

BAŞBAKANLIK, BAKANLIKLAR VE KAMU TÜZEL KİŞİLERİ DIŞINDAKİ MERCİLER YÖNETMELİK ÇIKARTABİLİR Mİ?

Hasan DURSUN *

ÖZET

Anayasanın 124. maddesinde; yalnızca Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelikler çıkarabileceği belirtilmesine karşın, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay ile öğretideki bir kısım yazarlar, bu idareler dışındaki mercilerin de yönetmelik çıkartabileceği görüşünü ileri sürmektedirler. Kamu hukukundaki yetki kuralları hiç bir şekilde kıyasa yol açacak şekilde genişletici bir yoruma tabi tutulamayacağından bu görüş kabul edilemez.

Anahtar Kelimeler: Yönetmelik, Yetki, İkincil (Tali) Düzenleme.

ABSTRACT

Prime Ministry, Ministries and Public Corporate Bodies....

Although Article 124 of Constitution tells that only Prime Ministry, Ministries and public corporate bodies can issue by-laws to implement laws and regulations related to their spheres of operation, Constitutional Court, State Council (Danıştay) and some authors argue that also other institutions may promulgate by-laws that Constitution did not mention. However, that idea cannot be accepted inasmuch as the authority rules in public law must not be interpreted widely as to entail to analogy.

Key Words: *By-laws, Authority, Secondary (Subsidiary) Regulation.*

GİRİŞ

İdarenin düzenleme yetkisi; idare örgütü içerisinde yer alan bir kurum ya da makam tarafından bireylerin hukuksal durumları üzerinde etkili genel ve soyut kurallar koyma yetkisi şeklinde tanımlanabilir (Öztürk, 2009: 16). İdarenin

* DPT Uzmanı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Doktora Öğrencisi.

klasik düzenleme yetkilerini tüzük ve yönetmelik² oluşturmakta, kanun hükmünde kararname ise olağandışı bir düzenleme yetkisi niteliği taşımaktadır. Kanun hükmünde kararname ve tüzüğün kim tarafından çıkarılacağı (yalnızca Bakanlar Kurulu) belirli olmasına karşın, yönetmelik çıkarmaya yetkili merciler bakımından yargısal içtihatlarda ve öğretilerde farklı görüşler bulunmaktadır.

Anayasanın 124. maddesinde; Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabileceği, hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağına kanunda belirtileceği ifade edilmektedir.³

Görüldüğü üzere, Anayasanın bu hükmünde, yönetmelik çıkartmaya yalnızca, başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri yetkili kılınmış iken, uygulamada hatalı bir anlayışla yaygın olarak söz konusu merciler dışında örneğin, Devlet Bakanının veya Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkartması olgusuyla karşılaşmaktadır. Bundan daha da düşündürücü olan husus ise, bu uygulamaya, Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve bir kısım yazarların onay vermiş olmalarıdır. Bu çalışmada, önce konu hakkında yargı organlarının tutumu irdelenecek, daha sonra ise konu hakkında öğretilerde yer alan görüşlere temas edilerek bunların bir değerlendirmesi yapılacaktır.

² İleride ayrıntılı bir şekilde anlatılacağı üzere, sözde "adsız düzenleyici işlemler" olarak adlandırılan tamim, talimat, ilke kararı gibi işlemler hiç bir şekilde yönetmelik niteliğinde olmayıp, idarenin iç işlerini düzenleyen işlemlerdir. Bu işlemler yönetmelik tarafından farklı olarak idare bünyesindeki her makam ya da merci tarafından çıkarılabilir.

³ 1961 Anayasasının "yönetmelikler" başlıklı 113'üncü maddesinde ise, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabileceği, yönetmeliklerin Resmi Gazete ile yayımlanacağı ifade edilmiştir. Yönetmelikler konusunda 1961 Anayasası ile 1982 Anayasası arasında iki temel fark bulunmaktadır. Bunlardan ilki, 1961 Anayasasında "başbakanlık" yönetmelik çıkarabilecek organlar arasında gösterilmemiş olmasına karşın, 1982 Anayasasında bu organının da yönetmelik çıkartabilecek merciler arasında sayılmasıdır. İkinci olarak, 1961 Anayasasında bütün yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı esasının benimsenmiş olmasına karşın, 1982 Anayasasında bütün yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanması yerine hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağına kanunla gösterileceği esasının kabul edilmiş olmasıdır. Nitekim, 24.5.1984 tarih ve 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun ile bazı yönetmeliklerin Resmi Gazetede, bazılarının yerel basında, bazılarının ise yayımlanmayacağı! öngörülmüştür. Hukuksal düzenlemenin araçlarından birisi olan yönetmeliğin yayımlanmaması anlaşılabilir bir husus değildir. Nitekim, hiç bir Avrupa Birliği ülkesinde "yayımlanmayan yönetmelik!" diye bir şey bulunmamaktadır. Aslında, yayımlanmayan bir şeye yönetmelik denilmesi bile doğru değildir.

1. YÖNETMELİK ÇIKARMAYA YETKİLİ MERCİLER KONUSUNDA YARGI ORGANLARININ TUTUMU VE DEĞERLENDİRME

Bu kısımda, Anayasanın 124 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında sayılan organlar dışında kalan diğer organların yönetmelik çıkartabilip çıkartamayacağı konusunda, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın görüşlerine temas edilecek ve onların görüşlerinin değerlendirilmesi yapılacaktır.

1.1. Anayasa Mahkemesinin Görüşü

Anayasa Mahkemesi, gerek 1961 Anayasası döneminde, gerekse 1982 Anayasası döneminde vermiş olduğu kararlarda, yönetmelik çıkarmaya yetkili mercileri, Anayasada sayılan merciler dışındaki organları da kapsayacak bir şekilde sığırarak artırmıştır. Konu hakkında, gerek 1961 Anayasası, gerekse 1982 Anayasası döneminde verilmiş Anayasa Mahkemesi kararlarından örnek verilecektir.

İlk olarak, 1961 Anayasası döneminden bir örnek vermek gerekirse; 28.7.1967 tarih ve 933 sayılı Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun Hükümünün 1. maddesinin (A) bendinde, bütçeden ayrılacak ödeneklerin ve dış kaynaklardan sağlanacak yardımların, kullanım kuralları ile koşullarının yıllık programlarda gösterilmesi ve yapılacak yardımların Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile saptanacak ulusal bankalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların birlikleri, üretim ve satış kooperatifleri ya da bunların birlikleri aracılığı ile birtakım kuruluş ve kişilere ödünç olarak aktarılacağı şeklinde bir hüküm bulunmaktaydı. Bu kanunun tümünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. Kanunun 1 inci maddesinin (A) bendinin, diğer bir takım nedenler yanında, yürütmenin, Bakanlar Kurulu Kararnamesi adı altında düzenlemeler yapamayacağı, onun düzenleyici kurallarının yalnızca tüzük ve yönetmelik biçiminde olacağı, dolayısıyla bu hükmün Anayasaya aykırı düştüğü ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi, söz konusu savı kabul etmemiştir.⁴ Gerçekten de, Anayasa Mahkemesi; 23-25.10.1969 tarih ve E.1967/41, K.1969/57 sayılı kararıyla, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarmaya yetkili olduğu görüşünü taşıyarak şu gerekçeyi ileri sürmüştür:

"Anayasa'nın 6. maddesine göre yürütmenin yasa sınırları içerisinde kendisine verilen işleri yapmakla görevli kılınmasına ve Anayasa'nın 107. ve 133. maddelerinin incelenmesinden, yürütmenin yasa ile yetkili kılınsa bile tüzük ve yönetmelik dışında ve fakat yönetmelik niteliğinde düzenleyici kurallar koymasının yasaklandığı anlamı çıkarılamamasına göre burada kararname ile düzen-

⁴ Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi, ileri sürülen diğer nedenleri dikkate alarak söz konusu hükmü iptal etmiştir.

leme yoluna gidilmesinin yalnızca bu nedenden ötürü Anayasa'ya aykırı olduğu kabul edilemez. Kaldı ki, Anayasa'nın 113. maddesinde yalnızca bakanlıklara değil, kamu tüzel kişilerine bile yönetmelik yapmak yetkisinin tanınmış olması karşısında, 15. maddesi uyarınca, yürütülmesi ile Bakanlar Kurulunun görevlendirildiği 933 sayılı Yasanın uygulanmasını sağlamak üzere Başbakanla bütün bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulunun yönetmelik⁵ çıkarabileceği öncelikle kabul edilebilir.⁶ Buna göre bu yasadaki⁷ kararname, hukukça, Bakanlar Kurulu Yönetmeliği sayılabilir.⁸

Yukarıda belirtildiği gibi, 1982 Anayasası döneminde de Anayasa Mahkemesi, yönetmelik çıkarmaya yetkili mercileri, Anayasada sayılan organların dışındakileri de kapsayacak şekilde artırmıştır. Gerçekten de, 29.2. 1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunun bazı maddelerinin iptal istemiyle açılan davada, Kanunun 6. maddesinde yer alan; Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'nun çalışma usul ve esaslarının, bu kurul tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle tespit edilir hükmünü, Mahkeme, şu gerekçeyle Anayasaya aykırı görmemiştir:

"Davacı, dava konusu fıkranın, kamu tüzel kişiliğine sahip bulunmayan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kuruluna, çalışma usul ve esaslarını bir yönetmelikle tespit yetkisi tanıdığı, bunun Anayasanın 124. maddesine aykırı düşüşü savındadır.

Her ne kadar, 2983 sayılı Kanunun 6. maddesinin son fıkrası "Toplu Konut Kamu Ortaklığı Kurulu'nun çalışma usul ve esasları, bu kurul⁹ tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle tesbit edilir." hükmünü içermekte ise de, Anayasa'nın 124. maddesinin açık ifadesi karşısında fıkra metnindeki "çkarılacak" sözcüğünü "hazırlanacak" anlamında kabul etmek gerekir."¹⁰

Anayasa Mahkemesinin bu görüşüne, üyelerden, Yekta Güngör Özden ve Muammer Turan karşı çıkmışlardır. Yekta Güngör Özden yazmış olduğu "karşoy" gerekçesinde aşağıdaki görüşü savunmuştur:

⁵ Metinde "yönetmenlik" denilmektedir. Bunun bir basım hatası olduğunu düşünmekteyiz. Eğer basım hatası değil de kasıtlı olarak bu ibare kullanılmışsa Anayasa Mahkemesi vahim bir hata yapmış demektir. Çünkü "yönetmelik" ile "yönetmenlik" ses benzeşimi dışında aralarında hiç bir ilişki ve bağlantı olmayan kavramlardır. Daha somut bir deyişle, "yönetmenlik", "yönetme"den türeyen bir sözcüktür.

⁶ İtalikler bana aittir.

⁷ Metinde bu ibare "Yasadaki" şeklinde büyük yazılmaktadır. Halbuki söz konusu ibarenin önünde "bu" şeklinde bir işaret zamiri bulunduğu ve bu zamirden sonra gelen sözcük küçük yazılması gerektiğinden bir dilbilgisi hatası yapılmıştır. Mevcut yasalarda da böyle hataların bulunması ve yeni çıkartılan yasalarda da bu tip hatalara devam edilmesi yüzünden konuya dikkat çekmek için bu eleştiriye yer verdim.

⁸ Bkz. Anayasa Mahkemesi Karar Dergisi, Sayı: 8, 1970, s. 40.

⁹ Dip not 6'ya bkz.

