



e-ISSN: 2667-6117

Yıl / Year: 2025

Cilt / Volume: 7

Sayı / No: 1

Eserin Türü /

Manuscript Type

Araştırma Makalesi

/ Research Article

DOI:

10.47136/asbuhfd.
1557543



YASAMA VE YARGI ORGANLARININ YÖNETMELİK YAPMA YETKİSİ ÜZERİNE

On the Authority of Legislative and Judicial Bodies to Make Regulations

Ramazan Çağlayan*

Öz

İşlevsel anlamda idare kavramı içinde yer alan kuruluşlar anayasa, kanun veya işin mahiyetinden kaynaklanan yetkiye dayanarak düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahiptirler. Düzenleyici işlemlerin başında da yönetmelik yer almaktadır. İdarî işlemler yetki, şekil, sebep, konu ve maksat olmak üzere beş unsurdan oluşmaktadır. Bir işlemin kim tarafından yapılabileceği yetki unsuru oluşturmaktadır. İdare hukukunda yetki unsuru kamu düzeninden sayılır. Dolayısıyla hukuk kuralı ile yetkilendirilmeyen mercinin yaptığı işlem hukuka aykırıdır. Anayasanın 124. maddesinde yönetmelik yapma yetkisine sahip olan merciler Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri olarak sayılmaktadır. Yasama organı ve yargı organı (yüksek mahkemeler) burada sayılanlar içinde yer almamaktadır. Başka bir ifadeyle anayasa, yasama ve yargı organına yönetmelik yapma yetkisi vermemektedir. Anayasanın bu düzenlemesine rağmen kanunla, yasama ve yargı organının yönetmelik yapma yetkisi verildiği görülmektedir. Bu kanunların anayasa aykırı olduğu kanaatindeyiz.

Abstract

Institutions within the concept of administration in the functional sense have the authority to make regulatory acts based on the constitution, law or the authority arising from the nature of the work. Regulations are at the top of the list of regulatory acts. Administrative acts consist of five elements: competence, form, reason, subject matter and purpose. The element of competence constitutes by whom an action may be taken. In administrative law, the element of competence is considered as a matter of public order. Therefore, the action taken by the authority not authorised by the rule of law is unlawful. Article 124 of the Constitution lists the authorities authorised to make regulations as the President, ministries and public legal entities. The legislature and the judiciary (high courts) are not included here. In other words, the constitution does not authorise the legislature and the judiciary to make regulations. Despite this provision of the Constitution, it is observed that the legislative and judicial bodies are authorised by law to make regulations. We are of the opinion that these laws are unconstitutional.

Makale Gönderim Tarihi / Received: 28.09.2024

Makale Kabul Tarihi / Accepted: 04.10.2024

Hakem Değerlendirmesi / Peer Review: Çift kör hakem.

Double peer-reviewed.

Anahtar Kelimeler / Keywords:

Yasama, Yargı, İşlevsel anlamda idare, Yönetmelik, Yetki, Anayasaya aykırılık.

Legislative, Judicial, Functional administration, Regulation, Authorisation, Unconstitutionality.

Atıf / Citation:

Çağlayan, Ramazan. "Yasama ve Yargı Organlarının Yönetmelik Yapma Yetkisi Üzerine" *ASBU Hukuk Fakültesi Dergisi* 7, no. 1 (2025) 1-20.

Yazar Bilgileri / Authors Information:

*Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, caglayanhukuk@yahoo.com, ORCID: 0000-0003-1658-3178.

Teşekkür / Acknowledgments: Bulunmamaktadır

Finansal Destek / Financial Support: Finansal destek alınmamıştır.

Çıkar Çatışması / Conflict of Interest: Çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Etik Kurul Onayı / Ethics Committee Approval: Çalışma için etik kurul onayı gerekmemektedir.

Yapay Zeka Araçlarının Kullanımı / Use of Artificial Intelligence: Yapay zeka araçlarından yararlanılmamıştır.

Extended Summary

Institutions within the concept of administration in the functional sense have the authority to make regulatory acts based on the constitution, law or the authority arising from the nature of the work. Regulations are at the top of the list of regulatory acts. Administrative acts consist of five elements: competence, form, reason, subject matter and purpose. The element of competence constitutes by whom an action may be taken. In administrative law, the element of competence is considered as a matter of public order. Therefore, the action taken by the authority not authorised by the rule of law is unlawful. Article 124 of the Constitution lists the authorities authorised to make regulations as the President, ministries and public legal entities. The legislature and the judiciary (high courts) are not included here. In other words, the constitution does not authorise the legislature and the judiciary to make regulations. Despite this provision of the Constitution, it is observed that the legislative and judicial bodies are authorised by law to make regulations.

The concept of ‘regulation’ means ‘rule-making’ in public law. In legal science, a rule means ‘a norm that determines abstract, objective and general institutions’. Accordingly, a set of rules that are abstract, general, directed to everyone and whose addressee is not certain in advance is called a regulatory act. The first thing that comes to mind when abstract and general rules are mentioned is the law. This is because law in the material sense refers to a ‘general’, abstract and ‘impersonal’ (non-personal) legal text. The power to take action under the name of law is a power granted exclusively to the legislature by the Constitution. In addition to laws, the legislature may also adopt acts such as internal rules of parliament and other parliamentary resolutions. These also fall within the scope of legislative activity. In our law, there are also administrative regulatory acts made by the administration.

Article 124 of the Constitution, entitled ‘regulations’, authorises the President of the Republic and ministries to issue regulations within the state legal entity. Nevertheless, it is observed that the laws authorise the legislative and judicial bodies (high courts) to make regulations and that they also make regulations under the name of regulations. Law No. 6253 of 2011 on the Administrative Organisation of the Presidency of the Grand National Assembly of Turkey grants the legislative body (the Grand National Assembly of Turkey) the power to make regulations. These regulations are as follows. The Rules of Procedure of the Grand National Assembly of Turkey authorise the legislature to make regulations. There are around 34 regulations issued by the legislature based on the authority derived from the Law and the Rules of Procedure.

Law No. 6216 dated 2011 on the Establishment and Trial Procedures of the Constitutional Court authorises the Constitutional Court to issue regulations. Law No. 2575 on the Council of State authorises the Council of State to make ‘internal rules’ and ‘regulations’, and the Council of State makes these regulations. The 1983 dated and 2797 numbered Law on the Court of Cassation authorises the Court of Cassation to make ‘internal regulations’ and ‘by-laws’.

In this study, the issue of whether the laws authorising the Legislature, the Constitutional Court, the Council of State and the Court of Cassation to issue regulations are in conformity with the Constitution will be discussed.

GİRİŞ

İdare dediğimiz teşkilât, kamu tüzel kişilerinden oluşmaktadır. İdare hak sahibi olabilmekte, borç altına girebilmektedir. Bunları yaparken de hukuk alanında etki doğuracak irade açıklamalarında bulunabilmektedir. İdare üstlendiği faaliyetleri yerine getirirken hukukî tasarruflar (idari işlem) ya da maddî tasarruflar (idari eylem) yapmak durumundadır. Genel olarak hukukî işlem, hukuk âleminde bir sonuç meydana getirmek amacıyla açıklanan irade beyanıdır. Hukukî işlemin idare hukukundaki yansıması da, idarenin hukuk âleminde bir sonuç meydana getiren irade beyanı olarak karşımıza çıkar. Çok genel olarak idari işlem, idarenin hukuk alanında bir etki doğurmaya yönelik ve kamu gücü kullanarak yapılan tek yanlı irade beyanlarıdır.

Maddî bakımdan (içeriğine göre) idari işlemler “düzenleyici işlemler” ve “birel-bireysel işlemler” olarak ikiye ayrılmaktadır. Soyut, genel, herkese yönelik, muhatabının kim olduğu önceden kesin olarak belli olmayan, nesnel ve genel durumları belirleyen normlar şeklindeki kurallar bütününe düzenleyici işlem denilmektedir. İdare tarafından yapılan düzenleyici işlemlerin en bilineni ve

anayasada düzenleme konusu yapısını da yönetmeliklerdir. Kuşkusuz yürütmenin/idarenin yapabileceği düzenleyici işlemler yönetmelikten ibaret değildir. Kanunî düzenlemelere göre yürütmenin/idarenin “yönerge”, “genelge”, “genel emir”, “tebliğ”, “tarife”, “kılavuz”, “imar planı” “sınav ilanı” gibi isimleri taşıyan düzenleyici işlemler de yapabileceği öngörülmektedir. Bunların adı Anayasada geçmediği için bunlara “adsız düzenleyici işlemler” ya da “yönetmelik benzeri düzenleyici işlemler” de denilmektedir. Mezkûr düzenleyici işlemlerden sadece “yönetmelik” Anayasada düzenlenmiştir.

Anayasanın 124. maddesinde, yürütmenin/idarenin yapabileceği düzenleyici işlemlerden “yönetmelik” konusu düzenlenmektedir. Düzenlemeye göre “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler”.

Bilindiği üzere devletin “yasama”, “yargı” ve “yürütme” olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Anayasanın 124. maddesinin lafzına bakıldığında, yönetmelik yapma yetkisinin devletin organları içinde sadece yürütmeye verildiği görülmektedir. Bu yetkinin yürütme içinde de merkezî idare (devlet tüzel kişiliği) bakımından “Cumhurbaşkanlığı” ve “bakanlıklara” hasredilmiştir.

Anayasanın bu düzenlemesine rağmen “yasama” ve “yargı” organına yönetmelik yapma yetkisi veren kanun hükümlerinin bulunduğu, uygulamada da bu organların yönetmelik yaptığı görülmektedir. Bu çalışmada yasama ve yargı organının yönetmelik yapma yetkisinin hukukî durumu ele alınacaktır.

Burada önce bu organların idare kavramı içinde yer alıp almadığı ve idarenin düzenleme yapma yetkisinden bahsedilecektir. Akabinde de yasama ve yargı organlarının yönetmelik yapma yetkisi ve bunların yargısal denetimi üzerinde durulacaktır.

