

TÜRK HUKUKUNDA DÜZENLEME YETKİSİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE NİTELİĞİ

HISTORICAL DEVELOPMENT AND CHARACTERISTIC OF REGULATORY AUTHORITY IN TURKISH LAW

Harun YILMAZ*

Özet: Kural koyma yetkisi, bir devletin varlık sebebidir. Bu yetki, niteliği ve sınırları açısından son derece dikkatli bir incelemeye tabi tutulmalıdır. Özellikle devleti oluşturan organların bu yetkilerden alacakları pay, konuyu çok daha önemli hale getirmektedir. Zira söz konusu yetki ve bu yetkinin paylaşımının sınırları, devleti oluşturan organların faaliyet alanını da doğrudan etkileyecektir. Bu çalışmada öncelikle tarihsel gelişim süreci ışığında düzenleme yetkisi genel hatları ile ele alınacaktır. Ardından, 1982 Anayasası'ndan hareketle, bu yetkinin kapsam ve niteliği yargı kararları ışığında incelenmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Düzenleme Yetkisi, Düzenleyici İşlemler, Hükümet Sistemleri, Yürütme Organı, Yürütmenin Güçlendirilmesi.

Abstract: The reason of being a state is to have the rule-making authority. In terms of the nature and limits of such authorization should be analyse very carefully. Especially the share of the state-forming organs from this authority makes it a much more important issue. Because of this authority and it's limits and sharing will directly affect the state organ's field of activity. In this study, first, in general terms the authority to regulate will be discussed in the light of the historical development. Then movement based on the 1982 Constitution, the scope and nature of the of the present authorization will be examined in the light of judicial decisions.

Keywords: Regulatory Authority, Regulatory Transactions, Systems of Government, Executive Branch, Empowerment of Execution.

GİRİŞ

Devlet faaliyetlerinin birbirinden farklı ve belirli kuvvetlerce yerine getirilmeye başlanması, bahsedilen faaliyetlerin kuvvetlerden hangisinin yetki sahasına girdiği tartışmalarını da beraberinde getirir.

* Arş. Gör., Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı.

miştir. İşte *devletin kural koyma yetkisi*¹ de bu tartışmalara ilişkin önemli bir alanı ihtiva etmektedir. Özellikle kuvvetler ayrılığı ilkesinin kabul edilmesi ile birlikte yasama ve yürütme organlarına verilen yetkilerin niteliğinin belirsizliği, bu yetkilerin kapsamı ve sınırları konusunda da sürekli tartışmalar yaşanmasına sebebiyet vermiştir. Doğaldır ki, yetkilerle donatılan her bir organ, faaliyet alanını olabildiğince genişletmek eğiliminde olmuş ve olmaya devam edecektir.

Genel anlamda bir değerlendirme yapıldığında, yasama organının, toplumu doğrudan ilgilendiren konularda başlı başına söz sahibi olabilmesini sağlayan genel düzenleme yapma yetkisini diğer organlarla paylaşmama; buna karşılık yürütme organının ise, bahse konu yetkiyi olabildiğince kullanma sahası bulabilme çabasında olduğu görülmektedir. Bu noktada asıl sorun, yürütmenin, anayasaya uygun biçimde kullanılabilen bir yetki şeklinde ortaya çıkmasıyla birlikte yasamaya bağımlılıktan kurtulup, onun düzeyine kavuşup kavuşmadığı meselesidir².

Çalışmamızın temelini teşkil eden ve yürütmenin bir kolu olan idarenin düzenleme yetkisi ise, idari yapılanmanın içinde kendine yer bulan bir kurum ya da makamın, bireylerin hukuksal durumları üzerinde genel ve soyut normlar ihdas edebilme yetkisidir. Bu noktada yürütme organı tarafından meydana getirilen düzenlemeler, genel olarak *idarenin düzenleyici işlemleri*³ başlığı altında hukuk dünyasında yerini almaktadır⁴. İdarenin düzenleyici işlemleri esas itibari ile tüzükler ve yönetmeliklerdir. Ancak pratikte, tüzük ve yönetmeliklere ek

¹ İl Han Özay, *Günüşünde Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul, Ekim 2004, s.426: "Sözlük anlamı ile 'düzenli hale koymak, düzen vermek, tanzim ve tertip etmek' olarak tanımlanan 'düzenleme', kamu hukukunda 'kural koyma' ile eş anlamlıdır. Yine sözlüklerde 'bir işlemin doğru bir sonuç vermesi için tutulacak veya bir oluşta tutulacak belli yol' şeklinde anlatılan 'kural', hukukta sürekli, soyut ve nesnel, genel durumları belirleyen norm olarak karşımıza çıkar."

² Bülen Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, İstanbul, Ekim 2005, s.352. 11. Bası, İstanbul,

³ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, Ekim 2006, s.63 vd.

⁴ Bülent Kent, "Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, C.LXIX, S.1-2, 2011, s.485-504, s.488: "Türk hukuk doktrininde yürütmenin ve idarenin düzenleme yetkileri genellikle birlikte ele alınmıştır. Bunda idarenin Anayasada yürütme içinde düzenlenmiş olmasının katkısı büyüktür."

olarak kaide kararnameleleri ile birlikte genelge, tebliğ, ilan gibi isimler taşıyan düzenleyici işlemlerin yapıldığı da görülmektedir. Derleyici bir yaklaşımdan hareketle *adsız düzenleyici işlemler*⁵ denilen bu işlemler, şayet tüzük ve yönetmelik unsur ve şartlarını taşıyor ise geçerli işlemler olarak kabul edilmektedir.

Türkiye’de, yürütme organı özelinde idarenin düzenleme yapma yetkisi açısından tarihsel süreç baz alındığında söylenebilir ki, idare, öteden beri düzenleyici işlemler yapagelmıştır. Ancak bu yetkinin dayanağı ve kapsamı, siyasi rejimlere göre değişik olmuştur⁶.

Osmanlı Devletinde mutlakiyet dönemi devlet yapılanması göz önüne alındığında, yasama-yürütme erklerine benzer bir ayırım söz konusu olmadığından düzenleme yetkisinin kullanımına ilişkin bir sorun olduğu da söylenemez. Zira tüm yetkiler padişahın şahsında toplanmaktadır. Modern anlamda kanun ve düzenleyici işlem devrinin Gülhane Hattı Hümayunu ile başladığı kabul edilebilirse de⁷, düzenleme yetkisi açısından tarihi dönüşümün 1876 Kanun-ı Esasisi ile yaşandığı belirtilmelidir. Ardından sırasıyla 1921, 1924, 1961 ve nihayet 1982 Anayasaları ile düzenleme yetkisinin niteliği ve kullanımına, her bir anayasanın ortaya çıkışında egemen olan anlayış uyarınca farklı anlamlar yüklenmiştir.

Yukarıda sözü edilen anayasal süreç eşliğinde düzenleme yetkisine ilişkin bir analiz yapma amacı güden bu çalışmanın çıkış noktası, yürütme organı ve bu organın bir parçası kimliğinde olan idarenin düzenleme yetkisidir. Ancak yapılacak bu analiz sırasında, yasama organının sahip olduğu düzenleme yetkisini göz ardı etmek olanaksızdır. Zira yasama ve yürütme organlarının düzenleme yetkileri arasındaki ilişki ve sınırlar incelenmeden konuya yönelik sağlıklı bir çözüme ulaşmak mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle çalışma, her iki organın düzenleme yetkisine dair verilen bilgiler ışığında ilerleyecektir.

⁵ Konuya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Yeliz Şanlı Atay, Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler, TODAİE Yayınları, 1. Basım, Ankara, 2011, s.61 vd.

⁶ Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982, s.448.

⁷ Veli Yılmaz, İdarenin Düzenleyici İşlemleri ve İptalinin Doğurduğu Hukuki Sonuçlar, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2008, s.7.

I. DÜZENLEME YETKİSİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

A. Düzenleme Yetkisinin Doğuşu

1. 1876 Kanun-ı Esasisi

Türkiye’de düzenleme yetkisinin doğuşunu esas itibari ile yasa-
ma-yürütme ayırımında aramak gerekmektedir. Buna göre, Osmanlı
Devleti’nde 1876 yılına kadar böyle bir ayırım var olmadığından dü-
zenleme yetkisine ilişkin tartışmalı bir husus gündeme gelmemiştir.
Dolayısıyla Türkiye’de düzenleme yetkisinin doğuşu sürecinin yasa-
ma-yürütme ayırımına yer veren ilk anayasa metni olan 1876 Kanun-ı
Esasisi ile başladığını söylemek yanlış olmaz⁸. Buna karşılık Kanuni
Esasi’nin siyasi koşullar nedeniyle yürürlükte olduğu sürenin kısa
olması ve pratikte uygulamasına pek rastlanılamaması neticesinde,
düzenleme yetkisinin 1924 yılına kadar tam anlamıyla ortaya çıktı-
ğı söylenemez. Bu süreç düzenleme yetkisinin bir bakıma *emekleme*
dönemidir. Bu nedenle, 1876 tarihli ve anayasa niteliği haiz Kanun-ı
Esasi’den 1924 Anayasası’na kadar geçen süreci düzenleme yetkisinin
doğuşu şeklinde isimlendirilmesi uygun bulunmuştur.