¹⁰ Bkz. 26.6.1985 tarih ve 18793 sayılı Resmi Gazete, s. 25.

“Yasa’nın “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu” başlıklı 6. maddesinin son fıkrası, adı geçen kurulun çalışma yöntem ve ilkelerinin bu kurulun çıkaracağı “bir” yönetmelikle saptanacağını öngörmüştür. Anayasa’nın 124. maddesi, kendi görev alanlarını ilgilendiren yasaların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak koşuluyla yönetmelik çıkarma hakkını Başbakanlığa, bakanlıklara ve kamu tüzel kişilerine vermiştir. Yine, Anayasa’nın 123. maddesinin üçüncü fıkrası da, kamu tüzel kişiliğinin ancak yasayla ya da yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağını öngörmüştür. Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu’nun tüzel kişiliği yoktur. İncelenen yasada bu anlama gelecek bir açıklık ya da bir belirti bile yoktur. “Yönetmelik çıkarma yetkisi varsa, tüzel kişilik verilmiş demektir” görüşü, “Tüzel kişilik yönetmelikle de verilir” e koşt, hukuka aykırı ve sakıncalı anlayışla tutumu gösterir. Anayasa kurallarını siyasal uygulamalara neden olabilecek yorum ve değerlendirmelerle amacı dışına taşırmak olanaksızdır. Anlayış ya da hoşgörü, ilkeden ödün verme, kötü uygulamaya yol açma biçiminde olamaz. Kuruluşun yapısına, işlevine bakılarak kendisinde olmayan güç, varsayımla verilemez. Yasal niteliği ve kimliği kararla değiştirilemez, yasanın içeriği, sözcükleri de kararla değiştirilemez. “Çıkarmak” yetkisi, “hazırlamak, kabul edip yürürlüğe koymak ve uygulamak” evrelerini kapsar. Kurula tanındığı açıkça belli olan yetkiyi, ileride, ilgili Bakanlığın çıkaracağı anlamda yorumlamak uygun bulmak, iptalden kaçınmanın ilginç bir örneğini oluşturmaktadır. Kurulun, kimi bakanlardan oluşması tüzel kişilik tanınması ya da yönetmelik çıkarması için yeterli değildir. Bu durumu yeterli bulan anlayışı hukuk ilkeleri, yönetim hukuku gerekleriyle bağdaştırmak güçtür. Nitekim, Yasanın 12/2. maddesinde Bakanlar Kurulu’nun düzenleyeceği açıkça belirtilen yönetmelik 84/8495 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yayınlanmıştır (Resmi Gazete 13/9/1984-18514). Oysa, çoğunluk görüşünü doğrulayan bir iz yoktur. Bu nedenlerle iptal kararı verilmesi zorunlu gördüğüm maddeyi Anayasa’nın 124. maddesine aykırı buluyorum.”¹¹

Üye Muammer TURAN ise karşıoy gerekçesinde şu hususlara yer vermiştir:

“Çoğunluk kararının bu hükme ilişkin kısmında: “Fıkra metnindeki “çıkartılacak” sözcüğünü “hazırlanacak” anlamında kabul etmek gerekir...Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunun kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunu gösterir yasada herhangi bir hüküm de bulunmamaktadır” denilmektedir.

Kanuna göre, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından, “çıkartılacak” yönetmelik başka; “hazırlanacak” yönetmelik başkadır: Dava konusu 6

¹¹ Bkz. 26.6.1985 tarih ve 18793 sayılı Resmi Gazete, s. 30.

ncı maddenin son fıkrası, Kurulun çalışma usul ve esaslarına ait yönetmelik için doğrudan "bu Kurul tarafından çıkarılacak" hükmüne yer verdiği halde; 10 uncu maddenin "j" bendi Kurulu bu kanunla¹² ilgili diğer yönetmelikleri "hazırlamak"la görevlendirmiş, 12 nci maddesinde de "Kamu Oraklığı Fonunun kullanılmasına ilişkin esaslar Bakanlar Kurulu tarafından düzenlenecek bir yönetmelikle tespit olunur" denilmiştir.

Aynı Kanun içinde yönetmeliği "çıkarmak" ve "hazırlamak" sözcükleri ayrı ayrı ve kendi anlamlarında kullanıldığı ilgili metinlerden açıkça anlaşıldığı gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi görüşme tutanaklarından da bu husus ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, dava konusu fıkra metnindeki "çıkarmak" sözcüğünü "hazırlamak" anlamında kabul etmek mümkün değildir.

Anayasa'nın 123 üncü maddesinde: "Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm karşısında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunun kamu tüzel kişiliğine sahip olmadığını gösterir yasada herhangi bir hüküm bulunmaması yeterli olmayıp kamu tüzel kişiliğine sahip olduğuna dair bir hüküm bulunması gerekmektedir. Yasada böyle bir hüküm bulunmadığı gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi görüşmelerinde Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulunun ve İdaresinin tüzel kişiliğe sahip olmadığı açıkça ifade edilmiştir.

Bu nedenlerle, Kurula yönetmelik "çıkarmak" yetkisinin tanınması Anayasa'nın 124 üncü maddesine aykırıdır."¹³

Anayasa Mahkemesinin; gerek 1961 Anayasası, gerekse 1982 Anayasası döneminde vermiş olduğu bu kararlarının değerlendirilmesi ileride yapılacaktır.

1.2. Danıştay'ın Görüşü

Anayasa Mahkemesi gibi Danıştay da, gerek 1961 Anayasası, gerekse 1982 Anayasası döneminde vermiş olduğu kararlarda, yönetmelik çıkarmaya yetkili mercileri, Anayasada sayılan merciler dışındaki organları da kapsayacak şekilde artırma eğilimini taşımıştır. Bununla birlikte, ileride ayrıntılı bir şekilde bahsedileceği üzere, bu konudaki Danıştay içtihatları tam olarak istikrara kavuşmamıştır. Bu bağlamda, konuyla ilgili Danıştay içtihatlarının kronolojik bir bağlamda incelenmesi uygun olacaktır.

Danıştay Birinci ve Üçüncü Dairesinin¹⁴ E.1965/6 ve 1965/91, K.1965/4 ve 1965/65 sayılı "danışma ve idare kararı"nda, tüzel kişiliği bulunmamasına

¹² Dip not 5'e bkz.

¹³ Bkz. 26.6.1985 tarih ve 18793 sayılı Resmi Gazete, s. 36.

¹⁴ Günümüzde yalnızca Danıştay'ın 1'inci Dairesi "idari daire" niteliğini taşıırken önceleri Üçüncü Daire de "idari daire" niteliği taşımaktaydı.

karşın Danıştay'ın da yönetmelik çıkarmaya yetkili olduğu görüşü savunulmuş ve şu gerekçe ileri sürülmüştür:

"Anayasamızın 113 üncü maddesi "bakanlıklar ve kamu tüzel kişiliği kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilirler. Yönetmelikler Resmi Gazete ile yayımlanır." hükmünü ihtiva etmektedir.

Anayasamızın bu âmir hükmü, Kanunumuzun yukarıda işaret olunan hükümleri ile birlikte mütalâa edildiğinde; tamamiyle bağımsız olan Danıştay'ın, nev'î şahsına münhasır bir organ olarak, kendi yönetmeliklerini kendisinin çıkarması icap ettiği,¹⁵ usul itibariyle hiçbir bakanının veya Başbakanının onayına bağlı bulunmadığı sonucuna varılmıştır."¹⁶

Danıştay, 1982 Anayasası döneminde verdiği bir başka mütalaada da, tüzel kişiliği olmayan Yüksek Planlama Kurulu'nun yönetmelik çıkarmaya yetkili olduğu görüşünü savunmuştur. Gerçekten de, Danıştay Birinci Dairesinin 11.7.1988 tarih ve E. 1988/152, K.1988/186 sayılı kararında; Yüksek Planlama Kurulu'nun, 233 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" kapsamındaki kurumlara, eski disiplin yönetmeliklerinin uygulanması konusunda yetki verdiği görüşü savunulmuş ve şu gerekçe ileri sürülmüştür:

"...1.2.1988 tarihinde yürürlüğe giren 308 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14. maddesiyle, 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 53. maddesi değiştirilerek, teşebbüslerin¹⁷ yönetmelik hazırlamalarını öngören hüküm, "Teşebbüslerde iş programlarında öngörülmeleyen personel ihtiyacını belirlemeye, çalıştırılacak sözleşmeli personelin sayısında sınırlamalar getirmeye, sözleşme ücret gruplarının tavan miktarları ile sürekli görevle yurt dışında görevlendirilecekler ödenecek ücretleri belirlemeye...ile istihdama ilişkin konularda düzenlemeler yapmaya veya uygulanacak esas ve usulleri tespitte Yüksek Planlama Kurulu yetkilidir." şeklini almıştır. Açıkça görüldüğü gibi teşekküllerin yönetmelik düzenlemeleri yerine, düzenleme yetkisi Yüksek Planlama Kuruluna verilmiştir. Yüksek Planlama Kurulu'nun yapacağı düzenlemenin türü maddede yazılı olmamakla beraber, bunlar yönetmelik ve genelge olabileceği gibi hizmet sözleşmesinin bir hükmü olarak sözleşmede de¹⁸ yer alabilir..."¹⁹

¹⁵ İtaliği ben yaptım.

¹⁶ Danıştay Kararlar Dergisi, Sayı:97-98-99, 1966, s. 4.

¹⁷ Kamu İktisadi Teşebbüsleri.

¹⁸ İtaliği ben yaptım.

¹⁹ Bu mütalaanın tam metni için bkz. <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/EsasNoKararC.jsp?dai=1&eyil=1988&eno=152&...>,Erişim Tarihi, 26.6.2009).

Danıştay, bundan başka, her icrai organın yönetmelik çıkarmaya yetkili olduğu görüşünü de benimsemiştir. Bu bağlamda, konu hakkında bir örnek verilmesi uygun olacaktır. Mülga 521 sayılı Danıştay Kanununun bir çok maddelerinde yönetmeliklere yollama yapılmış, Kanunun uygulanması esnasında bu yönetmeliklerin hangi merci tarafından yapılacağı kuşku doğurmuştur. İşte bu konuya Danıştay Genel Kurulunun 1.4.1965 tarih ve E.1965/65, K.1965/67 sayılı kararıyla bir çözüm yolu getirilmeye çalışılmıştır. Danıştay bu kararında; her icrai karar alma yetkisini taşıyan mercin yönetmelik yapabileceğini, bu yetkinin, 1961 Anayasasının 113 üncü maddesinde sayılan mercilere münhasır olmadığını ve zaten söz konusu maddenin de yönetmelik yapma yetkisini genişletmeyi amaçladığını ifade etmiştir. Bununla birlikte, Danıştay, 521 sayılı Danıştay Kanununda öngörülen yönetmeliklerin bağımsız bir organ olmak itibarıyla yalnızca kendisi tarafından yapılabileceğini, yargı ve adalet alanında görevleri olsa da Bakanlıklarca²⁰ söz konusu yönetmeliklerin yapılamayacağına karar vermiştir. Danıştay, ayrıca, 521 sayılı Danıştay Kanununda yönetmeliklerden bahseden kanun hükümlerinin gereğinin -bu çözüm yolu dışında- yerine getirilmesine de olanak bulunmadığını ifade etmiştir (Nak., Güneş, 1965: 182).