I. YASAMA VE YARGI ORGANLARININ İDARE KAVRAMI İÇİNDE YER ALMASI

A. İdare Kavramı

Arapça kökenli bir kelime olan ve sözlükte “döndürme”, “çekip çevirme”, “yönetme” anlamlarına gelen¹ “idare” kelimesi, hukuk dilinde birden fazla anlamı içerecek şekilde; bir yandan “idarî faaliyet (idare etme işi-idarî etkinlik-*activité*)” anlamında, diğer yandan “idarî kuruluş (idarî faaliyeti yerine getiren teşkilât-*organe*)” anlamında kullanılmaktadır.² 1982 Anayasası’nda da idare kavramının, birden fazla anlamda; bazen “teşkilât” (m.125³), bazen “idarî faaliyet” (m.126⁴), bazen de “idarî faaliyet ve teşkilât” (m.123⁵) anlamında kullanıldığı görülmektedir.⁶ İdare kavramının, idare hukukuna özgü anlamı ise, devletin diğer işlevlerini yerine getiren yasama organının yasama faaliyeti; yargı organının yargılama faaliyeti dışında kalan faaliyetleridir.⁷

Bilindiği üzere devletin üç temel işlevini yerine getirmek bakımından, yasama, yargı ve yürütme olmak üzere üç organ ihdas edilmiştir. “İdare” denilen teşkilâtın bu organlar içindeki yerinin de belirlenmesi gerekmektedir. Bu durumda da karşımıza “organik anlamda idare” ve “işlevsel anlamda idare” kavramları çıkmaktadır.

¹ İdare: Yönetme, yönetim, çekip çevirme, ülke işlerinin yürütülmesi, kamuya ilişkin hizmetlerin bütünü, bir kurum veya kuruluşun yönetildiği yer veya makam, bir kurumun işlerini yürüten kurul, tutum, idare kadrolu veya lambası, hoş görme, göz yumma, yetinme (TDK Büyük Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>).

² Jean Rivero, *Droit Administratif* (Daloz 1971), 9; Jean Rivero ve Jean Waline, *Droit Administratif*, (Daloz 1998), 11; A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku C.I Genel Esaslar*, (Ankara: Turhan Kitapevi, 2001), 3.

³ AY, m.125: “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”.

⁴ AY, m. 126: “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır”.

⁵ AY, m. 123: “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür kanunla düzenlenir”.

⁶ Gözübüyük ve Tan, *İdare Hukuku C.I Genel Esaslar*, 3.

⁷ Rivero, *Droit Administratif*, 9; Rivero ve Waline, *Droit Administratif*, 11.

1. Organik Anlamda İdare Kavramı

Organik anlamda idare, kuruluş (teşkilât) olarak idarenin, devletin üç temel organı arasındaki yerinin belirlenmesini ifade etmektedir. Devletin yasama, yargı ve yürütme olarak üç temel organı bulunduğu göre, idarenin bu organlar içinde nerede yer aldığı belirlenmesi organik anlamda idare kavramını ifade etmektedir.

Organik anlamda idarenin ne olduğunu, başka bir ifade ile idarenin diğer devlet organları içindeki yerini anayasaya bakarak belirlemek mümkündür:⁸

-*Yasama organı-idare ayrımı:* Anayasanın 7.maddesine göre yasama organı, Türkiye Büyük Millet Meclisidir. Yasama organı, yasama faaliyetleri yapmaktadır. İdare, yasama faaliyeti yapmadığına göre, yasama organı dışında yer almaktadır.

-*Yargı organı-idare ayrımı:* Anayasanın 9. maddesine göre, “yargı yetkisi Türk milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır.” Yargı organı, davalar hakkında karar vermek demek olan yargılama faaliyeti yaparlar. İdare, yargılama faaliyeti yapmadığına göre, yargı organı dışında yer almaktadır.

-*Yürütme organı-idare ayrımı:* Anayasanın “Yürütme” başlığını taşıyan 101-137. maddelerinde “yürütme organı”; 1. Cumhurbaşkanı (m.101-108), 2. İdare (m.123-137⁹) şeklinde sıralanmaktadır. Anayasanın bu düzenlemesine göre *idare*’nin, yürütme organının Cumhurbaşkanlığı dışında kalan kısmı ve diğer tüm kamu kuruluşlarını ifade ettiği söylenebilir.¹⁰ Burada şu hususu da belirtmek gerekir. Anayasanın düzenlemesine göre Cumhurbaşkanı, “idare” dışında gibi gözükmese de, tamamıyla idare dışında değildirler. Cumhurbaşkanının, Anayasadan ve kanunlardan kaynaklanan birçok idarî nitelikte görev ve yetkileri bulunmaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, idarî faaliyetleri bakımından, idare kavramı içinde yer almaktadırlar.¹¹

2. İşlevsel Anlamda İdare Kavramı

İşlevsel anlamda idare kavramı, yapılan faaliyetin hangi organ ya da teşkilât tarafından yürütüldüğüne değil, faaliyetin niteliğine göre belirleme yapılmasını esasına dayanmaktadır. Buna göre yürütülen faaliyet “*idarî faaliyet-idarî işlev*” ya da “*idarî etkinlik*” niteliğini taşıyorsa, bu faaliyeti yürüten birime “işlevsel anlamda idare” denir. Görüldüğü üzere burada “idarî faaliyet” ya da “idarî işlev” kavramının içeriğinin belirlenmesi hayati önemi haizdir. Öğretide değişik tanımlamalar yapılmaktadır.¹² Burada genel olarak idare işlevinin kısa olarak olumsuz bir tanımı yapılabilir; “*yasama ve yargı fonksiyonları dışında kalan tüm kamusal işler, idare işlevini meydana getirir*”.¹³ Başka bir ifade ile yasama, yargı ve yürütmenin, toplumun ortak, kolektif, günlük, teknik ve sürekli ihtiyaçlarını karşılama yönündeki faaliyetleri idare işlevini (idarî faaliyeti) oluşturur.¹⁴ Bu belirlemeden yola çıkarak şunları ifade edebiliriz:¹⁵

⁸ Bu konuda bkz. Metin Günday, *İdare Hukuku* (Ankara: İmaj Yayınları, 2002), 4-7; Gözübüyük ve Tan, *İdare Hukuku C.I Genel Esaslar*, 4.

⁹ 1982 Anayasasında idareye ilişkin düzenlemeler. Merkezî idare (m.126); Mahallî idareler (m.127); Yükseköğretim kurumları (m.130-131; Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (m.133); Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (m.134); Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (m.135); Diyanet İşleri Başkanlığı (m.136).

¹⁰ Günday, *İdare Hukuku*, 4.

¹¹ Günday, *İdare Hukuku*, 7-9.

¹² İdarî faaliyet (idarî işlev) tanımları hakkında bkz. Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri* (Ankara: Adalet Yayınevi 2024), 67-68.

¹³ Celal Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdarî İşlemin Kimliği*, (Ankara: Danıştay Yayınları, 1990) 63.

¹⁴ İl Han Özay, *Günüşişimde Yönetim*, (Alfa Yayınları 2002), 338.

¹⁵ Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, 68-69.

-*Yasama faaliyetleri idarî işlev dışındadır*: Bilindiği üzere yasama organının asıl görevi yasama faaliyetleri (kanun koymak, yürütmeyi denetlemek, parlamento kararları almak gibi) yapmaktır. Yasama faaliyetleri, idarî etkinlik (işlev) dışında yer almaktadır.

-*Yargılama faaliyetleri idarî işlev dışındadır*: Yargılama faaliyeti, yargı organı içinde yer alan ve hâkim statüsünde bulunan kişilerden oluşan bağımsız mahkemelerin, davalar hakkında yargılama usûllerine göre karar vermesidir. Bu anlamda yargı faaliyetleri, idarî işlev dışında yer almaktadır.

-*Hükûmet faaliyetleri idarî işlev dışındadır*: “Hükûmet işlemleri”, yürütmenin bazı “üst siyasi yönetim” etkinliklerini ifade etmektedir¹⁶. Yürütme organının, “hükûmet etme işlevi”¹⁷, “siyasî işlev”¹⁸, “politik işler”¹⁹ “hükûmet tasarrufu”²⁰, “hükûmet işlemleri (*actes de gouvernement*)”²¹ gibi isimler verilen faaliyetleri, idarî işlev dışında kalan etkinliklerdir. Meselâ hükûmetin (Cumhurbaşkanının) parlamento ile ilişkilerine yönelik (seçimlerin yenilenmesine karar vermek, Meclis açılış konuşması yapmak, kanunları veto etmek ya da yayımlamak gibi) faaliyetleri, Cumhurbaşkanının uluslararası ilişkilere yönelik (anlaşmaların akdedilmesi veya feshedilmesi ...) faaliyetleri, Cumhurbaşkanının olağanüstü hâl ilanı gibi faaliyetler, hükûmet faaliyetleri niteliğinde olup, idare işlevi dışında kalmaktadır.²²

B. Yasama ve Yargının İşlevsel Anlamda İdare İçinde Yer Alışı

Yukarıda idarî işlevi (idarî etkinliği), toplumun günlük, ortak ve sürekli ihtiyaçlarının karşılanması olarak tanımlamıştık. Bu nitelikteki faaliyetleri, esas itibarıyla yürütme ve onun uzantısı olan idare, yani organik anlamda idare kavramı içinde yer alan kuruluşlar yapmaktadır. Ancak yasama ve yargı organları, hatta bazen özel hukuk kişileri de idarî işleve giren faaliyetler yapabilmektedir. Bu nedenle de işlevsel anlamda idare kavramı içinde yer alabilmektedirler. Burada konumuz açısından yasama ve yargı organlarının işlevsel anlamda idare kavramı içinde yer almaları üzerinde kısaca durmak istiyoruz.