1876 yılında Sultan II. Abdülhamit tarafından ilan edilen Kanun-ı
Esasi’nin özellikle Tanzimat Döneminde yükselen anayasacılığın gö-
rece başarılı bir sonucu olduğu söylenebilir⁹. Kanun-ı Esasi’nin kabul
edilmesi ve böylece meşrutiyet yönetimine geçilmesinin altında iki
büyük etkenin olduğu öngörülmektedir. Bunlardan ilki, Genç Osman-
lılar olarak isimlendirilen hareketin bu yönde ortaya koyduğu çaba-
dır. İkinci etken ise, Balkan ulusçuluk hareketlerinin ortaya çıkardığı
ivmedir. Ancak bu noktada, meşrutiyetin arka planında kapsayıcı bir
toplumsal tabanın olmadığını ve bu durumun olası anayasal gelişme-
leri sekteye uğrattığını söylemekte fayda vardır.

⁸ K. Burak Öztürk, Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2009, s.50.

⁹ Niyazi Berkes, Türkiye’de Çağdaşlaşma, İstanbul, Doğu-Batı Yayınları, İstanbul Matbaası, t.y. s.319 : “Kanun-u Esasi rejimi demek, temel bir kanuna göre hükümetin yönetilmesi demektir. Osmanlı Devleti bir İslam devletiydi; temeli ve kuralları şeriattı. Böyle oluşuyla o, aslında zaten bir Kanun-u Esasi devletidir. Ancak, şeriatin kurallarının uygulanmaması yüzünden bir mutlakiyetçilik yönetimine dönüşmüştür. Şimdi ümmet, hükümeti ve hükümdarını bir meşrut(şartlı) yönetime döndürmek istegindedir. Bu, ümmeti, hükümeti denetler durumuna getirmekle yani halkı temsil eden bir meclisin kurulmasıyla olabilir.”

Kanun-ı Esasi, padişahın iradesi ile kurulmuş bir komisyon (Cemiyet-i Mahsusa) tarafından hazırlanmıştır. Padişah tarafından kurulan bu komisyon, padişahın yetkilerini sınırlayacak ve keyfi rejime son verecek bir metin hazırlamakla görevlendirilmiştir¹⁰. Ancak padişah tarafından kurulan bir komisyonun, padişahın yetkilerini sınırlandırmakla görevlendirilmesi durumunda ortaya hukuken ne kadar tatmin edici bir anayasa çıkacağı da izaha muhtaçtır¹¹.

Kanun-ı Esasi'nin içerik analizi yapıldığında birçok sorunla karşılaşmaktadır. Öncelikle Anayasa'nın din-devlet ayırımı açısından ileriye yönelik olmayıp, aksine, geriye gidişe sebebiyet veren bir anayasa olduğu görülmektedir. Bunun yanında Anayasa, çağdaş anayasa doktrininde temel bir ilke durumuna gelen yetkilerin ayrılması, aralarında karşılıklı kontrol ilişkileri kurulması fikrinden de yoksundur¹².

Şöyle ki, Anayasa bütün kuvvetleri padişahın etrafında toplamaktadır. Yürütme organının başında bulunan padişah, yasama organını denetlemekle kalmamakta, aynı zamanda yasama organının fonksiyonlarını kendi iradesini kullanarak etkileyebilecek bir kudreti de elinde bulundurmaktadır. Dolayısıyla padişah, temsilcilerden kurulu yasama organına karşı üstündür. Kanun-ı Esasi'nin doğuşunu hazırlayan hürriyet mücadelesi ekseninde padişahın bu yetkileri değerlendirildiğinde görülecektir ki, padişahın yetkilerinde herhangi bir değişiklik olmamaktadır. Aradaki tek fark, o zamana dek yazılı anayasası bulunmayan imparatorlukta egemen olan padişahın, bundan böyle yazılı anayasa düzeni içinde aynı egemenliğe sahip olmasıdır¹³.

¹⁰ Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, Fakülter Matbaası, Genişletilmiş 3. Baskı, İstanbul, 1978, s.56.

¹¹ Recai G. Okandan, *Amme Hukukumuzun Ana Hatları*, Birinci Kitap, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1957, s.148-149 : "...Fakat, esas itibari ile mütehassıslardan tereküp etmeyen bu Cemiyet-i Mahsusa'nın faaliyeti, nihayet, Ahmet Mithat Paşa'nın, Ziya Paşa ve Namık Kemal'in yardımı ile yabancı memleketlerin Esas Teşkilat Kanunlarından mülhem olmak suretile evvelden hazırlamış olduğu muayyen bir projeyi incelemeye ve onu kanadı ve tüyü yolunmuş bir kuşa benzetmeye, onu cinsi ve mahiyeti ne olduğu belirsiz bir hale getirmeye, inhisar etmiştir. Tabiatile, bunun sonucu olarak, tam mükemmel ve orijinal bir hukuki eser yerine, kaynaklarını Fransa ve Belçika Esas Teşkilat Kanunlarında bulan ve her cepheden eksik bir mahiyet arzulemekten geri kalmayan, hükümleri arasında hiçbir siyasi ve hukuki ahenk bulunmayan 1293 Kanun-u Esasisi vücuda getirilmiştir."

¹² Berkes, a.g.e., s.326.

¹³ Aldıkaçtı, a.g.e., s.56.

Kanun-ı Esasi uyarınca padişah, yürütme organının başıdır ve hatta kendisidir¹⁴. Bakanlar Kurulu'nun tayini ve azli sadece padişahın yetkisindedir (m.7). Göreve başlarken ya da görev esnasında alınması gereken bir güvenoyu müessesesi de yine Anayasa'da düzenlenmemiştir. 1876 Anayasası, başkanlık sistemindeki başkanın denetime tabi olması ilkesini de göz ardı etmekte, padişaha bakanlar kurulunun tamamı ile kendisine bağlı olarak hareket etmesini sağlama imkanı tanımaktadır. Anayasa'nun yukarıda sayılan hükümleri dahi padişahın ne kadar geniş bir düzenleme yetkisine sahip olduğunu göstermek için yeterlidir.

Daha önce de bahsedildiği üzere, 1876 yılından 1908 yılına kadar Kanun-ı Esasi'nin uygulandığı zaman dilimi çok kısadır. 1878 yılında padişahın isteği doğrultusunda Meclis-i Umumi'nin tatil edilmesinden sonra Kanun-ı Esasi yürürlükten kaldırılmamakla birlikte, fiilen uygulanmamış ve bir bakıma yeniden sınırsız mutlak monarşi rejimine geri dönmüştür¹⁵.

1908 yılında II. Meşrutiyet'in ilanı ile birlikte padişah, tekrar Kanun-ı Esasi'yi uygulamaya koymak zorunda kalmıştır. Konuya ilişkin bizi ilgilendiren husus ise, 1909 yılında Kanun-ı Esasi'nin geçirdiği önemli değişikliklerdir¹⁶. Bu değişiklikler doğrultusunda padişahın yetkileri olabildiğince sınırlanmış, buna karşılık, 1876 Kanun-ı Esasisi ile padişaha verilmiş olan nizamname yapma yetkisi yeni metinde de korunmuştur. Özellikle Anayasa'nın 7. maddesinde yapılan değişiklikler, düzenleme yetkisinin kapsamını sınırlamakta ve bu yetkinin yürütme işlevine bağlı niteliğini de ortaya koymaktadır. Buna göre, "... *devair-i hükümetin muamelatına ve kavaninin suver-i icrasiyesine* müteallik nizamnameler tanzimi" padişahın yetkileri arasında sayılmaktadır. Değişik metinde kullanılan ifade, Kanun-ı Esasi'nin ilk metnindekinden daha da açık şekilde, düzenleme yetkisini kanunların yürütülmesi kavramına bağlamaktadır¹⁷.

¹⁴ Okandan, a.g.e., s.153.

¹⁵ Padişah'ın meclisi tatil etmesinin pratik sonucu asıl itibari ile Kanun'un yürürlükten kaldırılmasıdır. Padişahın Kanun'u resmen yürürlükten kaldırma yoluna gitmeyerek bu konuda gelebilecek olası eleştirileri bertaraf etmeyi amaçladığı ve bir bakıma hukuki hile yolunu tuttuğu söylenebilir.