Bununla birlikte, icrai bir organ olmasına karşın, Danıştay, Diyanet İşleri Başkanlığının yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunmadığı görüşünü savunmuştur.²¹ Gerçekten de, Danıştay Beşinci Dairesinin 6.12.1988 tarih ve E.1986/1938, K.1988/2866 sayılı kararında; genel idare içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığının Anayasanın 124. maddesi karşısında şu gerekçeyle yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunmadığı sonucuna varılmıştır:

"1982²² Anayasasının²³ 124. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "Başbakanlık, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler." şeklindeki hükümle yönetmelik çıkarabilecek kuruluşlar açıkça gösterilmiştir.

Anayasanın 136. maddesine göre, "genel idare içinde yer alan" Diyanet İşleri Başkanlığının "İslam Dininin inançları, ibadet ve ahlak esasları ile ilgili işleri yürütmek, din konusunda toplumu aydınlatmak ve ibadet yerlerini yö-

²⁰ Örneğin, Adalet Bakanlığına.

²¹ Danıştay'ın konuyla ilgili içtihatlarının istikrara kavuşmadığını belirtirken savımızın altında yatan da bu olgudur.

²² Metinde "1981" denilmektedir ki bunun bir basım hatası olduğunu düşünüyoruz.

²³ Metinde "Anayasanın" denilmektedir ki bunun bir basım hatası olduğunu düşünüyoruz.

netmek üzere, Başbakanlığa bağlı” olarak kurulduğu, kuruluş ve görevlerine ilişkin 633 sayılı Yasanın 1. maddesinde vurgulanmış bulunmaktadır. Belirtilen Anayasal ve yasal duruma göre, tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumu niteliğinde olmayan Diyanet İşleri Başkanlığının, kendi görev alanıyla ilgili de olsa “kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere” yönetmelik çıkarmak yetkisinin bulunmadığı açıktır. Her ne kadar, 633 sayılı Yasanın 5/f ve 14/f maddelerinde “yönetmelik hazırlamak” yetki ve görevinden söz edilmekte ise de, bu konunun belirtilen çerçevede içinde değerlendirilmesi ve Diyanet İşleri Başkanlığının genel idare içinde Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olması nedeniyle bu yetkinin, münhasıran, kendisine 633 sayılı Yasa ile verilen görevlerin yerine getirilmesi ile ilgili yönetmelikleri hazırlayarak uygulanmaya konulmak üzere Başbakanlığa sunulması için yapılan hazırlık çalışması olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenlerdir ki; 633 sayılı Yasanın 1. maddesine dayanılarak Bakanlar Kurulunca 26.4.1979 tarihinde kabul edilen 7/17439 sayılı Kararname ile yürürlüğe konulan “Hac Seyahati ile ilgili işlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca yürütülmesine ilişkin karar”ın 3. maddesinin son cümlesinde Hac Seyahatleri ile ilgili ayrıntıların, 4 üncü maddede sözü geçen Hac Komisyonunun da görüşü alınarak Diyanet İşleri Başkanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceğine işaret olunmasının Diyanet İşleri Başkanlığına Yönetmelik çıkarma yetkisinin verilmiş olduğu şeklinde algılanması olanaksızdır. Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrası Karar’ın sözü geçen hükmünün hukuki geçerlikten yoksun bırakmaktadır. Dolayısıyla, Karar’ın sözü geçen hükmü de hukuki dayanak gösterilmek suretiyle Diyanet İşleri Başkanlığınca hazırlanıp yürürlüğe konulan ve 30.3.1984 günlü, 18357 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Hac ve Umre Seyahatleriyle İlgili İşlerin Diyanet İşleri Başkanlığınca Yürütülmesine Dair Yönetmelik”in dava konusu edilen 32 inci maddesinin 1. fıkrasının, “Hac ve Umre işleri ile ilgili olarak yurtdışında çeşitli işler için görevlendirilen kişilerin yollukları, Harcırah Kanununda tespit edilen miktarları aşmamak üzere ve her birinin yükleneceği sorumluluk ve görevin ağırlık derecesi de dikkate alınmak suretiyle Kurulca belirlenir ve Vakıfça ödenir. Bu ödemelerle ilgili tahakkuk evrakına görevlendirme onayları da eklenir” şeklindeki hükmünün Diyanet İşleri Başkanlığının yetkisizliği yönünden iptali gerekmektedir. Bu sonuca göre, anılan fıkraya dayanılarak Hac İşleri Yüksek Kurulunca alınan 6.5.1986 günlü, 1986/9 sayılı kararın 9. maddesinin, hac hizmetleri için yurtdışında görevlendirilecek doktorlara verilecek ücreti 2.100 Suudi Arabistan Riyali olarak belirleyen (h) fıkrasının da, hukuki dayanaktan yoksun kalması nedeniyle iptali gerektiği açıktır.”²⁴

²⁴ Karar hakkında fazla bilgi için bkz. Danıştay Dergisi, sayı:74-75, Yıl:19, 1989, s. 243-248.

Danıştay, bundan başka, bir merciin yönetmelik çıkartabilmesi için yasa da o kuruluşun yönetmelik çıkartabileceğine dair bir yetkinin bulunmasını da şart koşmaktadır. Örneğin, Danıştay Altıncı Dairesinin 28.2.1996 tarih ve E.1996/91, K.1996/929 sayılı kararında, Milli Saraylar Daire Başkanlığı Korunma ve Değerlendirme Kurulu Kuruluş ve Görevleri Yönetmeliğinin Anayasanın 123 ve 124'üncü maddesine aykırılık taşıdığı, öte yandan, 2863 sayılı yasa ve 2919 sayılı yasaya göre taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması konusunda gerekli önlemleri almanın Kültür Bakanlığının²⁵ yetkisinde olduğu ve TBMM ne bağlı saraylar, köşkler ve kasırlar hakkındaki TBMM yetkisinin bakım, onarım ve korumayla sınırlı olduğundan söz konusu yönetmeliğin iptaline karar verilmiş ve Anayasanın 124'üncü maddesine aykırılık bakımından şu gerekçe ileri sürülmüştür:

"Diğer taraftan, idare hukukunda düzenleyici işlem niteliğinde bulunan yönetmeliklerin çıkarılması ve yürürlüğe girebilmesi için ilgili kanunda açık hüküm bulunması, diğer bir deyişle, kanunun öngördüğü, sınırları ve içeriği belirlenen bir konuda yönetmelik çıkarabileceği gibi kanunda böyle bir yetkinin bulunmaması durumunda T.C. Anayasasının anılan 124. maddesinde belirlenen esaslar çerçevesinde idarelerce yönetmelik çıkarılabileceği öngörülmüştür. 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununun idareye bu konuda yönetmelik çıkarma yetkisi verilmediği²⁶ gibi, yeni bir teşkilatın kurulmasına, görev ve yetkilerinin belirlenmesine yönelik olarak çıkarılan dava konusu yönetmeliğin, Anayasasının anılan maddesinde öngörülen kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarılacağına ilişkin hükmüne de aykırı olduğu açıktır."²⁷

Bu içtihatlardan anlaşılacağı üzere, Danıştay, yönetmelik çıkarmaya yetkili mercileri genişletme eğiliminde olsa da içtihatları bir tutarlılık ve istikrara kavuşmamıştır.

1.3. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay İçtihatlarının Değerlendirilmesi

Yukarıda bahsedilen gerek Anayasa Mahkemesinin gerekse Danıştay'ın içtihatlarının neredeyse tümü hatalıdır. Söz konusu içtihatların neden hatalı olduğu konusunda ayrıntılı bir bilgi vermek uygun olacaktır.

İlk olarak Anayasa Mahkemesi içtihatlarını değerlendirmek gerekirse, Anayasa Mahkemesinin yukarıda incelenen ilk kararında, Bakanlar Kurulunun

²⁵ Şimdiki adıyla Kültür ve Turizm Bakanlığının.

²⁶ İtalikleri ben yaptım.

²⁷ Karar hakkında fazla bilgi için bkz. Danıştay Dergisi, Sayı: 92, Yıl:27, 1997, s. 471-477.

yönetmelik çıkarmaya yetkili olduğu ifade edilmiştir. Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunması, kanımızca, "yetki kurallarının" tanımına aykırıdır. Zira, idari kararların yetki unsuru olarak karar alma yetkisi; Anayasa ve kanunların bazı idare makam ve organlarına tanıdığı karar alabilme, işlem yapabilme güç ve yeteneğidir. Bu güç ve yeteneği veren kurallar ise yetki kurallarıdır (Günday, 2004: 124). Bu tanımda da ifade edildiği üzere, bir kamu merciin yetkisi ancak Anayasa ve kanunla tanınabilir. Anayasanın 124'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında yönetmelik çıkarmaya yetkili organlar, Başbakanlık, bakanlık ve kamu tüzel kişileri olarak sınırlı sayıda (numerus clauses) gösterildiğine göre²⁸ yönetmelik çıkartmaya yetkili organlar kanunla veya yargı organlarının yorumuyla ne artırılabilir ne de azaltılabilir. Dolayısıyla, Mahkemenin söz konusu içtihadı bütünüyle hatalıdır.

Anayasa Mahkemesinin yukarıda incelenen ikinci kararında, "hazırlanacak" kavramı ile "çıkartılacak" kavramı birbirine eş tutulmuştur. Anayasa Mahkemesi, bu düşüncesiyle dilbilgisi kurallarını alt üst etmiş ve söz konusu hükmü iptal etmemek için zorlama, hatta garip bir gerekçe bulmuştur. Gerçekten de, Anayasa Mahkemesi üyelerinden Yekta Güngör Özden ve Muammer Turan'ın yukarıda belirtilen karşıoy yazılarından da anlaşılacağı üzere, "çıkarmak" kavramı "hazırlık" aşamasından başlayıp "yayım" aşamasına kadar giden bir evreyi kapsayan geniş bir olgudur. Halbuki, "hazırlamak"; "çıkarmak" kavramının yalnızca bir²⁹ evresidir. Bu açıdan, Mahkemenin söz konusu kararı, "fahiş" bir hata niteliği taşımaktadır.

Konuyla ilgili Danıştay içtihatlarına gelince, her şeyden önce yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlar konusundaki Danıştay'ın istikrarsız tutumu nedeniyle "hukuki istikrar ve güvenlik" ilkesi büyük bir yara almıştır. Yukarıda belirtilen Danıştay içtihatlarından anlaşılacağı üzere, Danıştay, yönetmelik çıkarmaya yetkili mercileri genişletme eğilimine girmiş ve ayrıca, bir merciin yönetmelik çıkarabilmesi için yasa da o kuruluşun yönetmelik çıkarabileceğine dair bir yetkinin bulunmasını da aramıştır. Bununla birlikte, Danıştay, bu eğilim ve görüşünü Diyanet İşleri Başkanlığı söz konusu olunca tersine çevirerek, Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasında sayılan merciler dışında herhangi bir organının yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunmadığı görüşünü savunmuştur. Gerçi, Danıştay'ın; Diyanet İşleri Başkanlığının yönetmelik çıkaramayacağı şeklindeki görüşü doğru olmasına karşın, diğer yandan, gerek kendisinin, gerekse yasa-sında hüküm bulunsaydı Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yönetmelik çıkarma

²⁸ Bu düşünce, 1961 Anayasasının yönetmelikle ilgili 113'üncü maddesinde "başbakanlık" ayrık olmak üzere de geçerlidir.