1. Yasama Organı İşlevsel Anlamda İdare İçindedir

Yasama organının yasama faaliyeti (kanun yapmak, parlamento kararları almak, yürütmeyi denetlemek²³) dışında, başkanlık, başkanlık divanı ve genel sekreterlik tarafından yürütülen ve idarî işleve giren faaliyetleri de bulunmaktadır. Örneğin yasama organında istihdam edilen personelin yönetimi (atama, yükselme, disiplin, emeklilik vs.), yasama organının mallarının idaresi gibi konular, yasama organının idare işlevine giren faaliyetleridir.²⁴ Bu faaliyetler bakımından yasama organı da işlevsel anlamda idare kavramı içinde yer almaktadır.

Nitekim Danıştay da konuyu bu şekilde ele almaktadır. “...*TBMM Başkanlığınca, TBMM’de görev yapan personel hakkında tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda, bu işlemler fonksiyonel açıdan idarî nitelik taşıdığından... bu konudaki davalar idarî yargı mercilerinin görev alanına girmektedir...*”²⁵

¹⁶ A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku C.II Genel Esaslar*, (Ankara: Turhan Kitapevi 2001), 24.

¹⁷ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları 2009), 26.

¹⁸ Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku* (Beta Yayınları 2009), 19.

¹⁹ Özay, *Günüştğinde Yönetim*, 341.

²⁰ Gözübüyük/Tan, *İdare Hukuku C.II Genel Esaslar*, 24.

²¹ René Chapus, *Droit Administratif Général*, (Montchrestien, C.I, 2000), 927; André de Laubaderé, Jean-Claude Venezia ve Yves Gaudemet, *Traité de Droit Administratif* (LGDJ, C.I, 1999), 703.

²² Chapus, *Droit Administratif Général*, 930-934; Rivero, *Droit Administratif*, 149-150; Laubaderé, Venezia ve Gaudemet, *Traité de Droit Administratif*, 704-707; Özay, *Günüştğinde Yönetim*, 341; Atay, *İdare Hukuku*, 26-27.

²³ İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa Hukuku Dersleri-Genel Esaslar*, (Legal Yayınları 2009), 117.

²⁴ Gözübüyük ve Tan, *İdare Hukuku C.II Genel Esaslar*, 136-138; Erkut, *İdari İşlemin Kimliği*, 73 vd.

²⁵ Danıştay 5. D, E.1987/2380, K.1987/1783, 16.12.1987, (DD-70-71, 271.)

2. Yargı Organı İşlevsel Anlamda İdare İçindedir

Yargı organı esas itibarıyla yargılama faaliyeti yapmaktadır. Yargılama faaliyeti, hâkim statüsüne sâhip üyelerden oluşan mahkemelerin, önlerine gelen davaları yargılama usullerine göre görüp karara bağlamasıdır.²⁶ Yargı organının yargılama faaliyeti dışında, idare işlevine giren, idarî nitelikteki işlemleri de bulunmaktadır.²⁷ Adâlet hizmetinin kuruluş ve yürütülüşüne ilişkin düzenleyici ve bireysel işlemler, adâlet hizmetinde çalışan idarî personelin yönetimine (atama, terfi, disiplin, izin, emeklilik gibi) ilişkin işlemler idarî işleve girmektedir.²⁸ Bu faaliyetler bakımından yargı organı da işlevsel anlamda idare kavramı içinde yer almaktadır.

Danıştay'ın içtihadı da yargı organının işlevsel anlamda idare içinde yer aldığı yönündedir. “...Yargı organlarının da idarî nitelikte işlem tesis edebilecekleri ve bu işlemlerin idarî yargıda dava konusu edilebilecekleri açıktır. Ancak, bir yargı merciinin tesis ettiği işlemin, yargısal değil, idarî olduğunu kabul edebilmek için de, söz konusu işlemin bütünüyle idarî işleviyle ilgili olması, yargısal nitelikte bir yetkinin kullanılmasına ilişkin bulunmaması gerekir...”²⁹

C. Yasama ve Yargı Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi

Sözlük anlamı “düzenli hâle koymak, düzen vermek, tanzim ve tertip etmek” olan “düzenleme” kavramı, kamu hukukunda “kural koyma” anlamına gelmektedir.³⁰ Hukuk bilminde kural, “soyut, nesnel ve genel durumları belirleyen norm” demektir.³¹ Buna göre, soyut, genel, herkese yönelik, muhatabının kim olduğu önceden kesin olarak belli olmayan kurallar bütününe düzenleyici işlem denilir.

Soyut ve genel kurallar denilince ilk akla gelen kanundur. Zira maddî anlamda kanun, “genel”, soyut ve “gayri şahsî” (kişisel olmayan) bir hukuk metnini ifade etmektedir.³² Bu yaklaşıma göre genel, soyut ve gayri şahsî olan her hukuk metni “kanun” kavramı içinde yer alır. Ancak Türk hukukunda genel olarak “şekli anlamda kanun” anlayışı kabul edilmektedir. Şekli anlamda kanun, yasama organının, mevzuatta öngörülen usullere göre kanun adı altında yaptığı işlemlerdir.³³ Öte yandan kanun adı altında işlem yapma yetkisi anayasayla münhasıran yasama organına tanınmış bir yetkidir. Buna mukabil, yürütmenin ve yargının yaptığı işlemler, içerikleri bakımından kanuna benzese (genel, soyut gayri şahsî olsa) bile kanun olarak kabul edilemeyecektir.³⁴ Yasama organı kanun yanında, meclis içtüzüğü ve diğer parlamento kararları gibi işlemler de yapabilmektedir. Bunlar da yasama faaliyeti kapsamına girmektedir. Biz burada yasama faaliyeti dışındaki düzenleyici işlemler üzerinde durmaktayız.

Hukukumuzda idare tarafından yapılan idarî düzenleyici işlemler de bulunmaktadır. İdare denilen kuruluşlara bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi görevi yüklenmektedir. Bu görevlerin yerine layıkıyla yerine getirilebilmesi ise idareye bir takım yetkilerin (işlem, eylem ve sözleşme yapma) verilmesi ile mümkün olabilmektedir.

İdarenin düzenleyici işlem yapma yetkisinin kaynağı anayasa olabilmektedir. Nitekim Anayasada, düzenleyici işlemlerden Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (m.104) ve yönetmelik (m.124) çıkarma konusunda idareye yetki verilmektedir.

²⁶ Erkut, *İdari İşlemin Kimliği*, 78.

²⁷ Baki Kuru, Ramazan Arslan ve Ejder Yılmaz, *Medeni Usul Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınevi 2005), 58; Erkut, *İdari İşlemin Kimliği*, 78.

²⁸ Kuru, Arslan ve Yılmaz, *Medeni Usul Hukuku*, 58; Erkut, *İdari İşlemin Kimliği*, 79; Rivero, *Droit Administratif*, 147-148; Chapus, *Droit Administratif Général*, 950 vd.

²⁹ Dan. 10. D. E.1990/2918, K.1990/1760, 20.09.1990, (DD.82-83, 1001.)

³⁰ Özey, *Günüştğinde Yönetim*, 347.

³¹ Özey, *Günüştğinde Yönetim*, 347.

³² Erdoğan Teziç, *Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, (Fakülteler Matbaası 1972), 33.

³³ Teziç, *Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, 39.

³⁴ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları, 2000), 174-175.

İdarenin düzenleyici işlem yapma yetkisinin kaynağı kanunlar olabilmektedir. İdarenin düzenleyici işlemleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelikten ibaret değildir. Kanunlarda “yönerge”, “genelge”, “genel emir”, “tebliğ”, “tarife”, “kılavuz”, “imar planı” “sınav ilanı” gibi isimleri taşıyan, içinde kural içeren düzenleyici işlemlerden bahsedilmektedir. Anayasada zikredilmediği için bunlara “adsız düzenleyici işlemler” ya da “yönetmelik benzeri düzenleyici işlemler” de denilmektedir.³⁵ Yönetmelik benzeri bu işlemlerin düzenleyici nitelikte olup olmadıkları, işlemin adına göre değil, içeriğine göre belirlenir. İçeriği soyut ve genel durumları belirliyorsa işlem düzenleyici niteliktedir.³⁶

İdarenin düzenleyici işlem yapma yetkisinin kaynağı, yürütme (idare) işlevinin niteliğinden kaynaklanabilir.³⁷ Anayasa Mahkemesi, kanuna aykırı olmamak kaydıyla, Anayasada belirtilenler dışında düzenleyici işlemler yapma konusunda idarenin yetkili olduğunu ve bunun “yürütme görevinin bir gereği” olduğu yönünde içtihatla bulunmaktadır. “...Yürütme organının tüzükler dışında yasanın buyruğuna uyararak ve yasaya aykırı olmamak koşuluyla genel nitelikte hukukî tasarrufla bulunması yürütme görevinin bir gereğidir...”³⁸

Yine Anayasa Mahkemesi’ne göre, yürütmenin anayasada belirtilenler dışında düzenleyici işlem yapamayacağının kabul edilmesinin, kamu hizmetlerinin ve kamu düzeninin gereklerinin yerine getirilmesinde idareyi iş yapamaz hale getirir. Mahkeme Anayasada düzenlenen yönetmelik yapma yetkisi dışında yürütmenin düzenleme yetkisinin olduğunu belirtmektedir. “...Bunlar dışında yürütme organına bir yetki tanınmamış olduğu gibi bir düşünceye varılması doğru olmaz. Yürütme organının bu maddeler dışında yasanın verdiği yetkiye uyararak genel nitelikte hukukî tasarrufla bulunması idare hukuku esaslarına uygundur. Bunun aksini kabul etmek, yürütme faaliyetini çok dar ve işlemesi güç bir çerçeve içine sokmak ve özellikle kamu güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı yakından ilgilendiren çok acil olayların çıkmasında bir iş yapamaz, tedbir alamaz hale getirmek demek olur ki, bunun da ne ülke yararına ne de Anayasanın ruhuna uygun düşmeyeceği ve idare fonksiyonunun gerekleriyle bağdaşmayacağı ortadadır...”³⁹