¹⁶ 1909 yılında ortaya çıkarılan metin, doktrinde kimi yazarlarca yeni bir anayasa olarak tanımlansa da ortaya çıkarılan yeni metnin Kanun-ı Esasinin bir devamı niteliğinde olduğu görüşü daha akla yatkın görünmektedir. Dolayısıyla çalışmamızda "değişiklikler" ifadesini kullanmayı uygun bulduk.

¹⁷ Öztürk, İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, s.55.

1876 Kanun-ı Esasisi ile başlayan süreç göz önüne alındığında öncelikle şu çıkarım yapılabilir ki, düzenleme yetkisi bizzat anayasal metinlerde yer almıştır. Ancak metnin tam anlamı ile tatbik edilememesi nedeni ile yasamadan ayrışık bir düzenleme yetkisinin gün ışığına çıktığının savunulması da mümkün gözükmemektedir.

2. 1921 Anayasası

1921 Anayasası'nın, hazırlanma sürecinde içinde bulunulan siyasi konjonktürden ayrı biçimde değerlendirilmesi söz konusu olamaz. 1920 ve 1924 yılları arasında Ankara'da kurulan TBMM Hükümeti, yasama ve yürütme yetkilerinin tek elde toplandığı bir düzen oluşturmaktadır. Ulusal kurtuluş savaşının tüm hızıyla sürdüğü olağanüstü bir dönemde tüm yetkilerin tek elde toplanıp daha kararlı ve hızlı hareket edilmesi gerekliliği, bu yönde bir anayasaya zemin hazırlamıştır. Sebep-sonuç ilişkisi içinde bakıldığında, hazırlanan 1921 Anayasası'nda da kuvvetler birliği sistemi benimsenmiş ve böylece yürütmenin sahip olduğu düzenleme yetkisi başlı başına bir yetki olarak ortaya çıkmamış ve yasama yetkisi ile iç içe geçmiştir.

1921 Anayasası'nda benimsenen kuvvetler birliği sistemi ile halen varlığını koruyan padişahın olası müdahalelerinin önüne geçilmesi ve bahsi geçtiği üzere devam eden olağanüstü durumun üstesinden daha hızlı ve kolay gelinebilmesi amaçlanmıştır. Bu anayasa ile TBMM'nin anayasanın ruhuna ve hükümlerine uygun bir biçimde, kanunları yapmakla kalmayıp aynı zamanda onların yürütülmesi görevini de bizzat üstlendiği görülmektedir¹⁸.

1876 Kanun-ı Esasisi ve 1921 Anayasası ile *ilk görüntülerini veren* düzenleme yetkisi, izleyen anayasalarda kendine daha *belirgin* alanlar bulmakta ve bize daha ayrıntılı inceleme yapma imkanı sunmaktadır.

¹⁸ Bunun yanında 1921 Anayasası ile yürütme işlerinden sorumlu olduğu kabul edilen İcra Vekilleri Heyeti'nin de özellikle 1920 yılından itibaren kanunların yürütülmesini sağlamak üzere "nizamname" adıyla düzenleyici işlemler yaptıkları görülmektedir. Bu işlemlere, 66 sayılı İstiklal Madalyası Kanunu'na dayanılarak çıkarılan nizamname örnek olarak verilebilir.

B. Düzenleme Yetkisinin Kökleşmesi

1. 1924 Anayasası

Türk hukukunda düzenleme yetkisinin unsurları ile birlikte ortaya çıkması sürecinin 1924 Anayasası ile başladığını kabul etmek yanlış olmayacaktır.

1924 Anayasası'nda belirlenen sistemin, 1921 Anayasası'nda düzenlenen kuvvetler birliği sistemi ile parlamenter sistemin *harmanlandığı* bir *yarı-parlamentarizm* olduğunu söylemek mümkündür¹⁹. Cumhuriyet tarihimizin ilk anayasası olma özelliğini taşıyan bu anayasa, yürütme organının düzenleme yetkisini açıkça öngörmekle birlikte kimi hükümleri ile bazı belirsizlikleri de bünyesinde barındırmaktadır. 1924 Anayasası öngördüğü sistem uyarınca, bir yandan kuvvetler birliği ilkesine -bir ölçüde- bağlı kalmakta, diğer yandan ise, 1921 Anayasası'na göre daha bağımsız bir yürütmenin oluşumuna olanak vermektedir²⁰.

1924 Anayasası'nın hükümleri incelendiğinde, Anayasa'nın 52. maddesi haricinde doğrudan düzenleme yetkisinin konusunu teşkil edebilecek bir hükmün bulunmadığı görülmektedir. Söz konusu hüküm uyarınca, "*Bakanlar Kurulu, kanunların uygulanışını* göstermek yahut kanunun emrettiği işleri belirtmek üzere içinde yeni hükümler bulunmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzük çıkarır"²¹.

Madde metni, pratikte bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. Öncelikli sorun, anılan maddenin üçüncü fıkrasına ilişkindir. Fıkra, tüzüklerin kanuna aykırılığı iddialarının TBMM tarafından çözüme

¹⁹ Aynı yönde görüş için bkz. Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Gözden Geçirilmiş 12. Baskı, Ankara, 2011, s.31; Mümtaz Soysal, Anayasa Giriş, Ankara, Sevinç Matbaası, 1968, s.130-131'de 1924 Anayasasının kabul ettiği sistemin parlamentarizm olduğunu savunmaktadır. Soysal, bu görüşüne, Cumhurbaşkanının durumunun parlamenter sistemlerdeki devlet başkanlarının durumundan pek farklı olmadığını, bununla birlikte yürütme organı içindeki sorumlu kısmın(bakanlar kurulunun) meydana gelişi ile sistemde aldığı pozisyonu dayanak yapmaktadır.*

²⁰ Öztürk, *İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, s.61.*

²¹ "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun dili, 10.01.1945 tarihli ve 4695 sayılı "*Anayasa*" ile sadeleştirilmiştir. Ancak 24.12.1952 tarihli ve 5997 sayılı Kanunla "*Teşkilat-ı Esasiye Kanunu*" tekrar yürürlüğe konmuştur. Alıntılanan madde metni, 10.01.1945 tarihli ve 4695 sayılı "*Anayasa*" da yer alan metindir.

kavuşturulacağını hüküm altına almaktadır. Bu hüküm, haliyle tüzüklerin niteliği konusunda kuşkulara neden olmuş, tüzüklerin yasama işlemi niteliğinde olup olmadığı tartışmaları yapılmıştır²². Bunun yanında ortaya çıkan diğer sorun ise, kanunlarla idareye talimatname çıkarma yetkisi tanınmasıdır²³. Bu yönde bir gelişme olarak, çeşitli idareler de talimatname adı altında bazı düzenleyici işlemler tesis etmiştir. Böyle bir işlemin anayasa metni ile uyumsuzluğu ortadadır.

Değnilmeden geçilemeyecek bir başka husus ise, 1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde, 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu ile yürütmeye tanınan etkili düzenleme yetkisidir²⁴. Sözü edilen Kanun'un ilgili maddesi ile Bakanlar Kurulu'na, Anayasa'nın ruhuna aykırı biçimde geniş bir düzenleme alanı bırakılmıştır²⁵. Ancak bu noktada, dönemin gerek siyasi gerekse de ekonomik göstergeleri çerçevesinde konunun değerlendirilmesinin, rasyonel bir sonuca ulaşılmasına katkı sağlayacağı unutulmamalıdır.

2. 1961 Anayasası

1924 Anayasası'nı takiben yürürlüğe giren 1961 Anayasası ile birlikte Türkiye' de artık tam anlamıyla parlamenter sisteme geçildiği söylenebilir. Gerçekten de, Kurucu Meclis Anayasa Komisyonu'nun hazırladığı gerekçede parlamenter hükümet tarzını kabul ettiğini açık-

²² Bu görüşten hareketle varılacak sonuç, yürütmenin düzenleme yetkisinin hali hazırda yasama yetkisinden ayrı şekilde değerlendirilemeyeceğidir. Bunun aksi ancak yasama yetkisinin devri ile söz konusu olabilir. Zira bu devir ile yasama yetkisini elinde bulunduran kanun koyucu, kendisine ait olan bu yetkisini belirli bir alanla sınırlandırmak şartıyla idarenin düzenleme alanına sokmaktadır.

²³ Örnekler için bkz. Öztürk, İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, s.63.