²⁹ O da "ilk".

yetkisinin bulunduğunu belirtmesi bir çelişki oluşturmuştur. Halbuki Anayasanın açık hükmü karşısında ne Danıştay'ın kendisinin, ne de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Çünkü, yukarıda da belirtildiği üzere yetki kuralları ya Anayasa ile ya da yasayla belirtilebilir. Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasında yönetmelik çıkarmaya yetkili merciler açıkça saptandığına, kısacası, yetki konusu anayasal bir norm ile düzenlendiğine göre kanunla veya klasik bir düzenleyici işlemle (tüzük, yönetmelik) söz konusu merciler ne azaltılabilir ne de çoğaltılabilir. Bundan başka, Danıştay'ın söz konusu çelişkisi, az önce belirtildiği üzere "hukuki istikrar ve güvenlik" ilkesine de aykırı düşmüştür ki, böylesine bir aykırılığın hukuk devleti "rule of law" prensibine ne kadar büyük bir zarar verdiği ortadadır. Çünkü, hukuk devleti prensibi, istikrar ve belirlilik (certainty) esaslarına her şeyden daha fazla olarak değer vermektedir.

2. YÖNETMELİK ÇIKARMAYA YETKİLİ MERCİLER KONUSUNDA ÖĞRETİNİN TUTUMU VE DEĞERLENDİRME

Yönetmelik çıkarmaya hangi mercilerin yetkili olduğu konusunda öğretilerde yer alan görüşleri iki büyük gruba ayırmak olanaklıdır. Bunlardan ilk grup, yönetmelik çıkarmaya yetkili mercilerin Anayasanın 124. maddesinde sayılan mercilerle sınırlı olmadığını, eski bir deyişle, Anayasada sayılan mercilerin "tahdidi" (örnek olarak sayılma) bir nitelik taşıdığını ifade etmekte, buna karşın, aksi yönde düşünen yazarlar ise söz konusu mercilerin Anayasada sayılanlarla sınırlı olduğunu, yine eski bir deyişle, "tahdidi" (sınırlı sayıda) olduğunu belirtmektedir. Aşağıda bu görüşler sırasıyla incelenecek ve onların bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

2.1. Yönetmelik Çıkarma Yetkisinin Anayasada Sayılan Mercilerle Sınırlı Olmadığını Savunan Görüş

Az önce belirtildiği üzere, öğretilerde, bir kısım yazarlar, yönetmelik çıkarma yetkisinin Anayasada sayılan organlarla sınırlı olmadığını, Anayasada gösterilen merciler dışında başka bir takım organların da yönetmelik çıkarabileceği görüşünü savunmaktadır. Aşağıda bu görüşü savunan yazarların fikirleri ayrıntılarıyla incelenecektir.

Bu grupta görüşleri incelenecek ilk yazarlar Balta ve Günday'dır. Yazarlar, yönetici her merciin kendi çalışma alanı içerisindeki her konu için yönetmelik çıkarabileceğini, bu yetkiye üst hukuk kaynaklarında ayrıca bu yolda bir kural bulunmaksızın genel bir hukuk ilkesi olarak sahip olduklarını, çünkü, yönetmeliğin düzenli idare ilkesinin bir gereği olduğunu ifade etmektedirler (Balta, 1970: 125, Günday: 103).

BALTA ve GÜNDAY, Anayasanın 124. maddesinin 1'inci fıkrasında belirtilen yönetmeliklerin "uygulama yönetmeliği" olduğunu, ancak, Anayasada yönetmelik çıkarmaya yetkili oldukları belirtilmiş bulunan makamların kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamaktan başka idari faaliyetlerinin de bulunduğunu, bu idari faaliyetlere ilişkin düzenleyici işlemler yapılması ve bunlara da yönetmelik adı verilmesinin olanaklı olduğunu, yine, öteki idari mercilerin de idari faaliyetlerine ilişkin olarak düzenlemeler yapmalarına ve bu düzenlemeleri de yönetmelik olarak adlandırmalarına hukuki bir engelin olmadığını, kısacası, bir idari makam ve mercilerin kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamaktan başka idari faaliyetlerine ilişkin olarak yönetmelikler yapmalarının da olanaklı olduğunu, bu tür yönetmeliklere "adi yönetmelikler" denileceğini ifade etmektedirler (Balta: 126, Günday: 103).

BALTA, bu görüşüne destek olarak 1961 Anayasasının 113. maddesinin 2'nci fıkrasını³⁰ da göstermektedir. Yazar, bu hükümle konulan Resmi Gazete ile ilan zorunluluğunun da bu anlayışı desteklediğini, çünkü, teknik ve maddi teferruata ilişkin olan, hele alt kademededen çıkan yönetmeliklerin Resmi Gazete ile yayımında uygulamada bir faydanın düşünülmemeyeceğini, bu itibarla Anayasanın söz konusu hükmü ile özel bir yönetmelik çeşidini kastettiğini ifade etmektedir (Balta: 126).

Bununla birlikte, GÜNDAY, kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak için çıkarılacak "uygulama yönetmelikleri"nin her idari merci tarafından değil, sadece Anayasada belirtilen idari makam ve organlarca yapılacağını belirtmektedir (Günday: 103). Ancak, GÜNDAY, Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasını geniş bir şekilde yorumlayarak, tek tek bakanlıklar gibi birden fazla bakanlıklar ve hatta Bakanlar Kurulunun da yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduğunu, ancak yönetmelikle uygulanması sağlanacak olan kanunun ve tüzüğün birden ziyade bakanlığın veya tüm bakanlıkların görev alanlarını ilgilendirmesinin şart olduğunu ifade etmektedir (Günday: 103-104).

Yönetmelik çıkarma yetkisinin Anayasada sayılan mercilerle sınırlı olmadığını, TEZİÇ de savunmaktadır. TEZİÇ, Anayasanın 124. maddesinin 2. fıkrasında, hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayınlanacağını kanunla belirtileceği hükmüne yer verildiğini, bu kuraldan çıkan sonucu; yönetmelik çıkarma yetkisinin, Anayasada öngörülen makamlarla sınırlı olmadığını göstergesi olduğunu, her idari makamın kendi çalışma alanını yönetmelikle düzen-

³⁰ Bu fıkrada; (bütün) yönetmeliklerin Resmi Gazete ile yayımlanacağı ifade edilmiştir. Bu hüküm, yukarıda belirtildiği üzere, 1982 Anayasasının 124. maddesinin 2. fıkrasında; hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayınlanacağını kanunda belirtileceği şeklinde değiştirilmiştir.

leyebileceğini ifade etmektedir. TEZİÇ, BALTA ve GÜNDAY gibi yönetmelikleri "uygulama yönetmeliği" ve "alelade" yönetmelikler şeklinde ikiye ayırmakta, Anayasada öngörülen yönetmeliklerin, kanun ve tüzükleri tamamlayıcı nitelikte olmaları nedeniyle "uygulama yönetmelikleri" olduklarını ve bunların kanun ve tüzükleri gibi Resmi Gazetede yayımlanmalarının zorunlu olduğunu, buna karşılık, kanun ve tüzükleri uygulamanın dışındaki teknik faaliyetlerin belirli bir düzende yürütülebilmesi için çıkarılan yönetmeliklerin "alelade yönetmelikler" olarak adlandırılacağını, bunların belirli bir kurumun iç düzenini ilgilendireceğinden Resmi Gazete ile yayımlanmalarına gerek olmadığını ifade etmektedir (Teziç, 1986: 57).

TEZİÇ, 1982 Anayasasının yönetmeliklerle ilgili olarak getirdiği düzenlemede, yönetmelik çıkarma yetkisinin bir ölçüde Anayasada öngörülenlerle sınırlı olmadığını söylenebilmesinin olanaklı olmamasına karşın, Bakanlar Kurulunun bu maddeye dayanarak artık "Bakanlar Kurulu Yönetmeliği" çıkarmasının hukuken olanaklı olarak kabul edilemeyeceğini, gerçi, 1961 Anayasası döneminde, tüzük çıkarmanın güç koşullara bağlanmış olması nedeniyle, Bakanlar Kurulunun uygulamada, tüzük yerine yönetmelik çıkarmayı yeğlediğini, böylelikle Danıştay'ın "incelemesinden" sıyrılma yolu açılarak, tüzük türündeki işlemin giderek daha az çıkarıldığını da ifade etmiştir (Teziç: 57-58).

TEZİÇ, 1961 Anayasasının 107. maddesine paralel olarak 1982 Anayasasının 115. maddesinde Bakanlar Kurulunun düzenleyici işlem yapabilmesinin "tüzük" olarak öngörüldüğüne göre artık 124. maddeye dayanılarak, Bakanlar Kurulunun ayrıca "Bakanlar Kurulu Yönetmeliği" yapabileceğini söylemenin olanaklı olmadığını ifade etmektedir (Teziç: 58). TEZİÇ'in konuya ilişkin bu görüşleri, TANÖR ve YÜZBAŞIOĞLU tarafından da paylaşılmaktadır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2001: 385- 387).

Bununla birlikte, bu gruba giren yazarlardan ÖZBUDUN, Anayasasının 124'üncü maddesini daha da geniş yorumlayarak Bakanlar Kurulunun da yönetmelik çıkarabileceği görüşünü savunmaktadır. Yazar, Danışma Meclisince kabul edilen metinde mevcut olan "Bakanlar Kurulu" ibaresinin Milli Güvenlik Konseyince çıkarılmış olmakla birlikte, bundan Bakanlar Kurulunun yönetmelik yapamayacağı sonucuna varmanın olanaklı olmadığını, 1924 Anayasasının yönetmeliklerden hiç söz etmemiş olduğu halde, 1322 sayılı Kanunda, yönetmeliklerin, bir veya birkaç bakanlık yahut Bakanlar Kurulu tarafından yapılabileceğinin belirtildiğini, 1961 Anayasası döneminde de Bakanlar Kurulunun, yönetmelik yapmaya devam ettiğini, aslında, yönetmeliğin genel düzenleyici işlem türü olduğunu kabul edilmesi, dolayısıyla, icrai karar almaya yetkili her idari makamın yönetmelik yapmaya yetkili olması gerektiğini, 1961 Anayasası

döneminde de Danıştay Genel Kurulunun bir kararında aynı sonuca varıldığını ifade etmektedir (Özbudun, 2005: 248).

Bu gruptaki yazarlardan, ATAR, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabileceğini, ancak, yasama ve yargı organlarının yönetmelik yapamayacağını ifade etmekte (ATAR, 2002: 273), AKYILMAZ ve diğerleri ise Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabileceğini, ancak tüzel kişiliğe sahip olmayan kuruluşların yönetmelik çıkaramayacağı görüşünü savunmaktadırlar (Akyılmaz ve diğerleri, 2009: 68).

Yine bu gruba giren yazarlardan ONAR, yönetmelik çıkarmaya yetkili makamın organ-şahıs kuramı dikkate alınarak belirlenebileceğini ifade etmektedir. Yazara göre, bazı organların kendilerine özgü ve sınırlı bir kişiliği (şahsiyeti) bulunmakta, bu bağlamda, örneğin, Türkiye Büyük Millet Meclisinin devlet tüzel kişiliğinin bir organı olmakla beraber organ-kışi (şahıs) denilen sınırlı manevi kişiliğinin bulunduğunu, nitekim, iç tüzüklerini yapmak konusunda Devlet adına değil kendi adına bir irade ortaya koyduğunu belirtmektedir. Yazar, organ-kışi kuramı bakımından, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Danıştay, Sayıştay, Yargıtay gibi bağımsızlığı olan ve kendi iç işlerini de kendileri düzenleyen, kendileri adına irade açıklayacak bir bakanlığı bulunmayan kuruluşların da böyle bir hukuki varlığa sahip olduklarının kabul edilebileceğini ifade etmektedir (Onar, 1966: 394).