Danıştay’ın içtihadının da Anayasa Mahkemesiyle paralel olduğunu söyleyebiliriz. Danıştay’a göre, Anayasa ve kanunda idareye düzenleyici işlem yapma konusunda açık bir yetki verilmemiş olsa bile, idare yine de düzenleme yapma yetkisi hukukun genel ilkesinin bir gereğidir. Nitekim Danıştay’ın 1972 tarihli bir kararında, valiliğin kanunda öngörülmeleyen bir konuda yaptığı düzenleyici işleme karşı açılan davada şöyle denilmektedir: “...Kamu yararının gerektirdiği hallerde, idarenin genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğu hukukun genel ilkelerindendir. Bu nedenle idarenin toplum ve hizmet yararına bir alanı düzenlemesi için mutlak surette idareye bu hususta yetki tanıyan bir metnin varlığı zorunlu değildir”⁴⁰

Danıştay’ın bu yönde başkaca kararları da bulunmaktadır. “...Yürürlükteki kanunlara aykırı olmamak kayıt ve şartıyla idarenin genel ve aslî bir düzenleme yapma yetkisine sahip olduğu yolunda...idare hukuku ilkesi (bulunmaktadır)...”⁴¹ “...Hiçbir yasal temeli olmasa dahi idarenin genel düzenleme yetkisi içerisinde düzenlemelerde bulunması (mümkündür)...”⁴² “İdarenin kendi görev alanı içerisinde Anayasa ve yasalara uygun olmak koşuluyla genel ve soyut nitelikte kuralları koymak için düzenleyici işlemler yapmak yetkisi de bulunmaktadır. Anayasada düzenleyici işlemler...yönetmelikler olarak belirtilmiş ise de idarenin düzenleme yetkisi bununla sınırlı olmayıp idareler değişik adlar altında de (genelge, tamim, sirküler vd.) düzenleyici işlemler yapmaktadırlar...”⁴³

³⁵ Özay, *Günüşğinde Yönetim*, 349-350.

³⁶ Özay, *Günüşğinde Yönetim*, 348; Gözübüyük/Tan, *İdare Hukuku C.I Genel Esaslar*, 124-125.

³⁷ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 20; Özay, *Günüşğinde Yönetim*, 348.

³⁸ AYM, E.1963/4, K.1963/71, 28.3.1963, Aynı yönde bkz. AYM, E.1962/111, T.10.12.1962; AYM, E.1963/71, T.28/03/1963; AYM, E.1973/24, T.07/06/1973; AYM, E.1994/57, K.18/07/1994.

³⁹ AYM, E.1973/12, K.1973/24, T.7.6.1973.

⁴⁰ Danıştay DDK, E.1968/709, K.1972/364, T.28.4.1972, (AİD, C.5, S.4, 201.)

⁴¹ Danıştay DDK, E.1970/453, K.1972/385, T.5.5.1972, (AİD, C.5, S.3, 193.)

⁴² Danıştay DDK, E.1972/358, K.1974/437, T.5.4.1972.

⁴³ Danıştay İDDK, E.2006/3196, K.2008/1179, T.11.4.2008, (DD.119, 63.)

Burada yürütme yetkisinin kanuna dayanma (*secundum legem*) zorunluluğu olup olmadığına da kısaca değinmek gerekir. Anayasanın 8. maddesinde yer alan “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” hükmü, yürütme yetkisinin kanunlara dayanma zorunluluğunu değil, kanunlara uygun olma/kanunlara aykırı olmama (*intra legem*) kuralını ifade etmektedir. Dolayısıyla Anayasada, idarenin tüm düzenleyici işlemleri için kanuna dayanma değil, kanunlara uygun olma (ya da kanunlara aykırı olmama) kuralı yer almaktadır. Buna göre idare, kanunlara aykırı olmamak kaydıyla düzenleyici işlem yapma yetkisine sahiptir. Bu durum özellikle idarenin adsız düzenleyici işlemleri (yönerge, esas, kılavuz vs.) için geçerlidir.

Yönetmelik bakımından durum biraz farklıdır. Anayasanın 124. maddesinde “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler” hükmü yer almaktadır. Bu hükümden, yönetmeliğin kanuna dayanması zorunluluğu çıkmaktadır. Bu durumda yönetmeliğin, başka bir yönetmeliğe dayandırılması söz konusu olamaz. Ancak Danıştay, yönetmeliğin başka bir yönetmeliğe dayanılarak çıkarılıp çıkarılamayacağı konusunda farklı kararlar vermektedir. Danıştay 1994 tarihli bir kararında, yönetmeliğin başka bir yönetmeliğe dayanılarak çıkarılabileceğine hükmetmiştir.⁴⁴ Buna mukabil 1996 tarihli bir kararda ise, yönetmeliğin ancak kanuna dayanılarak çıkarılabileceğine, başka bir yönetmeliğe dayanılarak çıkarılamayacağına karar vermiştir.⁴⁵

Anayasaya göre temel hak ve özgürlükler (m.13), suç ve ceza (m.38), vergi yükümlülükleri (m.73) ancak kanunla düzenlenebilir. Bu konularda idarî düzenleme yapılabilmesi için öncesinde konu mutlaka kanunla düzenlenmesi gerekir. Kanunla düzenlenmediği müddetçe bu konularda idarî düzenleme yapılamaz.

Yasama ve yargı organının (yüksek mahkemelerin), devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahip değildir. Devlet tüzel kişiliğinin içindedirler. Şu halde tüzel kişiliği haiz olmayan yasama ve yargı organı yönetmelik yapabilir mi sorusu cevaplandırılmalıdır.

Uygulamada tüzel kişiliği bulunmayan idarî birimlere kanunla yönetmelik yapma yetkisi verildiği görülmektedir. Meselâ tüzel kişiliği bulunmayan Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından, 6087 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak (m.45), Kanun Yolu Değerlendirme Formlarının Düzenlenmesine İlişkin Yönetmelik yapılmıştır.⁴⁶ Tüzel kişiliği olmamakla birlikte, icraî işlemler yapabilen idarî birimlerin yönetmelik yapabileceği yönünde görüş bulunmaktadır.⁴⁷ Buna karşın, tüzel kişiliği bulunmayan idarelerin yönetmelik yapamayacağı, yönetmeliklerinin, hiyerarşisi içinde bulundukları kamu tüzel kişileri, bakanlıklar veya Cumhurbaşkanı tarafından yapabileceği belirtilmektedir.⁴⁸ Danıştay, Anayasanın 136. maddesi gereğince genel idare içinde yer alan ve Cumhurbaşkanlığına bağlı olan Diyanet İşleri Başkanlığı’nın tüzel kişiliği bulunmadığından, Başkanlığın hazırladığı yönetmeliğin Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılması gerektiği yönünde karar vermiştir.⁴⁹

Anayasanın 124. maddesine göre yönetmelik çıkarma yetkisi, a) Cumhurbaşkanı, b) bakanlıklar ve c) diğer kamu tüzel kişilerine aittir. Bu düzenlemeye göre, tüzel kişiliğe sahip olmayan kuruluşların, adsız düzenleyici işlemler (yönerge, esaslar vs.) yapma yetkisi varsa da, “yönetmelik” adında düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmamaktadır.

Yukarıda açıklandığı üzere yasama ve yargı organı da işlevsel anlamda idare kavramı içinde yer almaktadır. Bunlar idarî işlev gereği bireysel işlemler yanında düzenleyici işlemler yapma yetkisini de haizdirler. Kanunlarda öngörülmesi halinde veya idarî işlevin niteliği gereği yönetmelik benzeri (yönerge, genelge, tebliğ, esaslar, tarife, kılavuz ...) düzenleyici işlemler yapabilirler. Ancak Anayasanın

⁴⁴ Danıştay İDDK, E.1992/523, K.1994/37, T.28.1.1994.

⁴⁵ Danıştay 6. D, E.1996/91, K.1996/929, T.28.2.1996.

⁴⁶ RG. 30.09.2016, S.29843.

⁴⁷ Atay, *İdare Hukuku*, 87.

⁴⁸ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya *Türk İdare Hukuku*, (Ankara: Savaş Yayınları 2011), 64.

⁴⁹ Danıştay 5. D, E.1986/1983, K.1988/2866, T.24.5.1988.

124.maddesi gereği, yönetmelik adında düzenleyici işlem yapma yetkileri bulunmamaktadır. Ancak adsız düzenleyici işlemlere (yönerge, esaslar vs.), yönetmelik benzeri düzenleyici işlemler de denilir ve yönetmeliğin hukukî rejimine tabidirler. Yönetmelik yapma yetkisi yoktur demek, sadece bir isimlendirme meselesidir. Sadece “yönetmelik” ismiyle düzenleyici işlemle yapamazlar, aynı sonuca ulaşmak üzere adsız düzenleyici işlemler yapabilirler. Durum bu olmakla beraber aşağıda detaylı olarak açıklanacağı üzere yasama ve yargı organına yönetmelik kanunla yönetmelik yapma yetkisi verilmektedir.

II. YASAMA VE YARGI ORGANININ YÖNETMELİK YAPMA YETKİLERİ

Anayasanın “yönetmelikler” başlığını taşıyan 124. maddesi, devlet tüzel kişiliği bünyesinde yönetmelik yapma yetkisini Cumhurbaşkanı ve bakanlıklara vermiştir. Buna rağmen kanunlarda yasama ve yargı organına (yüksek mahkemelere) yönetmelik yapma yetkisi verildiği ve onların da yönetmelik ismiyle düzenlemeler yaptığı görülmektedir.

A. Yasama Organının Yönetmelik Yapma Yetkisi

Anayasanın 124. maddesinde devlet tüzel kişiliği içinde, yönetmelik yapabilecek merciler arasında açıkça sayılmamasına, yasama organına (Türkiye Büyük Millet Meclisi) kanunla ve meclis içtüzüğü ile yönetmelik yapma yetkisi verilmekte ve yönetmelik adı altında düzenleyici işlemler yapılmaktadır.