²⁴ 1567 sayılı Kanun'un 15.02.1954 tarihli ve 6258 sayılı Kanunla değişik birinci maddesi şu şekildedir; "Kambiyo, nukut, esham ve tahvilat alım ve satımının ve bunlar ile kıymetli madenler ve kıymetli taşlarla bunlardan mamul veya bunları muhtevi her nevi eşya ve kıymetlerin ve ticari senetlerle tediyeyi temine yarayan her türlü vasıta ve vesikaların memleketten ihracı veya memlekete ithalinin tanzim ve tahdidine ve Türk parasının kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazına Bakanlar Kurulu salahiyetlidir."

²⁵ Ragıp Sarıca, Türkiye'de İcra Uzvunun Tanzim Salahiyeti, Cumhuriyet Matbaası, İstanbul, 1943, s.255: "Tanzim salahiyetini mevzuat bakımından incelerken Türk parasının kıymetini koruma kanununa da temas etmek zorundayız. Filhakika bu kanun, İcra Vekilleri Heyetine istisnai ve fevkalade bir tanzim salahiyeti tanımaktadır. Bu sahaya dahil mevad ve hususatı -adeta kanun vazii yerine kaim olmak suretiyle- tanzim etmek salahiyetini hükümete bırakmaktadır."

ça belirtmesi bu tespiti doğrular niteliktedir. Dolayısıyla artık anayasanın yürütme organı ile ilgili hükümlerinin yorumlanmasında parlamenter hükümet ilkelerine dayanılmalıdır²⁶.

1924 Anayasası'nda karşılaşılan problemlerden biri, kanunların anayasaya uygunluk denetiminin öngörülmemiş olmasıdır. Bu nedenle çoğunlukla bir kanuna dayanan düzenleme yetkisinin uygulamadaki görünümü de tartışma konusu yapılamamaktaydı. İşte 1961 Anayasası, idarenin hiçbir işlem ve eylemine karşı yargı yolunun kapatılmayacağını öngörerek (A.Y. m.114) tüzüklere ilişkin idari yargı yerlerinde iptal davası açabilme olanağını gündeme getirmiştir.

Buna ek olarak 1961 Anayasası, 1924 Anayasası yürürlükte iken özellikle talimatnameler konusunda yaşanan sorunları da bertaraf edecek çözümler sunmaktadır²⁷. Zira 1924 Anayasası, tüzükler hariçinde düzenleyici işlem türü öngörmediğinden talimatnamelerin varlığı sorun teşkil etmekteydi. Bu soruna bir çözüm bulmak adına, 1961 Anayasası'nın 113. maddesi, bakanlıklara ve kamu tüzel kişilerine kendi görev alanlarına ilişkin konularda kanunların uygulamasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarma yetkisi tanımaktadır. Hükümde, Bakanlar Kurulu tarafından yönetmelik çıkarılabileceği açıkça belirtilmemesine rağmen, Anayasa Mahkemesi'nin 25.10.1969 tarihli ve E.1967/41 K.1969/57 sayılı kararı ile Bakanlar Kurulu'nun da yönetmelik çıkarabileceği belirtilmiştir²⁸.

1961 Anayasası'nın uygulandığı döneme ilişkin tartışmaların odak noktası, güçlü bir yürütmeye duyulan özlemdir. Zira 1961 Anayasası'nın tamamı ile yasamaya bağlı bir yürütme yarattığı düşünülmekte ve zamanın zorlu koşullarının üstesinden ancak yasamanın boyunduruğu altında olmayan, güçlü ve basiretli bir yürütme ile gelebileceği vurgulanmaktadır²⁹.

²⁶ Aldıkaçtı, a.g.e., s.313.

²⁷ Bkz. y. I, B, 1.

²⁸ "İdarenin Düzenleyici İşlemleri" başlıklı makalenin tüm hakları yazarı Sevilay Satı'e aittir ve makale, yazarı tarafından Türk Hukuk Sitesi (<http://www.turkhukuksitesi.com>) kütüphanesinde yayınlanmıştır.

²⁹ Turgut Tan, "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)", *Anayasa Yargısı*, C.I, 1984, s.31-47, s.31 : "1961 Anayasasında egemenliğin düzenleniş biçimi yürütme organını zayıflatıcı nitelikte görünüyordu. Bu görüşe göre egemenliği Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin tekelinden çıkarmak ve başka organlarca da kullanılabilir hale getirmek, ilk bakışta yalnız parlamentoya yönelmiş bir zayıflatma çabası olarak görülmekteyse

Kuşkusuz yürütmenin güçlendirilmesinin bir boyutu da, yürütmenin düzenleme yetkisinin genişlemesi ya da özerkleşmesini sağlamaktır³⁰. Tam da bu noktada, yukarıda zikredilen güçlü yürütme gereksiniminin bir yansıması olarak, 1971 yılında yapılan köklü anayasa değişiklikleri ile hukuk dünyamıza “*kanun hükmünde kararname*”³¹ kurumu dahil olmuştur. Bu kurum ile yürütme organına, bir yetki kanununa dayanmak şartıyla kanun gücünde düzenlemeler yapma yetkisi bahşedilmiştir.

Sonuç itibari ile düzenleme yetkisi açısından bakıldığında, 1961 Anayasası, 1924 Anayasası’ndan kaynaklanan sorunların önemli bir bölümüne çözüm getirmekte ve yürütme görevinin kanunlar çerçevesinde yerine getirileceğini öngörmekle³², aşağıda incelenen düzenleme yetkisinin türev ve ikincil nitelikli bir yetki olduğunu hüküm altına almaktadır.

Düzenleme yetkisinin tarihsel gelişimi bu yönde olmakla birlikte, bu yetkinin niteliğine ilişkin ilerleyen bölümlerde yapılacak açıklamalarda halen yürürlükte bulunan 1982 Anayasası’nın hükümlerinin esas alınacağı belirtilmelidir.

II. DÜZENLEME YETKİSİNİN KAPSAMI

Genel hatları ile yürütmenin düzenleme yetkisinin niteliği ve kapsamı, ilk bakışta teknik bir idare hukuku sorunu gibi görünse dahi, anayasal sistem içinde kuvvetler arası ilişkilerin değerlendirilmesini de gerektiren geniş boyutlara sahiptir³³.

Yürürlükte bulunan 1982 Anayasası esas alınarak söylenmelidir ki, var olan anayasal metin ile varılmak istenen nihai hedef, önceki dönem anayasal tartışmaların da kaynağı olan güçlü bir yürütmeyi or-

de, bundan asıl zarar gören parlamentodaki çoğunluğa dayalı yürütme organı oluyordu.”

³⁰ Öztürk, İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, s.68.

³¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Burhan Kuzu, Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler, Üçdal Neşriyat, İstanbul, 1985, s.10 vd.

³² Kazım Öztürk, Son Değişiklikleriyle Gereçeli Anayasa, Bilgi Yayınevi, 12. Bası, İstanbul, 1975, s.25 : “1961 Anayasasının 5, 6, 7. maddelerinin ortak gerekçesi: T.B.M.M, herhangi bir sahayı Anayasaya uygun olmak şartıyla düzenleyebilir. Halbuki yürütme sadece kanunların uygulanması demektir. Kanun olmayan yerde Türk hukukuna göre yürütme de yoktur. Yürütme organı kaynağını kanundan almayan bir tasarrufta bulunamaz.”

³³ Turgut Tan, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi”, *Anayasa Yargısı*, C.III, 1986, s.203-216, s.205.

taya çıkarmaktır³⁴. Buna uygun bir örnek olarak, 1982 Anayasası'nın yapım sürecinde Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve Hukuk Fakültesi'nin birlikte hazırlamış olduğu "*Gerekçeli Anayasa Önerisi*"nde³⁵ "Yürütmenin Güçlendirilmesi Sorunu" ele alınmıştır. Bahse konu Anayasa Önerisi incelendiğinde, yürütmenin güçlendirilmesi amacına yalnızca yasama organı üzerinde yapısal değişikliklerle değil, aynı zamanda yürütme organının da kendi içinde ve yasama organı ile ilişkilerinde yeni düzenlemelere gidilerek ulaşılmaya çalışıldığı görülmektedir. Yani yürütmenin güçlendirilmesi, parlamenter sistemin mantığı çerçevesinde, devlet başkanı ile birlikte hükümeti kapsayan bir bütünlük içinde düşünülmüştür³⁶.