ONAR'ın ulaştığı sonucu kısaca özetlemek gerekirse, yazar, merkezi idare tüzel kişiliğini temsil eden her makam ve her idare tüzel kişisinin, bir başka deyişle, irade açıklamasına yetkili her organın yönetmelik yapabileceğini, çünkü, yönetmeliklerin, doğrudan doğruya kamu hizmetlerinin uygulanmasıyla ilgili olduğunu, bu hizmeti gören her idare tüzel kişisinin, görevi dolayısıyla bu yetkiyi haiz olduğunu ifade etmektedir (Onar: 394).

GÖZLER ise benzer bir yaklaşımla; icrai karar alma yetkisine sahip her makamın düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip olduğunu, bu çerçevede idari işlem yapabilen Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun yönetmelik yapabileceğini ifade etmektedir (Gözler, 2003: 1115-1116).

GÖZLER, daha da ileri giderek, kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan kuruluş ve makamlar "yönetmelik" çıkaramasa bile, bunun isimlendirme dışında bir öneminin bulunmadığını, çünkü, bu kuruluş ve makamların, icrai karar alma yetkisine sahip olduğu ölçüde, adı "yönetmelik" olmasa da "düzenleyici işlemler" yapma yetkisine sahip olduğunu, bu işlemlerin de yönetmeliklerin hukuki rejimine tabi olduğunu belirtmektedir (Gözler: 1114).

Ancak, yönetmelik çıkarma yetkisinin geniş olduğunu savunan yazarlar bile "devlet bakanının" yönetmelik çıkaramayacağı görüşünü savunmaktadır.³¹ Bu bağlamda, GÖZLER de, Devlet Bakanlarının yönetmelik çıkaramayacağı kanısındadır. Yazar, uygulamada, Devlet Bakanlıklarından bahsedilse de, hukukumuzda "Devlet Bakanlığı" diye bir şeyin bulunmadığını, var olan şeyin "Devlet Bakanları" olduğunu, Anayasanın 124'üncü maddesinde yönetmelik çıkarmaya yetkili makamları sayarken, "bakanlar" ibaresini değil, "Bakanlıklar" ibaresine yer verildiğini, dolayısıyla, bakanlık teşkilatına sahip olmayan "Devlet Bakanları"nın yönetmelik çıkaramaması gerektiğini ifade etmektedir. Yazar, devlet bakanlarının sorumlu olduğu kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan birimler ve bağlı kuruluşların, gerçekte, Başbakanlığa bağlı olduğunu, dolayısıyla, bu bağlı kuruluşların ve birimlerin gereksinimi olan yönetmeliklerin ilgili devlet bakanı tarafından değil, Başbakanlık tarafından çıkarılması gerektiğini, ancak, uygulamada bunun aksinin yaşandığını belirtmektedir (Gözler: 1111).

Yönetmelik çıkarma yetkisinin Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasında sayılanlarla sınırlı olmadığını zimnen³² benimsediği anlaşılan Gözübüyük ve Tan da, örtülü bir şekilde devlet bakanlarının yönetmelik çıkaramayacağı görüşünü savunmaktadırlar. Yazarlar, uygulamada, yanlış bir şekilde, Devlet Bakanlığından söz edildiğini ve bunların yönetmelik çıkardığını, Devlet Bakanlarının hizmet bakanlıkları gibi görev alanlarından söz etmenin güçlüğü karşısında bunların yönetmelik çıkarıp çıkaramayacaklarının hukuken tartışılması gerektiğini ifade etmektedirler (Gözübüyük ve Tan, 2006: 131).

Yönetmelik çıkartmaya yetkili mercileri genişletme eğiliminde olan ATAY ise uygulamadaki durumu tasvip ederek, Anayasanın 124. maddesinde, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabilecek makamlar arasında sayılmamasına karşın, onun yönetmelik çıkarabileceğini, uygulamanın da bu yönde geliştiğini, bununla birlikte, Bakanlar Kurulunun yalnızca bakanlıklar arası işbirliğini gerektiren ya da Hükümetin genel siyasetinin uygulanmasına yönelik alanlarda yönetmelik çıkarabileceğini, Anayasa hükmü gereğince tüzükle düzenlenmesi gereken konuların Bakanlar Kurulu tarafından yönetmelikle düzenlenmesi halinde söz konusu yönetmeliğin hukuka aykırı olacağını belirtmektedir (Atay, 2006: 63-64).

ATAY, tüzel kişiliği olmayan kuruluşların yönetmelik çıkarma yetkisinin bulunup bulunmadığının değerlendirilmesinde, ilgili kuruluşun idari teşkilat içeri-

³¹ Aşağıda temas edeceğimiz üzere Atay hariç.

³² Zimnen diyoruz çünkü, yazarlar, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın yönetmelik çıkarmaya yetkili mercileri genişleten içtihatları hakkında herhangi bir aleyhte yorum getirmemektedirler.

sindeki yerine bakılmasının gerekli olduğunu belirtmektedir. Yazara göre, eğer söz konusu kuruluş idari teşkilatta Başbakanlık veya Bakanlıklardan birisinin bünyesinde yer alıyor ve icrai nitelikte işlem tesis edebiliyorsa, yönetmelik çıkarabileceğinin kabul edilmesi gerektiğini, çünkü söz konusu kuruluşun devlet tüzel kişiliğini temsil eden organlardan birisinin bir birimi olduğunu ifade etmektedir. Yazar, ayrıca, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan "hukuki istikrar ve güven İlkesi"nin, söz konusu kuruluşların yapacağı işlemlerin nesnellliğini sağlamak açısından da bunların bu tür bir yetki ile donatılmasının zorunlu olduğunu belirtmektedir (Atay: 63).

Yazar, Devlet Bakanlarının yönetmelik çıkarması konusunda, Türk öğretisindeki yazarların ezici çoğunluğunun görüşünden ayrılarak, söz konusu bakanların da yönetmelik çıkarabileceği görüşünü savunmaktadır. Daha somut bir deyişle, yazar, Devlet Bakanlarının kendi görev alanları çerçevesinde yönetmelik çıkarabileceklerini ifade etmektedir. ATAY, kamu kurum ve kuruluşlarının yönetmelik çıkarırken dikkat edilmesi gereken hususun, ilgili kuruluşun kendi görev alanının sınırları içerisinde kalması ve normlar hiyerarşisi ilkesine uygun davranmasının yanında, sıra düzen anlamında kendisinin üzerinde yer alan Başbakanlığın veya Bakanlığın düzenleyici işlemlerine aykırı düzenlemeler getirmemesi olduğunu, birden fazla bakanlığın veya kamu tüzel kişisinin görev alanına giren konularda, birlikte yönetmelik çıkarılmasının da olanaklı olduğunu ilave etmektedir (Atay: 63).

2.2. Yönetmelik Çıkarma Yetkisinin Anayasada Sayılan Mercilerle Sınırlı Olduğunu Savunan Görüş

Öğretide, diğer bir grubu oluşturan yazarlar ise, yönetmelik çıkarma yetkisinin Anayasada sayılan mercilerle sınırlı olduğunu, kısacası, yönetmelik çıkarmaya yetkili merciler konusunda sınırlı sayı (numerus clauses) ilkesinin uygulanacağı görüşünü savunmaktadırlar. Daha açık bir deyişle, bu gruba giren yazarlar, Anayasada sayılan merciler dışında başka organların yönetmelik çıkaramayacağı görüşünü taşımaktadırlar. Aşağıda bu görüşü savunan yazarların fikirleri ayrıntılarıyla incelenecektir.

Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasında sayılan merciler dışında, diğer organların yönetmelik çıkarmayacağı görüşünü DURAN oldukça rasyonel ve ayrıntılı bir temelde savunmaktadır. Yazar, kimi hukukçuların ve bir mütalaa-sında Danıştay'ın her icrai karar almaya yetkili makamın yönetmelik çıkarmaya yetkisi olduğu esasını benimsediğini, ancak, bunun doğru olmadığını ifade etmektedir. DURAN'a göre, yönetmelikler birer idari işlem olmakla beraber "icrai karar" niteliğinde değildir, diğer bir deyişle, yönetmelik hükmünün uygulamaya

konması ve gerçekleşmesi için araya bir idari kararın girmesinin zorunlu olduğunu belirtmektedir. Bunun gibi, yazara göre, yönetmelik ile idari karar arasında, tekil ve çoğul ilişkisi bulunmayıp, nitelik farkı bulunmaktadır. Bir başka deyişle, yazar, yönetmeliğin idari kararların toplamı değil, ancak kaynağı ve dayanağı olduğunu, çünkü, idari kararın, belirli bir yerde ve zamanda, belirli bir kişinin veya şeyin bulunduğu hal ve koşullar göz önüne alınarak yapılan özgül, birel ve somut bir işlem olduğunu, yönetmeliğin ise belirli kişi ve duruma bakılmadan, tüm ilgilileri ve halleri kapsamak ve düzenlemek amacıyla çıkarılan genel, nesnel ve soyut kuralları içeren bir işlem türü olduğunu belirtmektedir. Yazar, yönetmelik şeklindeki bu kural işlemle, idari karar arasında, aynı alana ilişkin olmaktan başka bir yakınlık ve benzerliğin bulunmadığını, bu itibarla, her icrai karar alabilen makamın veya kamu görevlisinin, aynı zamanda yönetmelik çıkarma yetkisine de sahip olduğunun söylenemeyeceğini, aksi takdirde, trafiği yöneten sıradan bir zabıta memurunun da, bu görevini yerine getirirken sözlü icrai kararlar aldığına göre, düzenleyici işlem de yapabileceğinin esasının benimsenmesi gerekeceğini, bunun ise herhalde hiç kimse tarafından kabul edilemeyeceğini belirtmektedir (Duran, 1982: 458-459).

DURAN, aslında, yürütme ve idarenin özerk düzenleme yetkisi bulunan Fransız hukuk dizgesinde bile, bu yetkiyi kullanabilecek makamlar ve kamu görevlileri sayılı ve sınırlı iken, düzenleyici işlem yapmanın ayrıksı bir yetki olduğu Türkiye’de, bütün makam ve kuruluşların yönetmelik çıkarabileceği yönünde düşünülmemeyeceğini, kaldı ki, 1982 Anayasasının³³ yönetmelik düzenlemeye yetkili makam ve kuruluşları saydığını, bunların da Başbakanlık, Bakanlıklar ile kamu tüzel kişilerinden ibaret olduğunu ifade etmektedir (Duran: 459).

DURAN, Anayasanın 115. maddesinde, Bakanlar Kurulunun, düzenleme yetkisini öngörüp esas ve usulünü saptadığına göre, 124. maddesinde yer verdiği “Bakanlıklar” sözcüğü ile sadece ayrı ayrı her bakanlığın veya birkaç bakanlığın birlikte yönetmelik çıkarabileceği esasını kabul ettiğini, gerçi, bakanlıkların teker teker yapabilecekleri bir işlemi topluca ve beraberce gerçekleştirmelerine bir engelin bulunmadığı savının ileri sürülebileceğini, ancak bu savın, bütün bakanlıkların bir arada çıkaracakları yönetmeliğin, Bakanlar Kurulu işlemi sayılmaması koşuluyla doğru görülebileceğini belirtmektedir (Duran: 459).