1. Kanunla Verilen Yönetmelik Yapma Yetkisi

2011 tarihli ve 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilat Kanunu yasama organına (Türkiye Büyük Millet Meclisi) yönetmelik yapma yetkisi verilmektedir. Bu düzenlemeler şöyledir.

Kanunun 27. maddesinde, yasama organına yönetmelik yapma konusunda genel bir yetki verilmektedir. Zira maddede “*Başkanlık Divanı ve TBMM Başkanlığı; İdari Teşkilatın görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idari düzenlemeler yapabilir*” denilmektedir. Maddenin devamında “*Bu madde uyarınca çıkarılacak yönetmeliklerden Başkanlık Divanınca uygun görülenler Resmî Gazetede veya uygun araçlarla yayımlanır*” hükmüne yer verilmektedir. Birinci cümlede yer alan “düzenlemeler” kavramının içinde yönetmeliklerin de dâhil olduğu anlaşılmaktadır.

Kanunun muhtelif maddelerinde, yasama organınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecek konular belirtilmektedir. Mesela 29/7. maddede yasama organında istihdam edilecek personelde aranacak özel şartlar ve sınavlar ile atamaya ilişkin usul ve esasların Başkanlık Divanınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir. Kanunun 31/4. maddesinde, “*yasama uzman yardımcılarının mesleğe alınması, yarışma sınavı, yetiştirilmesi, tez hazırlama ve yeterlik sınavının şekil ve uygulama esasları ile yasama uzmanı ve yasama uzman yardımcılarının görevleri, çalışma usul ve esasları, bunların yurt içi ve yurt dışı eğitimleri ve diğer hususlar Başkanlık Divanınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir*” hükmü yer almaktadır. Yine Kanunun 32/5. maddesinde, “*Stenografi kursunun düzenlenmesi ve yürütülmesi, stenograf yardımcılarının mesleğe alınmaları, yetiştirilmeleri, yeterliklerinin tespiti ile stenograf ve stenograf yardımcılarının görevleri ile çalışma usul ve esasları, yurt içi ve yurt dışı eğitimleri ve diğer hususlar Başkanlık Divanınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir*” denilerek yasama organına yönetmelik yapma yetkisi verilmektedir.

Burada şunu da ifade etmek gerekir. Yasama organına yönetmelik yapma yetkisi sadece 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilat Kanunu ile verilebilir denilemez. Yasama organının idarî işleve giren görevleri bakımından başkaca kanunlarda da yönetmelik yapma yetkisinin verilmesi mümkündür.

2. Meclis İçtüzüğü ile Verilen Yönetmelik Yapma Yetkisi

İçtüzük, yasama organının tarafından belirlenen ve kendi iç işleyişini düzenleyen kurallar bütünüdür. 1982 Anayasa’sının 95. maddesinde yer alan “*Türkiye Büyük Millet Meclisi, çalışmalarını, kendi yaptığı içtüzük hükümlerine göre yürütür*” hüküm, yasama organına “İçtüzük” ismi verilen düzenleyici işlem yapma yetkisi vermektedir. Yine Anayasanın 88. maddesindeki “*Kanun*

tekliflerinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülme usul ve esasları içtüzükle düzenlenir” hüküm de yasama organının içtüzük yapma yetkisinin bir başka anayasal dayanağını oluşturmaktadır. Bu anayasal dayanak gereğince de Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü yapılmıştır.

1961 Anayasası’nın 85. maddesiyle yasama organına verilen içtüzük yapma yetkisine dayanılarak ve halen yürürlükte olan 1973 tarih ve 584 numaralı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ile yasama organına yönetmelik yapma yetkisi verilmektedir. Mesela 166. maddede Meclis ziyaretçilerinin ziyaret usûllerinin, 166. maddede, basın mensuplarının meclise girebilmeleri esaslarını, 173. maddede Meclis kütüphane ve arşivinden faydalanma şartlarının, 175. maddede milletvekillerine verilen belgeler ve tanıtıcı işaretlere ilişkin huşuların, Başkanlık Divanınca yapılacak bir yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmaktadır.

İçtüzük ile yasama organına yönetmelik yapma yetkisi verilebilir mi? Bu sorunun cevaplandırılması için, içtüzüğün hukukî niteliğinin belirlenmesi gerekmektedir. Yasama organının, yasama işlevine ilişkin işlemleri, öğretideki farklı tasniflere rağmen⁵⁰, genel olarak “kanun” ve “parlamento kararları” olarak ikiye ayrılmaktadır.⁵¹ Parlamento kararı, TBMM Genel Kurulunca yapılan ve kanun dışındaki işlemleri ifade etmektedir.⁵² Parlamento kararları da kendi içinde “İçtüzük” ve diğer parlamento kararları şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Konumuzu ilgilendiren içtüzüktür. İçtüzükler parlamento kararlarının (yasama kararı) bir türünü oluşturmaktadır. Yapan organ ve yapılış usulü bakımından kanunlardan ayırmak pek mümkün değildir. Ancak konu, yer ve muhatapları açısından kanundan ayrılırlar. Zira içtüzükler sadece yasama organın iç işleyişi ile ilgili olup, kişiler için hak ve yükümlülükler getirmez.⁵³

İçtüzüğün hukukî niteliği nedir? Normlar hiyerarşisi açısından kanunun üstünde mi, kanunla aynı seviyede midir? Yasama organı içtüzüğünün, normlar hiyerarşisindeki yeri konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Bir görüş anayasa ile kanun arasında yer aldığı yönündedir.⁵⁴ Diğer bir görüş ise içtüzüğün kanunla aynı seviyede olduğu şeklindedir.⁵⁵ Kanaatimizce de içtüzük, kanunla aynı seviyede bir hukuk metnidir. Bu yönüyle içtüzük yasama organının “sessiz anayasası”⁵⁶ veya “iç kanunu” olarak nitelendirilebilir. Nitekim Anayasa’nın 104 ve 148. maddesi içtüzüğün yargısal denetiminin, kanunlar gibi Anayasa Mahkemesi’nde yapılacağını öngörmektedir. Sonuç itibarıyla, kanunla aynı seviyede olan, bir nevi kanun gücünde olan içtüzük ile yasama organına yönetmelik yapma yetkisi verilmesi hukuken mümkündür.

3. Yasama Organınca Yapılan Yönetmelikler ve Yönergeler

Kanun ve İçtüzükten kaynaklanan yetkiye dayanarak yasama organı tarafından çıkarılmış 34 civarında yönetmelik bulunmaktadır.⁵⁷

⁵⁰ Yasama organının, yasama işlevine ilişkin işlemlerinin değişik tasnifleri hakkında bkz. Sezgin Baş, *Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları*, (On İki Levha Yayınevi 2016), 58-60.

⁵¹ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, (Ankara: Yetkin Yayınları 2013), 217; Erdoğan Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Anayasa Mahkemesi Kararları*, (İstanbul Üniversitesi Yayınları 1980), 22; Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, (Konya: Mimoza Yayıncılık 2014), 175; Ömer Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, (Ankara: Seçkin Yayınevi 2023), 682.

⁵² Abbas Kılıç, *Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi*, (Adalet Yayınevi 2020), 56.

⁵³ Anayurt, *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, 683.

⁵⁴ İsmail Yüksel, *TBMM’nin Kanun Yapma Yöntemi*, (Adalet Yayınevi 2018), 4; Yahya Berkol Gülgeç, *Normlar Hiyerarşisi*, (On İki Levha Yayınevi 2016), 129.

⁵⁵ Fahri Bakırcı, *TBMM’nin Çalışma Yöntemi*, (İmge Kitapevi, 2000), 45; Kılıç, *Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi*, 61; Baş, *Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları*, 138.

⁵⁶ Tarık Zafer Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku* (Eğitim, Araştırma ve Ekin Yayınevi 1982).

⁵⁷ Bu yönetmeliklerden şu örnekleri verebiliriz: (1) Milletvekillerine ve Yasama Organı Eski Üyelerine Rozet Verilmesine Dair Yönetmelik. (2) TBMM Başkanlığı Stenografi Kursu ve Stenografik Yönetmeliği. (3) TBMM Başkanlığı Ulaştırma Hizmetleri Yönetmeliği. (4) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari

Bu yönetmeliklerden 7'si, 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilat Kanunu'nun, yasama organına idarî düzenleme yetkisi veren 27. maddesine⁵⁸, 4'ü aynı kanunun muhtelif maddelerine (m.29,31,32,36) dayanılarak çıkarılmıştır. 1'i ise 2919 sayılı TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununa dayanılarak hazırlanmıştır. Yönetmeliklerden 2'si, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'ne (m.175, 182); 4'ü, 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilat Kanunu'nu ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'ne; 14'ü, 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilat Kanunu ve diğer kanunlara⁵⁹; 1'i 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanuna dayanılarak çıkarılmıştır. TBMM Başkanlığı Evrak Yönetmeliği ise hiçbir kanunî dayanak gösterilmeden çıkarılmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi resmî internet sayfasında, yasama organı tarafından çıkarılan 15 adet “yönerge” bulunmaktadır.⁶⁰ Bu yönergelerden 5'i, 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanununun 27. maddesine; 2'si, 6253 sayılı Kanun ve diğer kanunlara; 1'i TBMM İçtüzüğüne; 1'i 6253 sayılı kanun ve TBMM İçtüzüğüne; 1'i başka kanunlara; 1'i 6253 sayılı kanun ve yönetmeliğe; 2'si TBMM tarafından yapılan yönetmeliğe dayanılarak çıkarılmıştır. Bunlardan TBMM Temsil ve Tanıtma Giderleri Yönergesi ise hiçbir dayanak gösterilmeden çıkarılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi resmî internet sayfasında, yasama organı tarafından çıkarılan 12 adet “esaslar” ismiyle düzenleyici işlem yer almaktadır.⁶¹ Bu işlemler “adsız düzenleyici işlemler” içinde yer alır. Yukarıda açıklandığı üzere Yasama organının adsız düzenleyici işlem yapma yetkisi vardır.