Türk hukukunda 1982 Anayasası'nın yürütmeyi güçlendirme eğilimi taşımasına rağmen, düzenleme yetkisinin türev niteliğinin değiştirildiğini söylemek mümkün gözükmemektedir. Düzenleme yetkisinin türev niteliği ise, genel anlamı ile bu yetkinin ancak kanunun öngördüğü sınırlar içinde kullanılmasıdır. 1982 Anayasası'nda da düzenleme yetkisi kanunlar çerçevesinde ve kanunlara uygun olarak kullanılır³⁷. Düzenleme yetkisinin türev ve ikincil nitelikte olduğu, Anayasa'nın ilgili maddelerinden de çıkarılabilir. Örneğin, yönetmeliklerin düzenlendiği Anayasa'nın 124. maddesi, yönetmeliklerin *ancak kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla* çıkarılabileceğini hükme bağlamıştır. Yine Anayasa'nın 8. maddesinde, *yürütme yetkisi ve görevinin* anayasa ve kanunlara uygun olarak kul-

³⁴ Konuya ilişkin Burhan Kuzu, Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi, Filiz Kitabevi, İstanbul 1987, s.168'de kuvvetli bir yürütme organının çağımız gerekleri açısından sadece meşru değil aynı zamanda gerekli olduğunu da savunmaktadır. Kuzu'ya göre, parlamenter rejimde yürütme zayıf, güçsüz olursa, devlet sosyal görevlerini yerine getiremez duruma düşer. Günü gününe izlenmesi ve surat ile halledilmesi gereken ve bünyeleri gereği oldukça karmaşık olan çağımızın sorunlarını, belirli prosedüre bağlı ve bu yüzden de günün ihtiyaçlarını pek yakından takip edemeyen kanunlarla çözümlenmek oldukça zordur. Bu konuda yürütmenin yetkili kılınması çağımızda bir zaruret halini almıştır.

³⁵ AÜHF-AÜSBF, Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1982.

³⁶ Kürşat Erdil, Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğiliminin 1982 Anayasası'ndaki Normatif Düzenlemeye Yansımaları, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul, 1997, s.55.

³⁷ Aynı yönde görüşler için bkz. Turan Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1965, s.80 vd. ; Lütfi Duran, "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?", İHİD, Y.4, S.1-3, 1983, s.33-42, s.42; Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara, 2011, s.226 vd.

lanılıp yerine getirileceği belirtilmektedir. 1961 Anayasası'ndan farklı biçimde, 1982 Anayasası'nda yürütmenin *yalnızca bir görev değil yetki* olarak da düzenlenmiş olması³⁸, düzenleme yetkisinin türev niteliği açısından kafalarda soru işaretleri yaratmaya açıktır³⁹.

Sonuçta 1982 Anayasası'na göre, yürütmenin düzenleme yetkisinin doktrinde de sıkça vurgulandığı üzere, türev nitelikte olduğu kabul edilmelidir⁴⁰.

Bu değerlendirmeye karşılık, düzenleme yetkisinin özerk niteliğinden de kısaca bahsetmek, konunun zihinlerde daha iyi canlanması açısından yararlı olacaktır. Düzenleme yetkisinin özerk niteliği, yetkili organ ve makamların düzenleyici işlemleri yapmaya girişirken, anayasada veya kanunlarda bir dayanak aramak ve bulmak zorunda olmadan, herhangi bir konuyu serbestçe ve diledikleri gibi düzenleyebilmeleri şeklinde tanımlanabilir⁴¹.

1982 Anayasası'na göre, yürütmenin düzenleme yetkisinin türev nitelikte olduğu kabul edilse de, Anayasa'da yer alan bazı özel hükümler bu kuralı mutlak olmaktan çıkarmaktadır. Örneğin, Anayasa'nın 107. maddesi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ni düzenlemektedir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerden olup yargı denetimine kapalıdır (A.Y. m.125). Kuşkusuz böyle bir durumda, kararnamenin ne denli hukuka uygun hükümler barındırıp barındırmadığının incelenememesi de tereddütler oluşturmaktadır. Bu tereddütlere karşı net bir çözüm öngörülemez de savunulabilecek bir görüş olarak söylenebilir ki, hukukun genel ilkeleri ve hukuk devleti ilkesi, herhangi bir organa sınırsız yetkiler

³⁸ Anayasa Mahkemesi, bazı kararlarında yürütmenin yetki olarak da düzenlenmiş olmasının maksatlı olduğunu ve dolayısıyla düzenleme yetkisinin kapsamı belirlenirken bu durumun da göz önüne alınması gerektiğini içtihat etmiştir. Örnek olarak bkz. AYM., T.15.10.1991, E.1990/29 K.1991/37, R.G. T.05.02.1992, S.21133.

³⁹ Öztürk, İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, s.121 : "8. madde metninde verilen yetki sözcüğünün de, düzenleme yetkisinin türev niteliğini değiştirecek bir etkiye sahip olduğu düşünülemez(...)yürütmenin bir yetki olduğunun öngörülmesi, aynı zamanda görev olarak da düzenlenmesi karşısında, 1961 Anayasası'nda olduğundan farklı sonuçlara ulaşmaya izin vermemektedir."

⁴⁰ Örnek olarak bkz. Dan. 7. D., T.26.09.2002, E.2002/3190, K.2002/2962, DBB: "... Kanunlara uygun olarak kullanılacak yürütme yetkisi, özerk düzenleme yetkisini içermez ve sadece türevsel ve bağımlı düzenleyici işlemler yapılmasına olanak verir."

⁴¹ Duran, "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?", s.34-35.

tanınmasına engel teşkil etmektedir. Her organ ancak belli sınırlar dahilinde yetkilerini kullanabilmektedir⁴².

Bunun yanı sıra, Anayasa'nın 107. maddesinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile öngörülen özerk düzenleme yetkisinin sınırlı alanı, bu yetkinin istisnai nitelik taşıdığını göstermekte ve bu yönüyle Türk hukukunda düzenleme yetkisinin türev nitelikte olduğu kuralını teyit etmektedir⁴³.

III. DÜZENLEME YETKİSİNİN DAYANAĞI

A. Anayasal Dayanak Sorunsalı

Türk hukuku açısından bu zamana kadarki anayasalarda düzenleme yetkisinden doğrudan doğruya bahseden bir hükmün bulunmadığı söylenmelidir. Ancak böyle bir yetkinin anayasanın *ruhundan* ya da başka hükümlerinden çıkarılmasında zorunluluk bulunmaktadır⁴⁴. Zira anayasanın idareye böyle bir düzenleme yetkisini vermediği kabul etmek, bizi içinden çıkılmaz bir duruma götürecektir. Çünkü böyle bir kabulde idarenin tüzük, yönetmelik, kararname gibi düzenleyici işlemler yapması da mümkün görünmemektedir. Bilindiği üzere, tüzük, yönetmelik, kararname gibi işlemlerin her biri idarenin iradesini ortaya koyduğu tasarruflardır. Bu düzenlemeye ilişkin tasarrufların da bir yetkiye dayanması zorunluluk arz etmektedir⁴⁵. Bahse konu düzenleyici işlemleri idarenin yapmasına imkan olmadığını söylemek bu zamana kadar yapılmış ve yapılacak olan tüm düzenleyici işlemleri de hukuken dayanaksız bırakmaktadır. Böyle bir sonucun ortaya çıkmasının da ne denli telafisi zor -hatta mümkün olmayan- durumlara sebebiyet vereceği de tartışmadan uzaktır.

⁴² Halil Kalabalık, "İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi", GÜHFD, C.I, S.1, 1997, s.172-211, s.172: "Bütün yetkilerin meşru ve yasal sınırları olduğu gibi, kamu otoritelerine verilen takdiri yetkiler de sınırsız değildir; bilakis meşru ve yasal sınırları söz konusudur(...)Takdir yetkisinin sınırlarından maksat, bu yetkilerin hangi sınırlar içerisinde ve hangi ilke ve kurallara dayanılarak ve uyularak kullanılacak alanın tanımlanmasıdır. Bu sınırlar, anayasal, kanuni ilke ve kurallar ile yazılı olmayan ve fakat mahkeme kararlarıyla ortaya konulan hukukun genel ilkeleridir."

⁴³ Öztürk, İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, s.123.

⁴⁴ Sarıca, a.g.e., s.27.

⁴⁵ Guido Zanobini, İdare Hukuku -Umumiyet İtibari ile İdari Nizam-, Çev. Atıf Akgüç, Sahir Erman, C.I, İstanbul, M. Sadık Kağıtçı Matbaası, 1945, s.50 : "Sırf maddi manada kanunların en geniş ve en mühim nevi, icra kuvvetine mensup mercilerin, **anayasaya veya bu mahiyette diğer her hangi bir kanunun kendilerine verdiği salahiyyete binaen**, ısdar eyledikleri hukuk kaidelerinden tereküp eder."(Vurgu tarafımıza aittir.)

Dolayısıyla hukuk düzeninde yürütme organının, düzenleyici işlemler yaptığı görülüyor ise, mevcut hukuki düzende bu organ ya da makama düzenleme yetkisi açıkça ya da örtülü olarak verilmiş demektir⁴⁶. Her hukuk düzeninin temelinde anayasa yer aldığından, bu düzenleme yetkisinin *menşei* de bizatihi anayasa olacaktır. Zira anayasa, hukuk düzeninin *kurucu unsurudur*.