DURAN, Türk Anayasa dizge ve uygulamasında, yürütmenin başı ve Bakanlar Kurulunun doğal başkanı sıfatıyla Cumhurbaşkanının imzasını taşıma-

³³ Duran’ın 1961 Anayasası bakımından yollama yaptığı metinleri, 1982 Anayasasının karşılık gelen hükümlerine göre uyarladım.

yan hiçbir kararnamenin bulunmayacağını, Başbakanın, Bakanlar Kurulunun Başkanı bulunmasına rağmen, Fransa'daki gibi bir Kabine Kurulu ve işleminin bulunmadığını, bu itibarla, Başbakanla birlikte tüm Bakanların katılacağı bir yönetmelik tasarısının, ister istemez Cumhurbaşkanının da imzasını taşıyacağını, dolayısıyla mutlaka bir Bakanlar Kurulu işlemi olacağını, böylelikle, Anayasanın yalnızca Bakanlıklara tanımış olduğu düzenleme yetkisini, sonuç itibarıyla Cumhurbaşkanının da kullandığı bir konuma geleceğini ifade etmektedir. Yazar, bundan başka, yönetmeliklerin, her bakanlığın ancak kendi görev alanını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak için çıkarılabileceğini, bunların kararname biçiminde oluşumuna, Başbakanla birlikte tüm Bakanların katılması durumunda, hem yetki kurallarının bozulacağını, hem de "Bakanın", Bakanlığından, tek başına sorumluluğu olduğu ilkesinin zedelenmiş olacağını ifade etmektedir. Yazar, gerçi, Bakanlar Kurulunun birlikte sorumluluğu dolayısıyla, bakanlardan her birisinin görev alanına giren önemli konuları bu kurula götürebileceğini, ancak, bu durumda konunun görüşülmesi ile yetinilip, karara bağlanmasının yine yetkili bakana bırakılması gerektiğini ifade etmektedir (Duran: 459-460).

DURAN, Bakanlar Kurulunca yönetmelik çıkarılmasının önemli sakatlık ve sakıncalardan başka, yürütmenin düzenleme yetkisinin olağan aracı olan tüzüğün giderek hiç kullanılamaz hale gelmesi ve bu arada Danıştay'ın tüzük tasarılarını inceleme yetkisinin dolaylı biçimde fiilen ortadan kalkmasına yol açacağını, 1961 Anayasasının ilk yıllarında başlayan bu gidişatı durdurmak için bir yandan, yasama organının kanunlarla, kimi konuların Bakanlar Kurulunca yönetmelikle düzenlenmesi görev ve yükümünü yürütmeye vermekten vazgeçmesi gerektiğini, diğer yandan da, Danıştay'ın Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe soktuğu yönetmelikleri iptal etmesi gerektiğini belirtmektedir (Duran: 460).

DURAN, tüzel kişiliğe sahip olmayan özerk ya da bağımsız devlet kuruluşlarının yönetmelik yapamayacağını, ancak, Anayasanın 126'ncı maddesinin 2'nci fıkrası gereği, illerin idaresinin yetki genişliği ilkesine dayanması nedeniyle, İl İdaresi Kanununun valinin görevlerini sayan 9. maddesinin 2. fıkrasının (Ç) bendinde³⁴ valilere devlet adına yönetmelik niteliğinde genel emirler çıkarma yetkisinin verilmesinin doğru ve yerinde olduğunu ifade etmektedir (Duran: 461).

³⁴ 10.6.1949 tarih ve 5422 sayılı İl İdaresi Kanununun 9'uncu maddesinin 2'nci fıkrasının (Ç) bendinde; kanun, tüzük ve yönetmelik ve hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valilerin genel emirler çıkarabileceği ve bunları ilan edeceği belirtilmektedir.

DURAN, kamu tüzel kişileri olan kamu idarelerinin (il, belediye ve köy), çeşitli kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, kanunda gösterilen yetkili organları eliyle, ilgili konularda yönetmelik çıkarabileceklerini, kanunların, bu idare ve kurumlarda düzenleme yetkisini kullanacak makam veya kamu görevlisini belirtmemiş ise; yönetmeliklerin, genel yetkili karar organlarınca yapılması gerektiğini belirtmektedir. Yazar, ayrıca, özeksels (merkezi) olmayan kuruluşların, bu önemli işlemleri üzerinde merkezi idare makamlarının "onay" yolunun öngörölmüş olabileceğini, bu yol öngörölmüş ise, yönetmeliklerin ancak söz konusu onaydan sonra yürürlüğe konulup uygulanabileceğini ifade etmektedir (Duran: 461-462).

Yönetmelik çıkarma yetkisinin Anayasada sayılan mercilerle sınırlı olduğu görüşünü Giritli ve diğersleri de benimsemektedir. Yazarlar, Danıştay'ın içtihatlarına göre, icrai karar almak yetkisine sahip her makam, kurul ya da kuruluşun yönetmelik yapabileceği esasının benimsendiğini, ancak, yönetmelik çıkarmak yetkisini, anayasada gösterilen yerlerin ya da kuruluşların dışına taşımanın ve her icrai karar alabilen idari kuruluşun yönetmelik çıkaracağı esasını kabul etmenin, Türk anayasa ve idare hukuku ilkelerine ters düşeceğini belirtmektedirler (Giritli ve diğersleri, 2008: 171).

2.3. Öğretinin Tutumunun Değerlendirilmesi

Yönetmelik çıkarma yetkisinin, Anayasada belirtilen mercilerle sınırlı olmadığını, bir diğers deyişle, geniş olduğunu belirten, dolayısıyla, birinci gruba giren yazarların görüşlerine katılabilmek bize olanaklı gelmemektedir. Söz konusu gruba giren yazarların görüşlerinin yerinde olmadığını açık bir şekilde ortaya koyabilmek için ayrıntılı bir inceleme yapılması uygun olacaktır.

Her şeyden önce şu hususu belirtmek gerekir ki, Atay'ın, "devlet bakanlığının" yönetmelik çıkarabileceği yolundaki görüşü doğru değildir. Çünkü, Türk pozitif hukuku ve Anayasa Mahkemesine göre "devlet bakanlığı" şeklinde bir bakanlık teşkilatı bulunmamaktadır. Gerçekten de, 27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunun³⁵ 4. maddesinin 1. fıkrasında; Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak üzere bakanlar arasından en çok ikisinin Başbakan Yardımcısı olarak

³⁵ Kanunun tam adı; "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" dur. Görüldüğü üzere kanunun başlığı son derece uzundur. Kanunun başlığının son derece uzun olması, kanun yapma tekniğine aykırıdır. Kanunun bağlılığını okurken, midemin bulandığını da itiraf etmek isterim. Bu nedenlerle kanun başlığını kısaltarak vermeyi uygun buldum.

görevlendirilebileceği, ayrıca, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakanının teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile sayıları yirmiye geçmemek kaydıyla Devlet Bakanlarının görevlendirilebileceği, Devlet Bakanlarının danışma ve büro hizmetlerini yürütecek personele ait kadroların Başbakanlık kadro cetvelinde gösterileceği ifade edilmiştir.

Türk pozitif hukukundaki bu kural dışında, Anayasa Mahkemesi de kamuda "devlet bakanlığı" şeklinde bir teşkilatın bulunmadığı görüşündedir. Gerçekten de, Anayasa Mahkemesinin, 14.9.1995 tarih ve E.1995/1, K.1995/42 sayılı kararında, isabetli olarak; "Devlet Bakanlığı"nın bulunmadığı, "Devlet Bakanı"nın bulunduğu ifade edilmiştir (Nak. Ayanoğlu, 2005: 65-11).

Görüldüğü üzere, ne Türk pozitif hukukunda ne de Anayasa Mahkemesinin yorumunda "Devlet Bakanlığı" şeklinde bir örgütlenme modeli bulunmaktadır. Daha açıkçası, Türk hukukunda yalnızca "Devlet Bakanı" şeklinde bir makam bulunmaktadır. Buna rağmen, resmi yazışmalarda "Devlet Bakanlığı!", "Devlet Bakanlığı ve Başbakan Yardımcılığı!" şeklinde hatalı kullanımlara yer verildiği gibi Resmi Gazetede yayınlanan metinlerde bile "Devlet Bakanlığı!"³⁶ ya da "Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı!"³⁷ ibareleri kullanılmaktadır ki, bunun ne kadar telafisi güç bir yanlışlık oluşturduğu ortadadır. Anayasasının yönetmelikle ilgili 124'üncü maddesinde, yönetmelik çıkarmaya yetkili merciler sayılırken "Bakanlıklar" tabiri kullanıldığından ve "Devlet Bakanı" da hiç bir şekilde bu tabirin içerisine girmeyeceğinden ATAY'ın konuyla ilgili görüşünün hatalı olduğu açıktır.

Birinci gruba giren yazarların, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarabileceği yönündeki görüşlerine de katılabilmek olanaksızdır. Çünkü, bu görüş, her şeyden önce anayasa koyucunun iradesini hiçe saymaktadır. Gerçekten de, 1982 Anayasasının 124'üncü maddesiyle ilgili Danışma Meclisinin gerekçesinin ilk paragrafında şu hususlara yer verilmiştir: "İdarenin en geniş uygulama alanına sahip düzenleyici işlem türü yönetmeliktir. Maddede yönetmelik çıkarabilecek kuruluşlar belirtilirken, uygulamadaki tereddütleri gidermek için,

³⁶ Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü Danışma Kurulunun Teşkili, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Devlet Bakanlığından! çıkartılan yönetmelik örneği için 7.6.2005 tarih ve 25838 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

³⁷ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği konusunda Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığından! çıkartılan yönetmelik örneği için 21.5.2005 tarih ve 25821 sayılı Resmi Gazeteye bkz. Aynen "devlet bakanı" denilmesi gerektiği gibi doğru kullanımın "başbakan yardımcısı" şeklinde olması gerekir.

Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri yanında, Bakanlar Kurulu³⁸ ile Başbakanlık da sayılmıştır. Bu şekilde yönetmelik çıkartılabilecek alan da, Başbakanlığın, Bakanlıkların ve kamu tüzel kişilerinin görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanmasını göstermek şeklinde geniş biçimde belirlenmiştir. Yalnız, yönetmelikler uygulama alanlarını düzenledikleri kanun ve tüzüklere aykırı hüküm getiremeyecektir (Bkz. Şakar, 1989: 139).

Bu gerekçeden anlaşılacağı üzere, 1982 Anayasasının 124'üncü maddesiyle ilgili Danışma Meclisi gerekçesinde, "Bakanlar Kurulu" yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlar arasında gösterilmiştir. Halbuki, maddeye son şeklinin verildiği Milli Güvenlik Konseyinde bu ibare çıkartılmıştır.³⁹ Nitekim, bu maddeyle ilgili Milli Güvenlik Konseyi, Anayasa Komisyonunun gerekçesinde şu husus ileri sürülmüştür: "Danışma Meclisi tarafından kabul edilen 132'nci maddenin 1'inci fıkrası, 1961 Anayasasının 113'üncü maddesine benzer olarak, ancak birinci fıkraya "Başbakanlık" sözcüğü de eklenmek suretiyle düzenlenmiştir." (Şakar: 140). Görüldüğü üzere, 1982 Anayasasının sonul metninde, yönetmelik çıkarmaya yetkili makamlar arasında Bakanlar Kurulu sayılmamıştır. Anayasanın taslak metninde, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarmaya yetkili merciler arasında gösterilmesine karşın, sonul metinde bu ibarenin çıkartılması, Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarmaya yetkili olduğunu savunan görüşün isabet-sizliğini somut olarak ortaya koymaktadır.