B. Yargı Organının Yönetmelik Yapma Yetkisi

Anayasanın 124. maddesinde devlet tüzel kişiliği içinde yönetmelik yapabilecek merciler arasında sayılmamasına rağmen, kanunlarda yargı organına (yüksek mahkemelere) yönetmelik yapma yetkisi verildiği görülmektedir. Burada Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay'ı inceleme konusu yapacağız.

1. Anayasa Mahkemesi'nin Yönetmelik Yapma Yetkisi

Anayasanın 124. maddesinde, yönetmelik yapabilecekler içinde Anayasa Mahkemesi yer almamaktadır. Anayasanın, Anayasa Mahkemesine ilişkin düzenlemelerinde (m.146-153) yönetmelik yapabileceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Sadece 149. maddede içtüzük yapma yetkisi verilmektedir. Bu düzenleme şu şekildedir: “*Anayasa Mahkemesinin kuruluşu, Genel Kurul ve bölümlerin yargılama usulleri, Başkan, başkanvekilleri ve üyelerin disiplin işleri kanunla; Mahkemenin çalışma esasları, bölüm ve komisyonların oluşumu ve işbölümü kendi yapacağı İçtüzükle düzenlenir*”. Ancak Anayasa Mahkemesine kanunla ve içtüzükle yönetmelik yapma yetkisi verildiği görülmektedir.

2011 tarih ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'da Anayasa Mahkemesine yönetmelik yapma yetkisi verilmektedir.

Teşkilatı Personelinin Uluslararası Kuruluşlarda Görevlendirilmesi Hakkında Yönetmelik. (5) TBMM Başkanlığı Evrak Yönetmeliği.

⁵⁸ Madde 27- (1) “Başkanlık Divanı ve TBMM Başkanlığı; İdari Teşkilatın görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idari düzenlemeler yapabilir”.

⁵⁹ 6253 sayılı kanun ile birlikte yönetmeliğe dayanak gösterilen kanun örnekleri: 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4857 sayılı İş Kanunu, 3671 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanunun, 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunun, 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu.

⁶⁰ Bu yönergelere şu örnekleri verebiliriz: (1) Kanun Teklifi Taslağı Hazırlama Yönergesi. (2) TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi. (3) TBMM Başkanlığı İç Denetim Yönergesi. (4) TBMM Başkanlığı Kayıp ve Buluntu Eşya Yönergesi. (5) TBMM Temsil ve Tanıtma Giderleri Yönergesi.

⁶¹ Söz konusu esaslara örnekler: (1) TBMM Başkanlığı Cenaze Töreni Esasları. (2) Türkiye Büyük Millet Meclisi Toplantı Ses ve Görüntü Kayıtları Esasları. (3) TBMM Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Uygulanmasına İlişkin Esaslar. (4) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kimlik, Tanıtım ve Giriş Kartlarının Başvuru, Basım, Tanımlama ve Yetkilendirme İşlemlerine İlişkin Esaslar.

Kanunun 13. maddesinde, Anayasa Mahkemesince yapılan yönetmeliklerin Başkan tarafından onaylanacağına ilişkin genel bir düzenleme yer almaktadır. Bu hükme göre, Anayasa Mahkemesi yönetmeliklerini yapma yetkisi Başkana verilmiştir.

Kanunun muhtelif maddelerinde yönetmelikle düzenlenecek konular belirtilmektedir. Bu konulardan bazıları şunlardır: Genel Sekreterliğe bağlı birimlerin çalışma esasları (m.23/1). Genel sekreter yardımcıları arasında iş bölümüne ilişkin esaslar (m.23/4). Raportör yardımcılığı adaylığına giriş sınavı usul ve esasları, adaylık eğitiminin şekli ve şartları, adaylık süresi sonunda yapılacak sınavın usul ve esasları ile raportör yardımcılarının hazırlayacakları tezlerin şekil ve kapsamı ile diğer hususlar (m.27/7). Yüksek Disiplin Kurulu'nun çalışma usul ve esasları ile sair hususlar (m.28/3). Hizmet birimlerinin görev ve sorumlulukları (m.29/3). Mahkemenin müzakere kayıtlarının muhafazası ve kullanımına ilişkin esaslar (m.44/1). Mahkemede staj yapan hâkim ve savcı yardımcılarını ile avukat stajyerleri, staj uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar (m.73/A,1).

Anayasanın 149. maddesinde “*Mahkemenin çalışma esasları, bölüm ve komisyonların oluşumu ve işbölümü kendi yapacağı İçtüzükle düzenlenir*” hükmü yer almaktadır. Bu hükme paralel olarak 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 5. maddesinde belirtilen konuları düzenlemek üzere Genel Kurul tarafından İçtüzük çıkarılacağı düzenlenmektedir. Bu yetkiye dayanılarak Anayasa Mahkemesince, halen yürürlükte olan 2012 tarihli Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü yapılmıştır. Kanunun 5. maddesinde ve muhtelif maddelerde⁶² içtüzükle düzenlenecek konular belirtilmektedir.

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğünde yönetmelikle ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler çoğunlukla 6216 sayılı Kanunun hükümlerinin tekrarı şeklindedir. İçtüzüğün 10. maddesinde, mahkeme tarafından yapılan yönetmeliklerin Başkan tarafından onaylanacağı kuralı tekrarlanmaktadır.

İçtüzüğün muhtelif maddelerinde yönetmelikle düzenlenecek konular belirtilmektedir. Bu konulardan bazıları şunlardır. Genel Sekreterlik teşkilatı ve diğer hizmet birimlerinde çalışan memur ve hizmetlilerin görevleri ile bu görevlerin nasıl yürütüleceğine ilişkin esaslar (m.35/4). Raportörler için 2802 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan hususlar (m.40/2). Yüksek Disiplin Kurulu'nun çalışma usul ve esasları (m.41/5). Mahkemenin müzakere kayıtlarının muhafazası ve kullanımına ilişkin esaslar (m.54/5). Mahkeme birimlerinin ihtiyaçlarına göre tutulması gerekli defter ve kayıtlara ilişkin esaslar (m.85). Yurt dışına gönderilme esas ve usulleri ile gözetilecek kriterler (m.90/4).

Burada Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün hukukî niteliği üzerinde durmak istiyoruz. Anayasa Mahkemesine içtüzük yapma yetkisi, Anayasanın 149. maddesi ile verilmektedir. Yasama organına da anayasayla içtüzük yapma yetkisi verildiği ve yasama organı içtüzüğünün kanunla aynı seviyede bir hukuk metni olduğuna yukarıda işaret etmiştik. Ay sonuç Anayasa Mahkemesi içtüzüğü için de geçerli midir? Bu soruya evet cevabı vermek pek mümkün değildir. Yasama organı içtüzüğü, kanun adı altında münhasır yetkiye sahip olan bir mercii (TBMM) tarafından yapılmakta ve Anayasanın 150.maddesi gereğince kanunlar gibi Anayasa Mahkemesi denetimine tabidir. Buna nazaran Anayasa Mahkemesi içtüzüğü, yargı organı tarafından yapılmakta ve Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetimine ilişkin Anayasada bir açıklık bulunmamaktadır. Bu yüzden Anayasa Mahkemesi içtüzüğünün kanunla aynı seviyede olması mümkün değildir. Şu halde Anayasa Mahkemesi içtüzüğünü, yönetmelikle aynı düzeyde bir düzenleme olarak kabul etmek gerekir. Bu durumda Anayasayla yönetmelik seviyesinde bir düzenleyici işlem olan içtüzük yapma konusunda yetkili kılınan Anayasa Mahkemesinin, yönetmelik yapma konusunda yetkili kabul edilmesi gerektiğini söyleyebiliriz.

Anayasa Mahkemesi kanundan ve içtüzükten kaynaklanan yetkisine dayanarak yönetmelikler yapmıştır. Mahkemenin resmî internet sitesinde 6 adet yönetmelik bulunmaktadır.⁶³

⁶² 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 16, 22, 23, 26, 47, 48, 49, 50, 66. maddelerinde içtüzükle düzenlenecek konular belirtilmektedir.

⁶³ (1) Anayasa Mahkemesi Hizmet Birimlerinin Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. (2) Anayasa Mahkemesi Raportör Yardımcısı Adaylarının Eğitimi Hakkında Yönetmelik. (3) Anayasa Mahkemesi Kadrolarına Atanan Raportörlerin Sınıfları, İlerlemeleri ile Birinci Sınıfa Ayrılma Usul ve Esasları Hakkında

Söz konusu yönetmeliklerden 3'ü 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 27. maddesine, 1'i 25. maddesine dayanılarak çıkarılmıştır. Yönetmeliklerden 1'i 6216 sayılı Kanunun 23 ve 29 maddeleri ile Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 35,85 ve 89. maddelerine dayanılarak yapılmıştır. Yönetmeliklerden 1'i ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na dayanılarak yapılmıştır.

2. Danıştay'ın Yönetmelik Yapma Yetkisi

Anayasanın 124. maddesinde, yönetmelik yapabilecek merciler arasında Danıştay sayılmamaktadır. Anayasanın Danıştay'ı düzenleyen 155. maddesinde de Danıştay'ın yönetmelik yapabileceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak 2575 sayılı Danıştay Kanunu, Danıştay'a "İçtüzük" ve "yönetmelik" yapma yetkisi vermekte, Danıştay da bu düzenlemeleri yapmaktadır. İçtüzük ve yönetmelik yapma yetkisi Danıştay Genel Kurulu'na verilmiştir.