Özellikle hizmetlerin zamanında ve doğru biçimde verilmesi gerekliliği, yasama organının işleme usullerinin ağır olması ve yine yasama organının teknik bilgi gerektiren konularda yetersiz kalma ihtimalinin yüksek olması gibi unsurlar bu tezi destekleyen diğer verilerdir. Kısaca söylenebilir ki, yürütme organı düzenleyici işlem yapma yetkisine kendiliğinden sahiptir. Böyle bir yetkinin açıkça anayasada öngörülmüş olması gerekli değildir⁴⁷.

1982 Anayasası'nda düzenleme yetkisinin dayanağı sorunu asıl itibari ile iki ana başlık altında incelenebilir: Bunlardan ilki, yürütmenin görev ve yetki olduğunu öngören Anayasa'nın 8. maddesidir. İkinci başlık ise, Anayasa'nın tüzük ve yönetmeliklere ilişkin 115 ve 124. maddeleridir.

İdarenin genel düzenleme yetkisine dayanak olarak anılan Anayasa'nın 115 ve 124. maddeleri, Anayasa'nın 8. maddesine oranla daha kesin delil görüntüsünde karşımızda durmaktadır. Zira bu maddeler⁴⁸, neredeyse düzenleme yetkisini kullanabilecek tüm idareleri kapsamına alacak geniş bir niteliğe haizdir. Bu çıkarımın yanı sıra, Anayasa'nın 8. maddesinin düzenleme yetkisine dayanak yapılması noktasına da değinmekte fayda vardır. Düzenleme yetkisinin, yürütmenin görev ve yetki olduğu hükmünü koyan bu maddeye dayan-

⁴⁶ Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.I, Hak Kitabevi, 3. Bası, İstanbul, 1966, s.371: "Tüzükler ve yönetmelikler yapmak suretiyle idareye tanınan tanzim salahiyeti anayasanın 107 ve 113. maddelerinde bahis mevzuu olmakla beraber idarenin maddi bakımdan kendi fonksiyonuna yabancı olan böyle bir salahiyeti haiz olması, icra fonksiyonun ve amme hizmetlerinin hususiyetiyle de izah edilebilir. Yani anayasada mevcut bu sarıh bir hüküm olmasa da idare gene kendine düşen fonksiyonu ifa edebilmek için bir tanzim salahiyetine sahip olmak mecburiyetindedir, çünkü idare ifa edeceği amme hizmetinin işlemesi ve hatta kuruluşu, fertlerin bunlardan istifade tarzları hakkında umumi kaideler koymak mecburiyetindedir."

⁴⁷ Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Güncelleştirilmiş 22. Bası, Ankara, Eylül 2005, s.331.

⁴⁸ Bu çıkarımı destekleyici bir görüş olarak Tahsin Bekir Balta, İdare Hukukuna Giriş I, Ankara, TODAİE Yayınları, 1968, s.122' de 1961 Anayasası yönünden genel düzenleme yetkisinin, 113. maddede hayat bulduğunu söylemektedir.

dırılması, özel olarak idarenin düzenleme yetkisine özgülenmiş hükümlerin yanında (A.Y. m.115 ve m.124) *zorlama bir yorum* görüntüsü vermektedir. Zira bu halde Anayasada konuya ilişkin özel düzenlemelere yer verilmesinin sebebinin açıklanması da son derece zor olacaktır.

Bu bakımdan Türk hukukunda düzenleme yetkisinin dayanağı, spesifik bir hüküm olmayıp, Anayasanın münferit hükümleridir. Buna göre, Bakanlar Kurulu, bakanlar ile kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu türev düzenleme yetkisi, kaynağını Anayasa'nın 115 ve 124. maddelerinde bulmakta; Cumhurbaşkanı'nın istisnai olarak sahip olduğu özerk düzenleme yetkisi ise Anayasa'nın 107. madde hükmünde belirlemektedir. Bunlara ek olarak, Türk hukukunda anayasal bir dayanağı bulunmayan, ancak uygulamada örnekleri ile sıkça karşılaşılan adsız düzenleyici işlemler kategorisi de yine varlığını sürdürmektedir⁴⁹.

B. Kanunla Olan İlişkisi

Türk hukukunda, idarenin düzenleme yetkisini kullanabilmesi için o alanın daha önceden kanunla düzenlenmiş olması gerektiği kuralı konuya ilişkin araştırma ve tespitlerde sıkça karşımıza çıkmaktadır⁵⁰. Gerek tüzük ve yönetmeliklerin kanunların uygulanmasını göstermek üzere çıkarılacağını öngören Anayasa'nın 115 ve 124. mad-

⁴⁹ Atay, a.g.e., s.72 : "Adsız düzenleyici işlemlerin, idarenin kural koyma yetkisi bağlamında ortaya çıkardığı sorun, 1924 Anayasası'nda düzenlenen 'nizamname' ve 1961 ve 1982 Anayasalarında düzenlenen 'tüzük ve yönetmelik' olmak üzere, belirli işlem türlerinin Anayasada yer alması karşısında, nizamname, tüzük ve yönetmelik işlemlerin dışında kalan kural koyucu işlemlerin hukuki dayanağıdır. Bu hukuki dayanak sorunu, idarenin kural koyma yetkisinin kaynağı sorusuna verilecek yanıtla ilgilidir. Zira, idarenin kural koyma yetkisi, kural koyucu işlemlerin düzenlendiği Anayasal hükümlerden kaynaklanıyorsa, idarenin bu işlemler dışında kural koyucu işlem yapma yetkisi söz konusu olmayacak, fakat somut Anayasal hükümler, zaten mevcut kural koyma yetkisinin bir sonucu iseler, dayanak sorunu kalmayacaktır."

⁵⁰ Güneş, a.g.e.s.147 : "Düzenleyici işlemler ile yasama işlemi arasındaki sınırlar(ı) 'genel esaslar' 'temel hükümler' gibi kategorilerde aramaya imkan yoktur. Belli bir konuda temel hükümlerin de pek ala bir idari düzenlemede bulunması mümkündür. Yeter ki kanun idarenin yapabileceği işleri bir çerçeve teşkil edecek ölçüde göstermiş olsun. Mamafih bu çerçeve içinde yapılabilecek olan şeyler de, belli bir anda mevcut kanunlar blokunun hükümlerine ve bu hükümlerin kanun koyucu tarafından belirtilmiş bulunan bağlayıcılık derecesine bağlıdır. Çünkü idare her halde kanunların içinde kalmaya mecburdur." (Vurgular tarafımıza aittir.) Ayrıca bkz. Lütfi Duran, "İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları", İÜHFİM, C.XXX, Y.1964, S.1-2, s.466-492, s.473 vd.

deleri, gerekse de idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve kanunla düzenleneceğini hüküm altına alan Anayasa'nın 123. maddesi, varılan bu sonucu doğrular niteliktedir. Düzenleme yetkisi idareye üstlendiği görevleri yerine getirmek üzere tanınacağına ve bu görevler de ancak kanunla düzenlenebileceğine göre, anılan bu maddeler, kanuna dayanmayan düzenleme yetkisi olamayacağının dolaylı bir göstergesi sayılabilir⁵¹.

İdarenin düzenleme yetkisini kullanabilmesi için bir kanunun varlığı aranmakta ise de, kural olarak, bu yetkinin kanunda açıkça zikredilmesine gerek yoktur. Anayasa'nın düzenleme yetkisini içeren ilgili hükümleri de bu yönde bir zorunluluk öngörmemektedir. Dolayısıyla söylenebilir ki, bir kanunun uygulanmasının sağlanabilmesi için, ilgili kanunun bunu açık bir şekilde öngörmesi gerekmez. Bir kanun çıkarıldığı anda *buna paralel biçimde* idare de, o kanunun uygulanmasını sağlamak bakımından bir düzenleme yetkisine sahip olmaktadır.

Doktrinde kabul edilen bir başka görüş⁵² önemi nedeniyle burada temas etmek faydalı olacaktır. Bu görüş uyarınca, idarenin düzenleme yetkisi, her zaman Anayasa ve kanundan kaynaklanmaz. Bazen de "*eşyanın tabiatı*"ndan kaynaklanır. Kanun koyucunun her şeyi düzenleme imkanının bulunmaması, kamu hizmetinin iyi işlemesi, kamu düzeninin ve kamu yararının sağlanması⁵³, takdir yetkisinin objektifleştirilmesi gibi etkenler, idarenin bir kanuna dayanmasa dahi, düzenleme yetkisine sahip olmasını sonuçlamaktadır. İdarenin eşyanın tabiatından kaynaklanan bir düzenleme yetkisine sahip olması, bu yetkinin kanuna dayanmak (*secundum legem*) zorunda olmadığını da göstermektedir.