BALTA, GÜNDAY ve TEZİÇ'in yönetmelikleri; "uygulama yönetmeliği" ve "âdi yönetmelik" şeklinde ikiye ayırması da doğru değildir. Kanımızca, yazarlar, böyle bir ayrımı Alman hukukundan esinlenerek yapmaktadırlar. Alman hukukunda başlıca iki tür düzenleme bulunmaktadır. Bunlardan birinci tür, "idari düzenlemeler" (talimatnameler, tamimler vb.) olarak adlandırılmaktadır. İdari düzenlemeler; idari sıra düzende (hiyerarşide) üstün otoriteler tarafından alt düzeydeki otoritelere verilen genel emir ve talimattır. Bunlar, alt düzeydeki otoriteyi adeta bir kanun gibi bağlarlar. Bu düzenlemeler kanunların yürütülmesini ve uygulanmasını sağlamaya hizmet etmek üzere ya teknik, siyasi, ekonomik hükümler içerir ya da kanunen belirlenen ve sınırlanan kadro çerçevesinde, idari hizmetlerin dağıtım tarzı ve bölümlenmesini gösterir veyahut bir birim veya organın dış elemanlarını, bir başka deyişle, idari iş ve işlemlerin hızlı ve güvenli görülmesi için gerekli olan formaliteleri (şekilleri) düzenler. Bütün idari makam ve merciler, sıra düzen yetkilerine göre bu yolda hizmet talimatı ve düzenlemesi yapabilirler. Bununla birlikte, bunlar idari nitelikte talimat olup yalnızca memuru hitap eder ve onu üstüne karşı bağlar. Kısacası, idari düzen-

³⁸ İtaliği ben yaptım.

³⁹ Her ne kadar "gerekçe" gösterilmese de.

lemeler, hukuki bir alan saptamamakta, yalnızca idare cihazının iyi şekilde işlemlerini sağlamaktadır (Başgil, 1939: 26-27).

Buna karşılık ikinci tür düzenlemeler "idarenin hukuki düzenlemeleri" (yasayla ilgili düzenlemeler) olarak adlandırılır. Bu düzenleme türüne göre, İdare, kanun koyucudan aldığı yetki ve vekaletle dayalı olarak hukuk kuralları koyar. Almanya'nın hukuk dizgesine göre, kanun koyucu, hak oluşturma görevini icrai ve idari organlara verebilir. Böyle bir durumda, bu organlar, yasama erki tarafından bir yetki ve vekalet almış olurlar. Yetki ve vekalet almış olan bu organlar, kendilerine verilen bu görevi, genel buyruklar koymak yoluyla yerine getirirler. İşte, bu tür buyruklar, kanunu tamamlayan ve kanunun yerine geçen "yasayla ilgili düzenlemeler"dir. Bu bağlamda, idari makam ve mercilerce konulan hukuk kurallarının yasal bir nitelik taşıyabilmesi veya bir hak tesis edebilmesi için mutlak surette kanun koyucu tarafından verilmiş bir yetki ve vekaletle dayanması şarttır. Ancak, bu vekalet, genel, özel, açık veya örtülü (zımni) olabilir (Başgil: 27).

Görüldüğü üzere, Balta, Günday ve Teziç'in "âdi⁴⁰ yönetmelik" dediği şey aslında idarenin iç düzenlemeleridir ve hiç bir şekilde "yönetmelik" değildir. Gerçekten de, Türk pozitif hukukunda, tamim, talimat, direktif, tebliğ ve genelge (sirküler) gibi isimler alan bazı düzenlemeler, düzenleyici işlem niteliğine sahip değildir, bunlar, yerleşmiş deyişle, İdarenin iç düzenlemeleridir (Güneş, 1965: 150). Bir diğer deyişle, idare edilenlere doğrudan yönelik olmayan, idarenin kendi kuruluş ve işleyişine olarak aldığı çeşitli tedbir ve işlemlere iç düzenlemeler denilir. Kısacası, iç düzenlemeler, idarenin iç yaşamına ilişkin ayrıntıları düzenleyen işlemlerdir (Gözler: 607).

İdarenin iç düzenlemelerine, aslında, "idari işlem" denilmesi bile doğru değildir. Çünkü, idari işlem doğrudan hukuki sonuç doğurur, halbuki, idarenin iç düzenlemeleri doğrudan bir hukuki sonuç doğurmaz. Güneş'in daha açık bir deyişle, iç düzenleme, etkisini ancak idare içinde kendisini gösterir, dışarıya taşarak yurttaşlara karşı etki yapamaz. Yazar, haklı olarak, idarenin iç düzenlemelerinin, yurttaşlar üzerinde hak doğuran veya yüküm yükleyen birer işlem olmadıklarını, dolayısıyla, bu düzenlemelerin sadece bünyesel olarak düzenleme olduğunu, ancak içerik olarak işlem olmayan bir faaliyet olduğunu belirtmektedir (Güneş: 150).

Hukuksal açıdan, idarenin iç düzenlemeleri, ancak İdare içerisinde etkisini gösterme yetisine sahipken, uygulamada, söz konusu düzenlemeler oldukça

⁴⁰ Buradaki "âdi" ibaresi, "aşağı veya bayağı" anlamında değil "sıradan" anlamında kullanılmıştır.

kötüye kullanılmakta ve bırakınız tüzük ve yönetmeliği, yasa ile düzenlemesi gereken konular bile idarenin iç düzenlemeleri yoluyla çözüme kavuşturulmaktadır. Bu konuda yüzlerce örnek vermek olanaklı olmasına rağmen yakın tarihli bir örnekle yetinilmesi uygun olacaktır. 31.5.2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun "sigortalıların borçlanılabileceği süreler" başlıklı 41. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde; kanunları gereği verilen ücretsiz doğum ya da analık izni süreleri ile 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi kapsamındaki kadının sigortalı olarak çalışmaya başladığı tarihten sonra iki defaya mahsus olmak üzere doğum tarihinden itibaren geçen iki yıllık süreyi geçmemek kaydıyla, hizmet akdine dayalı olarak işyerinde çalışmaması ve çocuğunun yaşaması şartıyla talepte bulunulan sürelerin borçlanılabileceği ifade edilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığından yayımlanan Hizmet Borçlanma İşlemlerinin Usul ve Esasları Hakkında Tebliğ'in⁴¹ 5510 sayılı Kanunun 41. maddesine göre yapılacak borçlanmalar kısmında ise; kanunları gereği verilen ücretsiz doğum ya da analık izni süreleri ile 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendi kapsamındaki kadının ilk defa sigortalı olarak çalışmaya başladığı tarihten sonra iki defaya mahsus olmak üzere doğum tarihinden itibaren geçen iki yıllık süreyi geçmemek kaydıyla hizmet akdine dayalı olarak işyerinde çalışmaması ve çocuğunun yaşaması şartıyla talepte bulunulan sürelerin borçlanılabileceği belirtilmiştir. Görüldüğü üzere Tebliğde, Kanunun öngörmediği "ilk defa" koşulu öngörülmüştür. Halbuki bu koşul ancak Kanun tarafından konulabilecek bir koşuldur. Esasen bu tebliğin ismi bile hatalıdır. Çünkü, yukarıda da belirtildiği üzere bir tebliğ ile ancak idarenin iç işleri düzenlenebilir. Belirli bir konuda usul ve esaslar ancak kanunla düzenlenebilir.

Bu bağlamda, idarenin iç düzenlemelerine mevzuat olarak değil, sıra düzen (hiyerarşi) yetkisinin bir unsuru olarak bakmak gerekir. Gerçekten de, ONAR'ın belirttiği gibi sıra düzen amiri, kendisinden alt seviyede bulunanlara talimat, sirküler, tamim şeklinde görüşünü bildirmek, emir ve direktif vermek yetkisini haiz olup, bu yetki sıra düzen gücünün bir unsurudur (Onar: 398). İdarenin iç düzenlemeleri, sıra düzen gücünün bir unsuru olduğuna ve bu düzenlemeler ile yalnızca idarenin iç işleri düzenlenebileceğine göre, uygulamadaki bu vahim ve aksi yönde işleyen düzeneğin ne kadar hatalı olduğunu gösterebilmek için, iç düzenlemelerin her biri üzerinde durmak uygun olacaktır.

İdarenin iç düzenlemelerinden birisi tamimdir. Tamim; bir merci veya makamın görüş ve emrini, değişik ve alt seviyedeki makam ve memura bildiren

⁴¹ Bkz. 28.8.2008 tarih ve 27011 sayılı Resmi Gazete.

yazıya denilir (Onar: 397). Talimatı, hizmetin düzenlenmesine ve yürütülmesine ilişkin olarak, sıra düzen amirlerin astlarına verdiği emir şeklinde tanımlamak olanaklıdır (Kırş, Gözler: 608. Gözler, burada, bizim talimat dediğimiz şeye "hizmet emirleri" demektedir). Direktifi (yönergeyi); amirlerin, takdir yetkilerini de kullanarak astlarına faaliyetlerinde uymaları gereken usul ve kuralları gösterdikleri işlem olarak belirtmek (Erkut, 1990: 137) olanaklı iken, tebliği; mevzuatı yorumlayan ve mevzuat konusunda memurları yönlendiren metin olarak tanımlamak olanaklıdır.

Genelge (sirküler) ise; üst amirin, daha açık bir deyişle, normal olarak hizmetin en üst kademesini işgal eden Bakanın, hizmetin icrası ile ilgili görüş, yorum ve emirlerini, hiyerarşi kudretine dayanarak, kendi astlarına bildiren, genel ve soyut hükümler taşıyan işlemlerdir (Giritli ve Bilgen, 1973: 180). Genelgeler de yönetmelikler gibi genel ve soyut olmalarına rağmen, yönetmeliklerden farklı olarak yeni bir kural koymazlar, kanunlardaki, tüzüklerdeki, yönetmeliklerdeki kurallara yeni bir şey eklemesler; sadece mevcut mevzuat hükümlerini açıklar, yorumlar ve nasıl uygulanacağını gösterirler (Gözler: 608-609). Yine, direktiflerle genelgeler arasında bazı benzerlikler bulunmasına rağmen, aralarında temel bir fark bulunmaktadır. Gerçekten de, az önce belirtildiği üzere, genelgelerde verilen emir genel ve soyut niteliktedir; yapılacak işlemin içeriğine değil, yapılaş usulüne ilişkindir. Oysa, direktiflerde, verilen emir, yapılacak işlemlerin içeriğini de belirlemektedir (Gözler: 616). Görüldüğü üzere, idarenin iç düzenlemeleri hiç bir şekilde "âdi veya alelade yönetmelik" niteliğini taşımaz.

