, *İÜHFM*, VIII (3-4), 457-472.
- Sarıca, R. (1943). *Türkiyede İcra Uzununun Tanzim Salâhiyeti (Nizamnameler-Talimatnameler-Türk Parasının Kıymetini Koruma Kararnameleri-Milli Koruma Kanununa Müstenit Kararnameler)*, İstanbul, Cumhuriyet Matbaası, Türk Hukuk Kurumu Telif ve Tercüme Serisi No. 14.
- Sav, A., Sav, N. Ö. (2013). “Usûlüne Göre Yürürlüğe Konulmuş Temel Hak ve Özgürlüklere İlişkin Milletlerarası Antlaşmaların Özü ve Kapsamı Hakkında”, *TBB*, S. 109, 401-408.
- Sezer, A. (2019). “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]”, *AY*, Ankara, 36 (1), Anayasa Mahkemesi Yayınları, 353-412.
- Sezginer, M. (1990). “Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’deki Görünümü”, *SÜHFD*, C. 3, S. 1, 67-90.
- Sezginer, M. (2000). *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*, Ankara, Yetkin Yayınları.
- Soysal, M. (1964). *Dış Politika ve Parlâmento*, Ankara, AÜSBFY No. 165.
- Soysal, M. (1986). “Anayasa’ya Uygunluk Denetimi ve Uluslararası Sözleşmeler”, *Anayasa Yargısı: Anayasa Mahkemesi’nin 23. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler*, Ankara, 7-18.
- Soysal, M. (1997). “Uluslararası Andlaşmalar Konusunda Anayasa Yargısı”, *AY*, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, S. 14, 171-187.
- Söyler, Y. (2018). *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, Ankara, Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınları.
- Şirin, T. (2018). “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı”: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *AHD*, 7 (14), 289-356.

- T. C. Devlet Şûrası Kararlar Mecmuası.
- Tamer, G. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu”. (<http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi.pdf>, Erişim tarihi: 03.04.2019)
- Tan, T. (1969-Aralık). “İdarenin Kesin İşlemleri ve 5917 Sayılı Kanunun Uygulanması”, *AİD*, 2 (4), 99-115.
- Tan, T. (1984). “1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)”, *AYD*, C. 1, 32-47.
- Tan, T. (1984). “Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması”, *AİD*, C. 17, S. 4, 3-47.
- Tan, T. (1986). “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi”, *AYD*, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları No. 3, 203-216.
- Tan, T. (1993). “İdarenin Özel Hukuk Alanındaki İşlemleri”, *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi: İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri (10-14 Mayıs 1993)*, Ankara, 194-204.
- Tan, T. (1995). “Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunlar”, *AÜSBFD*, C. 50, S. 1, 335-353.
- Tan, T. (2002). “Bağımsız İdari Otoriteler ve Düzenleyici Kurullar”, *AİD*, C. 35, S. 2, 11-37.
- Tan, T. (2018). *İdare Hukuku (İdarenin Kuruluşu, Faaliyet Türleri, İşlemleri, Sorumluluğu, Kamu Görevlileri, Kamu Malları, Yargısal Denetim)*, Ankara, 7. B., Turhan Kitabevi.
- Tanör, B., Yüzbaşıoğlu, N. (2019). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul, 18. B., Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş..
- Tekin, E. Ö. (2019). “1982 Anayasası’nın 90. Maddesi Uyarınca Uluslararası Andlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri Sorunu”, *Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences*, Vol: 5, Issue: 14, 137-149.
- Tekinsoy, A. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Mahfuz Düzenleme Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi (Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (18-19 Ekim 2019 İstanbul Kültür Üniversitesi))*, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 389-413.
- Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. II, 1961, S. 35.
- Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. III, 1961, Birleşim: 49, 20/4/1961, O. 4.
- Teziç, E. (1972). “Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler”, *AİD*, C. 5, S. 1, 3-14.
- Teziç, E. (2020). *Anayasa Hukuku*, İstanbul, 24. B., Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş..
- Tunç, H. (2019). *Anayasa Hukuku Genel Esaslar (Ders Kitabı)*, Ankara, Gazi Kitabevi.
- Turhan, M. (2003). “Değişen Egemenlik Anlayışının Hak ve Özgürlüklere Etkisi ve Anayasa Mahkemesi”, *AYD*, C. 20, 215-248.
- Turhan, M. (2018). “Hans Kelsen’e Göre Anayasa Kavramı, Anayasa’nın Fonksiyonu ve Anayasa Yargısı”, *ÇÜHFD*, 3 (1), 203-226.
- Turhan, M. (2020). “Hans Kelsen’in “Normatif Alternatifler Kuramı”nın Gözden Geçirilmesi”, *AY*, 37 (1), 1-32.
- Türk Hukuk Sözlüğü*, 1998, Ankara, 4. B., Başbakanlık Basımevi.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*, 2021, 3. B., Anayasa Mahkemesi Yayınları.