Bu görüşten çıkarılacak sonuç olarak, idare, kendisine kanunla yetki verilmemiş olsa dahi ilk elden o alanda düzenleme yapma yetkisine haizdir. Bu yetki de, idarenin *asli* (*muhtar, otonom*) düzenleme yetkisine sahip olduğunu göstermektedir⁵⁴. Konuya ilişkin Danıştay, bir

⁵¹ Öztürk, İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, s.143.

⁵² Kemal Gözler, İdare Hukuku, C.I, Ekin Kitabevi, Bursa, Nisan 2003, s.1034 vd.

⁵³ DDK., T.28.04.1972, E.1968/709, K.1972/364, AİD, C.5, S.4, 1972, s.201-202: "Kamu yararının gerektirdiği hallerde, idarenin genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğu hukukun genel ilkelerindedir. Bu nedenle, idarenin toplum ve hizmet yararına bir alanı düzenlemesi için, mutlak surette, idareye bu hususta yetki tanıyan bir metnin varlığı zorunlu değildir."

⁵⁴ Gözler, a.g.e., s.1034 : "Ancak burada şu noktanın altını çizmek gerekir: İdare eşyanın tabiatından kaynaklanan düzenleme yetkisine sahip olduğu durumlarda

örnek olayda, Türkiye üzerinden karayolu transit taşımaları ile Türkiye’ de transit eşyanın taşınması esaslarına ilişkin Bakanlar Kurulu kararı ile tırlardan geçiş ücreti alınmasını “Devletin egemenlik hakkı ve idarenin genel düzenleme yetkisi” ne dayandırarak bu tezi destekleyici bir içtihat ortaya koymuştur⁵⁵.

IV. DÜZENLEME YETKİSİNE ANAYASA MAHKEMESİ’NİN BAKIŞI

Türk hukukunda düzenleme yetkisine ilişkin Anayasa Mahkemesi’nin kuruluşundan bugüne kadarki içtihatları incelendiğinde, Yüksek Mahkeme’nin yürüme organı özelinde idarenin düzenleme yetkisinin sınırlarını yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi çerçevesinde çizdiği gözlemlenmektedir⁵⁶. Yüksek Mahkeme birçok kararında içtihat ettiği üzere, idarenin herhangi bir konuda asli düzenleme yetkisi yoktur. Dolayısıyla idarenin düzenleme yetkisi, ancak Anayasa ve kanunların çizdiği çerçeve içinde kullanılabilir bağimli ve türev bir yetkidir⁵⁷.

Yüksek Mahkeme’ye göre, idareye düzenleme yetkisi, ancak düzenlenecek alanın esaslı hükümleri, temel esasları ve uyulacak genel

dahi, kanuna dayanmadan olağan dönem kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik çıkaramaz. Bu üç işlem Anayasamıza göre daima kanuna dayanmak, secundum legem nitelikte olmak zorundadır. O halde, idare, Türkiye’de, eşyanın tabiatından kaynaklanan düzenleme yetkisini, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik dışındaki düzenleyici işlemlerle (...) adsız düzenleyici işlemlerle yapmalıdır.”

⁵⁵ Fatih Aydın, Türk Pozitif Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisi, T.C Başbakanlık Uzmanlık Tezi, Ankara, 2000, s.41.

⁵⁶ Taner Ayanoglu, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği”, İÜHFM, C.65, S.1, 2007, s.39-83, s.69.

⁵⁷ AYM, T.06.07.1993, E.1993/5, K.1993/25, R.G.25.02.1995, S.22213: “Anayasa’nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti’nin Başlangıç’ta belirtilen temel ilkelere dayanan bir Devlet olduğu vurgulanmış, 176. maddesi ile Anayasa metni içinde olduğu açıklanan ‘Başlangıç’ bölümünde ise, güçler ayrılığı ilkesine yer verilmiştir. Bu ilke gereği yasama, yürütme ve yargı yetkileri kullanacak organlar Anayasa’nın 7., 8. ve 9. maddesinde gösterilmiştir. Bu bağlamda, Anayasa’nın 7. Maddesinde, yasama yetkisinin T.B.M.M’nce kullanılacağı ve devredilemeyeceği kurala bağlanmıştır. Bu kural karşısında Anayasa’da yasayla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilmesi olanaklı değildir. **Yürütmenin düzenleme yetkisi, sınırlı, tamamlayıcı ve bağimli bir yetkidir.** Bu nedenle, Anayasa’da öngörülen ayrık durumlar dışında, yasalarla düzenlenmemiş bir alanda, yasa ile yürütmeye genel nitelikte bir kural koyma yetkisi verilemez.” (Vurgu tarafımıza aittir.)

kuralları yasama organınca belirlendikten sonra verilebilir⁵⁸. Bu görüşten çıkan sonuç olarak, idarenin düzenleme yapabilmesi için, kanunun, idareye bırakılan düzenleme alanının temel ilkelerini koyması, başka bir ifadeyle, çerçevesini çizmesi gerekmektedir⁵⁹. Anayasa uyarınca, yasama organı ilkel ve asli düzenleme yetkisine sahip olmasına rağmen, yasama organı bu yetkisini devretme yetkisine ya da bu yetkinin devri sonucu doğuracak yasa yapma yetkisine sahip değildir.

Anayasa Mahkemesi bir başka kararında, yasama organının düzenleme yetkisini açıklarken güzel bir benzetme yapma yoluna gidecek şu yönde hüküm tesis etmiştir: “...Kuşkusuz ki Yasama Organının geniş bir düzenleme alanı vardır. Ancak bu alan ne kadar geniş olursa olsun Anayasa’ya dayanmak zorundadır. Çünkü bir ‘Hukuk Devleti’ndeki düzenlemeler muhteşem bir ağaca benzer. Anayasa bu ağacın kökünü (temelini), kanunlar gövdesini, tüzük ve yönetmelikler kollarını, tebliğ ve genelgeler dallarını, çeşitli açıklamalar ise yapraklarını oluşturur. Bir ağacın kaynağını kökünden almayan bir ‘uzunun’ hayatta kalması mümkün olmadığı gibi, bir ‘Hukuk Devleti’nde kaynağını Anayasa’dan almayan bir düzenlemenin hukuk alanında varlığını sürdürmesi düşünülemez⁶⁰.”

Genel kabul gören görüş uyarınca, idareye sınırları belirsiz bir takdir yetkisi tanınması, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırıdır. Mahkeme bu teze ilişkin verdiği bir kararında şu hükme varmıştır: “İlkel bir yetki olan yasama yetkisine sahip yasa koyucu, belli konuda gerekli kuralları eksiksiz olarak koyacak, eğer uygun veya zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları iyice gösterilmiş alanlar bırakacak, idare ancak o alanlar içindeki takdir yetkisine dayanarak, yasalara aykırı olmamak üzere bir takım kurallar koyup yasanın uygulanmasını sağlayacaktır. (...) Devlet içinde yürütmenin görevleri ise, ancak yasa kurallarını uygulamaktır⁶¹.”

⁵⁸ AYM., T.29.11.2006, E.2004/102, K.2005/96, R.G.07.09.2006, S.26282; AYM., T.23.02.2006, E.2005/42, K.2006/27, R.G.23.03.2007, S.26471.

⁵⁹ AYM., T.01.06.2005, E.2004/60, K.2005/33, R.G.23.03.2006, S.26117: “...657 sayılı Yasa’nın 29. maddesinde belirlenen sınırlar içinde hangi nitelik ve nicelikteki hediyein insani ilişkilerin kabul edilebilir ölçüsünü aştığını günün koşullarına göre belirleme yetki ve görevinin Kurul’a verilmesi, kamu görevlisine getirilmiş yeni bir yükümlülük olmadığı gibi yasama yetkisinin devri anlamına gelmez.”

⁶⁰ AYM., T.11.06.2003, E.2001/346, K.2003/63, R.G.08.11.2003, S.25283 (Altı taraftan çizilmiştir.)

⁶¹ AYM., T.23,24,25.10.1969, E.1967/41, K.1969/57, R.G.12.03.1971, S.13776.

Anayasa Mahkemesi'nin idareye düzenleme yetkisi verilmesi konusunda getirdiği bir başka önemli ölçüt de, yasa koyucunun genel kuralları koyup idareye takdir yetkisine göre düzenleyebileceği alan bırakırken⁶², idarenin yargısal denetiminin etkinliğini engellemeyecek nesnel kurallar koymasındır⁶³. Hukuk Devleti'nde, yargı denetiminin sağlanabilmesi için idarenin görev ve yetkilerine ilişkin sınırın yasalarda açıkça gösterilmesi bir zorunluluktur⁶⁴.