Bundan başka, BALTA'nın yönetmelikleri ikiye ayırırken; yönetmeliğin, Resmi Gazete ile yayım zorunluluğunu görüşüne dayanak olarak alması da kabul edilemez. Bir kere bu görüş, 1961 Anayasası bakımından açıkça hatalıdır. Çünkü, 1961 Anayasasının 113. maddesinde bütün yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanması zorunluluğu öngörülmüştür. Ayrıca, BALTA'nın görüşü, 1982 Anayasası bakımından da doğru değildir. Gerçi, 1982 Anayasasının 124. maddesinin 2. fıkrasında; hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağını kanunda belirtileceği ifade edilse de, bundan hiç bir şekilde bazı yönetmeliklerin yayımlanmayacağı sonucu çıkartılmamalıdır.⁴² Anayasanın bu fıkrasını yalnızca yerel nitelikteki yönetmeliklerin yerel basın organlarında

⁴² Bu bağlamda, 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanununun 1'inci maddesinin 3'ncü fıkrasındaki "milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz" hükmü son derece hatalı olduğu gibi Anayasanın 124'üncü maddesinin 2'nci fıkrasına da aykırıdır.

yayımlanacağı şeklinde anlamak gerekir.⁴³ Bu durum, Anayasanın 124. maddesiyle ilgili Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunun gerekçesinde de belirtilmiştir (Bkz. Şakar: 140).

SONUÇ

Hatalı bir şekilde, yönetmelik çıkarma yetkisinin Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrasında sayılan mercilerle sınırlı olmadığı, tüzel kişiliği olsun veya olmasın kamu kurum ve kuruluşlarının tümünün yönetmelik çıkarabileceği yönünde Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve öğretilerdeki bir kısım yazarların görüşlerinin katkı vermesi sonucu, uygulamada idare hukuku bağlamında çetrefilli sorunlar ve bir keşmekeş durum ortaya çıkmıştır.

Bunlardan ilki, özellikle 1980'li yıllardan itibaren, tüzüğün adeta unutulması ve tüzükle düzenlenmesi gereken konular bile Bakanlar Kurulunca çıkartılan yönetmeliklerle düzenlemeye çalışılmasıdır. Yukarıda belirtildiği üzere Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmamasına karşın, günümüzde Bakanlar Kurulunca çıkartılan yönetmeliklerin Sayısında Adeta bir patlama yaşanmaktadır. Bu konuda bazı örneklerin verilmesi uygun olacaktır. İstatistik Konseyi Yönetmeliği,⁴⁴ İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,⁴⁵ Dernek, Vakıf, Birlik, Kurum, Kuruluş, sandık ve benzeri Teşekküllere Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Bütçelerinden Yardım Yapılması Hakkında Yönetmelik,⁴⁶ Sağlık Tesislerinin, Kiralama karşılığı Yaptırılması ile Tesislerdeki Tıbbi Hizmet Alanları Dışındaki Hizmet ve Alanların İşletilmesi Karşılığında Yenilenmesine Dair Yönetmelik,⁴⁷ Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardımlar Hakkında Yönetmelik⁴⁸ Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulmuştur.

Bakanlar Kurulunun yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmadığı gibi tüzükle düzenlenmesi gereken konuların yönetmelikle düzenlenmesi de olanaklı değildir.⁴⁹ Çünkü, Anayasanın 115. maddesinde; Bakanlar Kurulunun, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkara-

⁴³ Nitekim 3011 sayılı Kanunun 2'nci maddesinde bu husus açık bir şekilde belirtilmiştir.

⁴⁴ 5.5.2006 tarih ve 26159 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁴⁵ 12.7.2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁴⁶ 17.7.2006 tarih ve 26231 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁴⁷ 22.7.2006 tarih ve 26236 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁴⁸ 27.8.2006 tarih ve 26272 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁴⁹ Yukarıda örnek olarak verilen ve Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe sokulan tüm yönetmelikler, ancak tüzükle yapılabilecek türden düzenlemelerdir. Çünkü, bu yönetmelikler, az sonra ifade edilecek nedenlerle, hatalı bir şekilde "kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere!" yapılmıştır.

bileceği ifade edilmiştir. Bu maddeden anlaşılacağı üzere, “kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere” yalnızca tüzük yapılabilir.⁵⁰ Anayasadaki bu tanımdan anlaşılacağı üzere, tüzük, Bakanlar Kurulunca yapılp usulü dairesinde yürürlüğe konulan, kişilik dışı ve nesnel kurallar içeren emredici bir Devlet buyruğudur (Başgil: 24). Buna karşın, yönetmeliğin böyle bir niteliği yoktur. Yönetmelikler “özerk” bir düzenlemeye dayanak olmaz.⁵¹ Aslında, sorunun tüm kaynağını, 1961 Anayasasının ilk şekli olan İstanbul Tasarısından, yönetmelikle ilgili hüküm özet olarak alınırken bir deyimden atlanmıştır⁵² olması oluşturmaktadır. Daha somut bir deyişle, 1961 Anayasasının İstanbul Tasarısında, yönetmelikler için “kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak ve teferruatını düzenlemekten” söz edilmiştir. Yönetmelikler için tasarıda yer alan bu hüküm aynen benimseydi, yönetmeliğin “özerk” bir düzenlemeye dayanak olamayacağı açıkça ortaya çıkacaktır. 1961 Anayasasının sonul 113. maddesinde “teferruatını (ayrıntıyı) düzenlemek” ibaresine yer verilmemesi durumda bir değişiklik oluşturmaz. Çünkü, farklı bir yoruma gitmek, daha üstün bir kaynak olan tüzüğün yapamadığını, yönetmeliğin yapabileceği anlamını taşır ki, bu anlayış, Anayasasının genel sistemi ile bağdaşmaz (Güneş: 184). GÜNEŞ’in 1961 Anayasası bakımından yaptığı bu yorum, kanımızca, 1982 Anayasası bakımından da aynen geçerlidir.

Yönetmelik çıkarma yetkisini genişleten yorumdan doğan ikinci sakınca, yukarıda ayrıntılı bir şekilde üzerinde durulduğu üzere, yetkisi bulunmamasına rağmen, Devlet Bakanlarının yürürlüğe koyduğu yönetmeliklerin, günümüzde, adeta patlamasıdır. Bu konuda da bazı örneklerin verilmesi uygun olacaktır. Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,⁵³ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı⁵⁴ tarafından çıkartılmış, Hazine Alacaklarının Yönetimi, Takip ve Tahsiline Dair Yönetmelik⁵⁵ Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığı⁵⁶ tarafından çıkartılmış, Kadının Statüsü Danışma Kurulunun Oluşumu ile

⁵⁰ Bununla birlikte, “kanunun uygulanmasını göstermek üzere” yönetmelik de yapılabilir. Çünkü, Anayasanın 124’üncü maddesinde yönetmeliklerin “kanun ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak” üzere çıkarılacağı ifade edilmektedir.

⁵¹ Gerçi, tüzükler de “özerk” bir düzenlemeye konu olmaz. Ancak, özellikle “kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere” tüzük yapılırken yeni hükümlere yer vermek olanaklıdır. Gerçi, yönetmelikle de yeni hükümlere yer verilebilir ancak bu yeni hükümler ayrıntı niteliğinde hükümler olmak durumundadır.

⁵² Kanımızca “dalgalık” (zühul) eseri”.

⁵³ 25.7.2006 tarih ve 26239 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁵⁴ Doğrusu, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı şeklinde olması gerekirdi.

⁵⁵ 18.10.2005 tarih ve 25970 sayılı Resmi Gazeteye bkz.

⁵⁶ Doğrusu, Devlet Bakanı olması gerekirdi.

Çalışma Usul ve Esasları hakkında Yönetmelik⁵⁷ Kadının Statüsü Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu Devlet Bakanlığı tarafından çıkarılmış, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik⁵⁸ Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğünün bağlı olduğu Devlet Bakanlığı tarafından çıkarılmıştır.⁵⁹

Söz konusu genişletici yorumdan doğan son sakınca, Bakanlar Kurulunun ve Devlet Bakanlarının yürürlüğe koyduğu yönetmeliklerin yanında, tüzel kişiliği olmayan ve dolayısıyla yönetmelik çıkarmaya yetkisiz olan kamu idarelerinin çıkarmış olduğu yönetmeliklerin de hızla çoğalmasındır. Bu konuda da bir takım örneklerin verilmesi uygun olacaktır. Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar hakkında Yönetmelik⁶⁰ Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca, Resmî İstatistiklerde Veri Gizliliği ve Gizli Veri Güvenliğine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik⁶¹ Türkiye İstatistik Kurumunca, Tarım Sigortaları Uygulama Yönetmeliği⁶² Hazine Müsteşarlığınca çıkarılmışlardır. Halbuki, sayılan bu kamu idarelerinin hiç birisinin tüzel kişiliği bulunmamakta, dolayısıyla Anayasanın 124. maddesinin 1. fıkrası çerçevesinde yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmamaktadır.⁶³

Uygulamada görülen bu karmaşa ve keşmekeşlikten kurtulabilmek ve idare hukukunun doğasına uygun hareket edebilmek için, yönetmelik çıkarmaya yetkili makamların Anayasanın 124'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında sayılan mercilerle sınırlandırmak yerinde olacaktır, aksi takdirde, mevzuat kirliliği ve karmaşası kronik bir hal alacak ve Türk İdare Hukuku can çekişmeye başlayacaktır.

⁵⁷ 6. 8. 2005 tarih ve 25898 sayılı Resmî Gazeteye bkz.

⁵⁸ 21. 8. 2005 tarih ve 25913 sayılı Resmî Gazeteye bkz.

⁵⁹ Resmî Gazetede "devlet bakanlığı" ve "devlet bakanı ve başbakan yardımcılığı" ibareleri kullanıldığı için bu ibareleri aynen kullanmayı uygun gördük.

⁶⁰ 26. 5. 2006 tarih ve 26179 sayılı Resmî Gazeteye bkz.

⁶¹ 20.6. 2006 tarih ve 26204 sayılı Resmî Gazeteye bkz.

⁶² 22. 9. 2005 tarih ve 25944 sayılı Resmî Gazeteye bkz.

⁶³ Bu kurumların yönetmelik çıkarma yetkisinin olmadığı öyle açıktır ki, söz konusu yönetmeliklerin "yürürlük" maddelerinde, o yönetmeliğin, yönetmeliği çıkaran kurumun bağlı olduğu "devlet bakanı" tarafından yürütüleceği ifade edilmektedir!. Halbuki tüzel kişiliği olmayan ne o kurum ne de devlet bakanı yönetmelik çıkarmaya yetkilidir.

KAYNAKÇA

Akıylmaz Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş., Ankara, 2009.

Atar, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Mimoza Yayınları, Konya, 2002.

Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.

Ayanoğlu, Taner. İdare Hukuku Çerçevesinde "Devlet Bakanlığı" Uygulaması, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, sayı 4, Aralık 2005.

Balta, Tahsin Bekir. *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayınları No:117, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

Başgil, Ali Fuat. Türkiye Teşkilat Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tabi Olduğu Hukuki Rejim, in *Cemil Bilsel'e Armağan*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İstanbul, 1939.

Duran, Lütfi. *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.

Erkut, Celal. *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Danıştay Yayınları No: 51, Danıştay Matbaası, Ankara, 1990.

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

Giritli İsmet ve Pertev Bilgen. *İdare Hukuku*, Kervan Yayınları, İstanbul, 1973.

Gözler, Kemal. Cilt I, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003.

Gözübüyük Şeref ve Tan Turgut. *İdare Hukuku Genel Esaslar Cilt I, Güncelleştirilmiş 4. Bası*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2006.

Günday, Metin. *İdare Hukuku*, 9. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004.

Güneş, Turan. *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, AÜSBF Yayınları No: 191-173, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965.

Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt: I, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005.

Öztürk, K. Burak. *Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.

Şakar, Müjdat. *1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1989.

Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu, Necmi. *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2001.

Teziç, Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1986.