- Ulusoy, A. D. (2017). “Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?”, 1-9. (<http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>, Erişim tarihi: 03.04.2019)
- Ulusoy, A. D. (2020). “Yeni Anayasal Sistemde Yürütme’nin Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Prof. Dr. Metin Günday Armağanı*, C. 2, Ankara, AÜY No. 65, HFY No. 3, 1399-1440.
- Ulusoy, A. D. (2022). *Türk İdare Hukuku*, Ankara, 5. B., Yetkin Yayınları.
- Uygun, O. (2018/2). “Egemenlik Teorisi ve Anayasayı Değiştirme Sorunu”, *Galatasaray ÜHFD*, İstanbul, GÜY No. 91, GÜHF No. 70, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 703-724.
- Uygun, O. (29-30 Eylül 2012). “Oktay Uygun’un Konuşması”, *Kamu Hukukçuları Platformu Anayasa Hukukunda Yorum ve Norm Somutlaşması*, Ankara, Hazırlayan: Ozan Ergül, TBBY. 236, 308-315.
- Ülgen, Ö. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, *Galatasaray ÜHFD*, GÜY No. 91, GÜHF No. 69, 3-39.
- Ülgen, Ö. (2018/2). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler”, *Galatasaray ÜHFD*, GÜY No. 91, GÜHF No. 70, 619-636.
- Ülgen, Ö., Şirin, T. (Mart-Nisan 2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ≠ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Güncel Hukuk*, S. 170, 30-32.
- Ürger, Ö. A. (3-4-5 Mayıs 2018). “Son Anayasa Değişiklikleri Uyarınca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Türk Hukukundaki Yeri”, *4. Uluslararası Hukuk Sempozyumu*, Alanya, 137-160.
- Üstün, G. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, Marmara Üniversitesi Yayınevi, 29-34.
- Vinx, L. (2007). *Hans Kelsen’s Pure Theory of Law: Legality and Legitimacy*, Oxford, Oxford University Press.
- Yargıtay Kararları-Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, 2012/4, S. 35.
- Yasin, M. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, *AYD*, C. 36, S. 1, 315-333.
- Yayla, A. (2017). “Anayasa Değişiklik Teklifine Kısa Bir Bakış”, *LDD*, Y. 22, S. 85, 121-135.
- Yayla, A. (2019). “Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı ve İdari İşlemlere Etkisi”, *DEÜHFD*, Prof. Dr. Durmuş Tezcan’a Armağan, C. 21, Özel S., 1609-1643.
- Yayla, A. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Perde-Yasa Kuramı Bakımından Değerlendirilmesi”, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, İstanbul, MÜY No. 861, 56-64.
- Yayla, Y. (1985). *Anayasa Hukuku Ders Notları*, İstanbul, MÜY No. 426, HFY No. 1.
- Yayla, Y. (2009). *İdare Hukuku*, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş..
- Yıldırım, T. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *MÜHF-HAD*, C. 23, S. 2, 13-28.
- Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H. E., Üstün, G., Çakır, H. M., Tekinsoy, Ö. O. (2020). *İdare Hukuku*, İstanbul, 8. B., Oniki Levha Yayıncılık.
- Yıldız, H., Düğer, S. (2020). “Genel Kararların Hukuki Rejimi”, *TAAD*, Y. 11, S. 42, 25-47.
- Yılmaz, D., Yayla, A. (2019). “Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Türleri ve Bunların İdari İşlemlere İlişkin Uyuşmazlıklarda Perde Yasa Kuramı Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki*

- Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi (Kamu Hukukçuları Platformu VIII. Toplantısı Tam Metin Bildiri Kitabı (18-19 Ekim 2019 İstanbul Kültür Üniversitesi))*, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 199-228.
- Yılmaz, E. (2002). *Hukuk Sözlüğü*, Ankara, 7. B., Yetkin Yayınları.
- Yüzbaşıoğlu, N. (1994). “Avrupa İnsan Hakları Hukukunun Niteliği ve Türk Hukuk Düzenindeki Yeri Üzerine”, *AÜSBFİHMD*, II (1), 26-38.
- Yüzbaşıoğlu, N. (1996). *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*, İstanbul, Beta Yayını.
- Zabunoğlu, Y. K. (2012). *İdare Hukuku*, C. 1, Ankara, Yetkin Yayınları.





ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : DOĞAN, Ayşegül
Uyruğu : T.C.

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	Gazi Üniversitesi / Kamu Hukuku Anabilim Dalı	2010
Yüksek lisans	Gazi Üniversitesi / Özel Hukuk Anabilim Dalı	2007
Lisans	Gazi Üniversitesi / Hukuk Fakültesi	2001
Lise	Ayrancı Lisesi	1995

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2018-2024	Cumhurbaşkanlığı	Raportör
2018-2018	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Uzman
2005-2018	Başbakanlık	Uzman
2012-2013	Kamu Denetçiliği Kurumu	Geçici Görev
2001-2001	Gençlik ve Spor Bakanlığı	Geçici Görev
2005-2005	Türk Telekom	Uzman Yardımcısı
2002-2005	Ankara Barosu	Serbest Avukatlık
2001-2002	Ankara Barosu	Avukatlık Stajı

Yabancı Dil

İngilizce