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 45. maddesinde yer alan "*Danıştay Genel Kurulu, bu Kanunla ve diğer kanunlarla bu Kurula verilen seçim görevleri ile diğer görevleri yapar ve bu Kanunda öngörülen içtüzük ve yönetmelikleri kabul eder*" şeklindeki düzenleme ile Danıştay'a "İçtüzük" ve "yönetmelik" yapma konusunda genel bir yetki verilmektedir. Kanunun 63. maddesinde içtüzükle düzenlenmesi gereken konular belirtilmektedir.⁶⁴ Danıştay tarafından yapılan ve hâlen yürürlükte olan "İçtüzük", 31 Ocak 2002 tarih ve 24657 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Kanunun Danıştay'a yönetmelik yapma konusunda genel bir yetki veren 45. maddesi yanında, çeşitli maddelerde yönetmelikle düzenlenecek konular belirtilmektedir. Mesela tetkik hâkimlerinin görev yerlerinin değiştirilme esasları (m.11/3), memurların nitelikleri, atanmaları, istihdamı, nakilleri ve görevlendirilmeleri esasları (m.12/4), yurt dışına gönderilme esasları (m.65), tasnif ve yayın bürosunun kuruluş ve görevleri (m.88), dosyaların ve diğer evrakın saklanması ilişkin esaslar (m.92), Danıştay personelinin kıyafetleri (m.94) yönetmelikle düzenlenecektir.

Danıştay, kanunla verilen yetkisine dayanarak yönetmelikler yapmıştır. Danıştay Kanunu'nun 11.maddesine dayanılarak Danıştay Tetkik Hâkimlerinin Görev Yaptıkları Daire ve Kurulların Değiştirilmesinde Uygulanacak Esaslara İlişkin Yönetmelik; Kanunun 65.maddesine dayanılarak Yurt Dışına Gönderilecek Danıştay Meslek Mensuplarının Seçimleri ile Diğer Esasların Belirlenmesine İlişkin Yönetmelik; Kanunun 88 ve 7.maddesine dayanılarak Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Kuruluş ve Görev Yönetmeliği; Kanunun 92. maddesine dayanılarak Danıştay Arşiv Yönetmeliği; Kanunun 94.maddesine dayanılarak Danıştay Kıyafet Yönetmeliği; Kanunun 94.maddesine dayanılarak Danıştay Memurları Sicil Amirleri Yönetmeliği yapılmıştır.

Burada öncelikle Danıştay İçtüzüğü'nün hukukî niteliği üzerinde durmak istiyoruz. Yukarıda açıklandığı üzere Anayasa Mahkemesine içtüzük yapma yetkisi, Anayasanın 149. maddesi ile verilmektedir. Buna mukabil Anayasada Danıştay'ın içtüzük yapması konusunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu yetki 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile verilmiştir. Kanaatimizce Danıştay içtüzüğü, yönetmelik seviyesinde bir düzenleyici işlemdir ve yönetmeliğin hukukî rejimine tabidir. Daha önce işaret edildiği üzere Anayasanın 124.maddesi devlet tüzel kişiliği içinde sadece Cumhurbaşkanı ve bakanlıklara yönetmelik yapma yetkisi vermiştir. Bu durumda Danıştay'ın yönetmelik adı altında ve yönetmelikle aynı seviyede olduğunu düşündüğümüz içtüzük adıyla düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmamaktadır. Danıştay ancak adsız düzenleyici işlem (yönerge, esaslar vs.) yapma yetkisi bulunmaktadır.

Yönetmelik. (4) Anayasa Mahkemesi Raportör Yardımcısı Adaylığı Giriş Sınavı Yönetmeliği. (5) Anayasa Mahkemesi Raportör Yardımcılığı Tez Yönetmeliği. (6) Anayasa Mahkemesi Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliğine İlişkin Yönetmelik.

⁶⁴ 2575 sayılı Danıştay Kanunu Madde 63 – "*Danıştay meslek mensuplarının ve tetkik hâkimleri ile savcılarının yukarıdaki maddelerde yazılı görevlerinin uygulanmasına idari daire ve kurulların çalışma usullerinin düzenlenmesine ve 7 nci maddede yazılı müdürlükler, bürolar ve kalemlerin görevlerinin ifasına ve işlerin belirli sürelerde sonuçlandırılmasına ilişkin hükümler Danıştay İçtüzüğünde gösterilir*".

3. Yargıtay'ın Yönetmelik Yapma Yetkisi

Anayasanın 124. maddesinde, yönetmelik yapabilecek merciler içinde Yargıtay sayılmamaktadır. Anayasanın Yargıtay'ı düzenleyen 154. maddesinde de Yargıtay'ın yönetmelik yapabileceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak 1983 tarih ve 2797 sayılı Yargıtay Kanunu'nda Yargıtay'a "iç yönetmelik" ve "yönetmelik" yapma yetkisi verilmektedir.

2797 sayılı Yargıtay Kanunu'nun 57. maddesinde Yargıtay İç Yönetmeliği'nin, Yargıtay Büyük Genel Kurul tarafından oy çokluğuyla kabul edileceği düzenlenmektedir. İç Yönetmelikle hangi konuların düzenlenecek konular genel itibarıyla 57. madde belirtilmektedir: *"Yargıtay'daki kurulların, üyelerin, tetkik hâkimleri ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı yardımcıları ile diğer personelin görev ve yetkileri, çalışma usulleri, seçimlerin yöntemi, tutulacak defterler, kullanılacak basılı kâğıtlar ile bu Kanunun uygulanmasına ilişkin diğer hususlar Yargıtay Büyük Genel Kurulunun oy çoğunluğuyla kabul edeceği İç Yönetmelikle düzenlenir"*.

Kanunun değişik maddelerinde İç Yönetmelikle düzenlenecek konulara yer verilmektedir. Mesela Yüksek Disiplin Kurulu yedeklerinin kutula katılma sırası (m.34); Genel Kurul'da gündemin düzenleniş şekli (m.44); Yayın Kurulu'nun görevleri (m.48); Eğitim ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nde eğitime tabi tutulacakların tespiti, eğitim süresi, eğitim programı, eğitim ve görev alacakların nitelikleri ve bunlara ilişkin diğer hususlar (m.52); dış ülkelere gönderileceklerin nitelikleri ve belirlenme usulleri (m.62) iç yönetmelikle düzenlenecektir. Yargıtay tarafından halen yürürlükte olan 1983 tarihli İç Yönetmelik yapılmıştır.⁶⁵

2797 sayılı Yargıtay Kanunu'nun 20. maddesi, yönetmelikleri yapma yetkisini Yargıtay Yönetim Kurulu'na vermektedir. Kanunda hangi konuların yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin açıklık bulunmamaktadır. Sadece 55. maddede döner sermaye konusunda Maliye Bakanlığınca müştereken bir yönetmelik yapılacağı hükmü yer almaktadır.

Ancak Yargıtay tarafından çeşitli konularda yönetmelikler yapıldığı görülmektedir. Mesela 2797 sayılı Yargıtay Kanunu'nun 20 ve 657 sayılı Kanuna dayanılarak Yargıtay Personeli Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği; 2792 sayılı Kanunun 20. maddesi ve 657 sayılı Kanuna dayanılarak Yargıtay Personeli Özlük İşleri Yönetmeliği; 2004 sayılı İcra ve İflas Kanununun 14. maddesine dayanılarak Yargıtay'dan Verilen İcra ve İflas İşlerine Ait Kararların Yayınlanmasına Dair Yönetmelik; 2797 sayılı Kanunun 66. maddesi ve İç Yönetmeliğin 11. maddesine dayanılarak Yargıtay Kıyafet Yönetmeliği; Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetine Dair Yönetmelik"ın 6. maddesine dayanılarak Yargıtay Mübaşirleri Üniforma Yönetmeliği yapılmıştır.

Görüldüğü üzere kanunda, Yargıtay'ın yapabileceği yönetmelikleri "iç yönetmelik" ve "yönetmelik" şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Burada dikkati çeken husus, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 45. maddesinde Danıştay'ın yapacağı düzenleme için "içtüzük" deyimini kullanılırken; 2797 sayılı Yargıtay Kanunu'nda, Yargıtay'ın yapabileceği düzenleme için "iç yönetmelik" ifadesine yer verilmektedir. Yukarıda Danıştay'ın iç tüzüğünün yönetmelik seviyesinde bir düzenleme olduğunu ifade etmiştik. Yargıtay'ın yaptığı "iç yönetmelik" ile "yönetmelik" arasında hukuken herhangi bir fark bulunmadığını düşünmekteyiz. Anayasanın 124.maddesinde, devlet tüzel kişiliği içinde sadece Cumhurbaşkanına ve bakanlıklara "yönetmelik" adıyla düzenleyici işle yapma yetkisi verilmektedir. Bu sebeple Yargıtay'a kanunla adsız düzenleyici işlemler (yönerge, esaslar vs.) yapma yetkisi verilebilirse de "yönetmelik" yapma yetkisi verilemeyeceği kanaatini taşımaktayız.

Yargıtay'ın resmî internet sitesinden anlaşıldığına göre Yargıtay tarafından "yönerge" adıyla düzenleyici işlemler de yapılmaktadır.⁶⁶ Söz konusu yönergelerden 1'i 2797 sayılı Yargıtay Kanunu,

⁶⁵ RG. 29.08.1983, S.18150.

⁶⁶ (1) Yargıtay Başkanlığı Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönergesi. (2) Yargıtay Özel Güvenlik Teşkilâtı Yönergesi. (3) Yargıtay Gündüz Bakımevi Yönergesi. (4) Yargıtay Ön Kayıt Bürosu Görev ve Çalışma Usulleri Yönergesi. (5) Yargıtay İş Sağlığı ve Güvenliği Yönergesi. (6) Yargıtay Hukuk ve Ceza Genel Kurullarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge.

Yargıtay İç Yönetmeliği'ne; 2'si kanun ve yönetmeliğe; 2'si yönetmeliğe; 1'i ise herhangi bir dayanak gösterilmeden yapılmıştır.

Yukarıda açıklandığı üzere Yargıtay, işlevsel anlamda idare kavramı içinde yer alması hasebiyle kanundan veya idarî işlevin niteliğinden kaynaklanan yetkisine dayanarak adsız düzenleyici işlem yapma yetkisini haizdir. Yönerge ismi verilen bu düzenlemeler de adsız düzenleyici işlemler içinde yer almaktadır.