Son olarak, Anayasa Mahkemesi'nin yanı sıra Danıştay'ın da konuya yaklaşımını irdelemekte fayda vardır. Danıştay'a göre, "Yönetmelikler, yasa tekniğine uygun olmaması ve güçlükler bulunması nedeniyle yasal düzenlemelerde yer almayan ancak idarenin işleyişi ve kamu yararı için önceden belirlenmesi zorunlu bulunan teknik konu ve ayrıntıları, yasal çerçeve içerisinde kalmak koşuluyla düzenleyebilir. Kamu idaresi tarafından görev alanına giren konularda yönetmelikler yapılırken yasanın bütününe bağlı kalınması zorunlu olduğu gibi, yasayı ve yasanın amacını aşar veya yasa konusu alanlara girer nitelikte düzenleme yapma olanağı da bulunmamaktadır"⁶⁵.

SONUÇ

Konuya ilişkin tartışmaların odağı, devletin düzenleme yetkisinin kapsam ve sınırlarının net biçimde çizilmemesi ve bu durumun da hukuksal sorunların doğmasına neden olmasıdır. Bahse konu sorunların önüne geçebilmek ise, ancak, her devlet organının kendilerine pozitif hukuk tarafından çizilen çerçevenin dışına çıkmaması ile mümkün görülmektedir. Buradan yola çıkarak öncelikle söylenmelidir ki, mevcut ya da yapılacak her düzenlemenin pozitif hukuk kurallarının en üstünü niteliği taşıyan anayasaya uygun olması gerektiği, genel hukuk ilkelerindedir. Bu nedenle yapılan her düzenleme, şayet özü ya da

⁶² Halil Kalabalık, "İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması", GÜHFD, C.I, S.2, 1997, s.205-232, s.207: "İdarenin takdir yetkisi tanınması hem kaçınılmaz hem gerekli ve hem de makbul bir husustur. Öncelikle belirtmek gerekir ki, idarenin takdir yetkisi, yürütme ve idare fonksiyonunun mahiyetinden kaynaklanmaktadır. Bir kere, devlet hayatının pratik zorunlulukları, böyle bir sonuca varmayı gerekli kılmaktadır. Özellikle karmaşıklaşmış, uzmanlaşmış ve çok geniş alanlara yayılmış olan modern devlet hayatı içerisinde, idarenin bütün eylem ve işlemlerinin yasama organı tarafından önceden düzenlenmesi gerektiğini savunmaya imkan yoktur. Buna yasama organının ne çalışma süresi, ne uzmanlığı ve ne de hayli ağır işleyen çalışma usulleri müsaittir."

⁶³ Ayanoglu, *a.g.m.*, s.73.

⁶⁴ AYM, T.11.06.2003, E.2001/346, K.2003/63, R.G.08.11.2003, S.25283.

⁶⁵ Dan. 13. D., T.24.01.2006, E.2005/75, K.2006/474, DD., S.113, s.146;

Ayrıca Dan. 5. D., T.25.05.1988, E.1987/2545, K. 1988/1659, DD., S.72-73.

sözyle anayasaya aykırılık taşıyorsa, o düzenlemenin geçerli olamayacağı tartışmasızdır. Ancak anayasada doğrudan doğruya bu yetkinin kullanımına ilişkin bir hüküm bulunmaması, tek başına yapılan düzenlemenin geçersiz olduğu sonucunu doğurmamalıdır. Ayrıca düzenleme yetkisi kullanılırken, yapılan düzenlemenin anayasanın yanı sıra ilgili kanuna da uygun olması, gözden uzak tutulmaması gereken bir husus olarak vurgulanmalıdır. Düzenleme yetkisi açısından öncelikle bu yönde bir hassasiyet geliştirilmelidir.

Bununla beraber düzenleme yapan organın sahip olduğu takdir yetkisi, düzenleyici işlemin yargısal denetimi açısından sorun oluşturmaktadır. Zira söz konusu takdir yetkisi, mahkemelerin iş bu düzenleyici işlemler üzerindeki incelemelerinde yerindelik denetimine kayabilme tehlikesini beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla, alınacak bir önlem olarak, hem düzenleme hem de yargısal denetim yetkisinin sınırları çok iyi belirlenmeli ve düzenleyici işlemlerin yargısal denetiminde çok dikkatli ve titiz davranılmalıdır.

KAYNAKLAR

- Aldıkaçtı, Orhan : Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, Genişletilmiş 3. Baskı, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1978.
- Atay, Yeliz Şanlı : Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler, 1. Basım, Ankara, TODAİE Yayınları, 2011.
- AÜHF-AÜSBF : Gerekçeli Anayasa Önerisi, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1982.
- Ayanoğlu, Taner : "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Düzenleme Yetkisi ve TAPDK Örneği", İÜHFM, C.65, S.1, 2007, s.39-83.
- Aydın, Fatih : Türk Pozitif Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisi, T.C Başbakanlık Uzmanlık Tezi, Ankara, 2000.
- Balta, Tahsin Bekir : İdare Hukukuna Giriş I, Ankara, TODAİE Yayınları, 1968.
- Berkes, Niyazi : Türkiye'de Çağdaşlaşma, İstanbul, Doğu-Batı Yayınları, İstanbul Matbaası, t.y.
- Duran, Lütfi : "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir Mi?", İHİD, Y.4, S.1-3, 1983, s.33-42.
- Duran, Lütfi : "İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları", İÜHFM, C.XXX, Y.1964, S.1-2, s.466-492.
- Duran, Lütfi : İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982.
- Erdil, Kürşat : Yürütmenin Güçlendirilmesi Eğiliminin 1982 Anayasası'ndaki Normatif Düzenlemeye Yansımaları, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, İstanbul, 1997.
- Gözler, Kemal : İdare Hukuku, C.I, Bursa, Ekin Kitabevi, Nisan 2003.
- Gözübüyük, Şeref : Yönetim Hukuku, Güncelleştirilmiş 22. Bası, Ankara, Turhan Kita-

- bevi, Eylül 2005.
- Günday, Metin : İdare Hukuku, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011.
- Güneş, Turan : Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1965.
- Kalabalık, Halil : "İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması", GÜHFD, C.I, S.2, 1997, s.205-232.
- Kalabalık, Halil : "İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi", GÜHFD, C.I, S.1, 1997, s.172-211.
- Kent, Bülent : "Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, C.LXIX, S.1-2, 2011, s.485-504.
- Kuzu, Burhan : Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987.
- Kuzu, Burhan : Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler, İstanbul, Üçdal Neşriyat, 1985.
- Okandan, Recai G. : Amme Hukukumuzun Ana Hatları, Birinci Kitap, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1957.
- Onar, Sıddık S. : İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.I, 3. Bası, İstanbul, Hak Kitabevi, 1966.
- Özay, İl Han : Günışığında Yönetim, İstanbul, Filiz Kitabevi, Ekim 2004.
- Özbudun, Ergun : Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 12. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2011.
- Öztürk, Kazım : Son Değişiklikleriyle Gerekçeli Anayasa, 2. Bası, İstanbul, Bilgi Yayınevi, 1975.
- Öztürk, K. Burak : Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2009. (İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı)
- Sarıca, Ragıp : Türkiye'de İcra Uzununun Tanzim Salahiyeti, İstanbul, Cumhuriyet Matbaası, 1943.
- Satı, Sevilay : "İdarenin Düzenleyici İşlemleri", (Çevrimiçi) <http://www.turkhukuk sitesi.com> , 16.03.2012.
- Soysal, Mümtaz : Anayasaya Giriş, Ankara, Sevinç Matbaası, 1968.
- Tan, Turgut : "1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği (Güçlü Devlet ya da Güçlü Yürütme)", Anayasa Yargısı, C.I, 1984, s.31-47.
- Tan, Turgut : "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi", Anayasa Yargısı, C.III, 1986, s.203-216.
- Tanör, B./ Yüzbaşıoğlu, N. : 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul, Beta Yayınevi, Ekim 2005.
- Teziç, Erdoğan : Anayasa Hukuku, 11. Bası, İstanbul, Beta Yayınevi, Ekim 2006.
- Yılmaz, Veli : İdarenin Düzenleyici İşlemleri ve İptalinin Doğurduğu Hukuki Sonuçlar, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2008.
- Zanobini, Guido : İdare Hukuku -Umumiyet İtibari ile İdari Nizam-, Çev. Atıf Akgüç, Sahir Erman, C.I, İstanbul, M. Sadık Kağıtçı Matbaası, 1945.