III. YASAMA VE YARGI ORGANLARINA YÖNETMELİK YAPMA YETKİSİ VEREN KANUNLARIN ANAYASAYA UYGUNLUĞU

Yukarıda açıklandığı üzere yasama ve yargı organları işlevsel anlamda idare kavramı içinde yer almaktadır. Yasama organı, yasama işlemleri (kanun ve parlamento kararları) dışında idarî işlemler de yapabilmektedir. Özellikle başkanlık, başkanlık divanı ve genel sekreterlik faaliyetleri kural olarak idarî faaliyetlerdir.⁶⁷ Yargı organı da yargılama faaliyeti dışında, idarî işleve giren konularda (idarî personelin yönetimi, malların idaresi vs.) idarî işlemler yapma yetkisine sahiptir. Dolayısıyla yasama ve yargı organları idarî işleve giren konularda düzenleyici işlemler yapabilmektedirler. İdare hukuku bakımından idarî düzenleyici işlemler “yönetmelik” ve “adsız düzenleyici işlemler” olarak ikiye ayrılmaktadır. Yine daha önce işaret edildiği üzere yasama ve yargı organlarının adsız düzenleyici işlemler yapma yetkisinin bulunduğu konusunda tereddüt bulunmamaktadır. Hukukî tartışma, kanunla bu organlara “yönetmelik” adı altında düzenleyici işlem yapma yetkisi verilip verilemeyeceği hususunda ortaya çıkmaktadır. Tartışma, sebebi de Anayasanın 124.maddesindeki düzenlemelerden kaynaklanmaktadır.

Anayasanın “yönetmelikler” başlığını taşıyan 124. maddesinde şu hüküm yer almaktadır: *“Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnâmelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler”*.

Görüldüğü üzere hükümde “yönetmelik” yapma yetkisi a) Cumhurbaşkanı, b) bakanlıklar ve c) diğer kamu tüzel kişilerine verilmektedir. Yasama ve yargı organının Cumhurbaşkanı ve bakanlıklar dışında olduğu açıktır. Bu organların devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliği bulunmadığına göre, Anayasanın 124. maddesinde belirtilen “kamu tüzel kişileri” kapsamına girmediği de ortadadır. Bu durumda yasama ve yargı organına “yönetmelik” yapma yetkisi veren kanunların anayasaya uygun olup olmadığı sorusu gündeme gelmektedir. Sorunun cevabı açısından idarî işlemlerin yetki unsuruna bakarak bir sonuca ulaşılabilir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usûlü Kanunu'nun 2.maddesine göre idarî işlem, “yetki, şekil, sebep, konu ve maksat” şeklinde beş unsurdan oluşmaktadır. Bu unsurlardan “yetki”, konumuzu ilgilendirmektedir.

Kamu hukuku (idare hukuku) açısından yetki, bir kamu görevlisinin (kişi, makam, kurul ya da organın), idare adına irade beyanında bulunabilme, idare adına karar alabilme kudretidir.⁶⁸ İdare adına irade beyanında bulunacak, bir işlem tesis edecek merciin bu konuda yetkili olması gerekir. Konumuz açısından idarî işlemin yeki unsurunun şu iki özelliği önem arz etmektedir.

(1) Yetkiler hukuk kuralı ile verilir: Anayasanın 6. maddesinde “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” hükmü yer almaktadır. İdare hukukunda cari olan kanunilik ilkesinin bir sonucu olarak, yetki mutlaka bir hukuk kuralı ile verilmiş olmalıdır. Bir hukuk kuralı ile verilmeyen yetkinin kullanımı, işlemi hukuka aykırı kılar. Bu bakımdan hukuk kuralı ile verilmeyen bir yetki, yorum ya da kıyas yoluyla genişleterek verilmiş addedilemez.⁶⁹ Danıştay da idarî mercilerin yetkilerini, anayasaya ve kanunlara dayanılarak kullanılması gerektiğini, kanunla açıkça

⁶⁷ Danıştay 5. D, E.1987/2380, K.1987/1783, T.16.12.1987, (DD.70-71, 271.)

⁶⁸ Yetki unsurunun tanımları hakkında bkz. Turgut Tan, *İdare Hukuku*, (Ankara: 2011), 235; Atay, *İdare Hukuku*, 442; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 396.

⁶⁹ Gözübüyük/Tan, *İdare Hukuku C.I Genel Esaslar*, 380; Jean-Michel de Forges, *Droit Administratif*, (Daloz, 1991), 47; Laubaderé, Venezia ve Gaudemet, *Traité de Droit Administratif*, 717.

yetki verilmeyen bir konuda karar alınamayacakları ve düzenleme yapılamayacaklarını belirtmektedir.⁷⁰ Yine anayasa ve kanunla verilen bir yetkinin genişletici bir biçimde yorumlanıp uygulanmasının mümkün olmadığını ifade etmektedir.⁷¹ Bu açıklamalara göre Anayasanın 124. maddesinde yönetmelik yapma yetkisi Cumhurbaşkanı, bakanlıklar kamu tüzel kişilerine verildiğine göre, bu sayılanlar içinde yer almayan kuruluşların yönetmelik yapma yetkisi bulunmamaktadır.

(2) Yetki unsurunun kamu düzeninden kabul edilmektedir: İdarî işlemin yetki unsurunun kamu düzeninden (*ordre public*) olduğu kabul edilmektedir. Bu özellik sebebiyle, iptal davasında yetki yönünden hukuka aykırılık, davanın her aşamasında taraflarca ileri sürülebileceği gibi, mahkemece re'sen de dikkate alınır.⁷² Yine bu özelliğe bağlı olarak, yetkisiz kişinin yaptığı işlemin, yetkili makam tarafından kabul edilmesi, icazet verilmesi, işlemi hukuka uygun hâle getirmez.⁷³ Danıştay içtihatlarında bu husus istikrarlı şekilde vurgulanmaktadır. “İdarî yetki kamu düzeni ile ilgilidir. Temyiz dilekçesinde ileri sürülmese de yargı yerinde her aşamada kendiliğinden göz önüne alınır...”.⁷⁴ “Yetki kurallarının dar ve özel anlamda kamu düzenine ilişkin olduğu, bu nedenle idarenin yetki kurallarına sıkı bir şekilde uymak zorunda bulunduğu idare hukukunun bilinen ilkelerindendir”.⁷⁵

Anayasanın 124. maddesi hükmü ve yukarıdaki açıklamalar birlikte değerlendirilerek yasama ve yargı organına yönetmelik yapma yetkisi veren kanunların anayasaya uygunluğunu değerlendirmeye çalışalım.

Anayasa, yasama organına kanun yanında parlamento kararları (içtüzük ve diğer parlamento kararları) yetkisi vermektedir. Kanun ve parlamento kararları yasama organının yasama işlemleridir. Anayasanın 124. maddesinde yönetmelik yapmaya yetkili merciler, Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri olarak sayılmaktadır. Bunlar içinde yasama organı bulunmamaktadır. Anayasanın 124. maddesinin lafzına bağlı kalındığında ve idari işlemlerde hukuk kuralı ile verilmeyen yetkinin kullanılamayacağı kuralı dikkate alındığında, yasama organının yönetmelik yapma yetkisinin bulunmadığını söyleyebiliriz. Bu durumdan yasama organına yönetmelik çıkarma yetkisi veren kanunun (mesela 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilat Kanunu) anayasa aykırı olduğu sonucu çıkar.

Anayasa Mahkemesi'ne yönetmelik çıkarma yetkisi veren kanunların anayasaya uygunluğu konusunu değerlendirirken anayasa hükümlerinden yola çıkmak gerekir. Anayasanın 149. maddesi, Anayasa Mahkemesi'ne içtüzük yapma yetkisi vermektedir. Yukarıda açıklandığı üzere bu içtüzük, yönetmelikle aynı seviyede bir idarî düzenleyici işlemdir. Anayasanın 124. maddesinde yönetmelik yapmaya yetkili merciler içinde Anayasa Mahkemesi bulunmamakla beraber, yönetmelikle aynı seviyede olan içtüzük yapma yetkisi olan Anayasa Mahkemesi, yönetmelik yapmaya da yetkilidir denilebilir. Bu durumdan Anayasa Mahkemesi'ne yönetmelik yapma yetkisi veren kanunların, anayasaya aykırı olmadığı sonucunu çıkarabiliriz.

Anayasa'nın Danıştay'ı düzenleyen 155. maddesinde, Danıştay'ın idarî düzenleyici işlem yapma yetkisi konusunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Danıştay'a içtüzük ve yönetmelik yapma yetkisi 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile verilmiştir. Kanaatimizce Danıştay içtüzüğü, yönetmelik seviyesinde bir idarî düzenlemedir ve yönetmelikle aynı hukukî rejime tabidir. Anayasanın 124. maddesinde yönetmelik yapmaya yetkili merciler içinde Danıştay bulunmamaktadır. Anayasanın 124. maddesinin lafzına bağlı kalındığında ve idari işlemlerde hukuk kuralı ile verilmeyen yetkinin kullanılamayacağı kuralı dikkate alındığında, Danıştay'ın yönetmelik yapma yetkisinin bulunmadığını

⁷⁰ Danıştay 8. D, E.2005/2927, K.2006/1138, 22.03.2006, (<http://www.danistay.gov.tr/>)

⁷¹ Danıştay. İDDK, E.1986/8, K.1986/21, 28.03.1986, (DD.64-65, 78.)

⁷² Gözübüyük ve Tan, *İdare Hukuku C.I Genel Esaslar*, 379-380; Tan, *İdare Hukuku*, s.816; Atay, *İdare Hukuku*, 442; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 396; Forges, *Droit Administratif*, 48; Chapus, *Droit Administratif Général*, 998.

⁷³ Gözübüyük ve Tan, *İdare Hukuku C.II Genel Esaslar*, 415; Atay, *İdare Hukuku*, 442; Forges, *Droit Administratif*, 48.

⁷⁴ Danıştay 5. D, E.1985/1985, K.1985/1229, 09.05.1985, (DD.60-61, 230.)

⁷⁵ Danıştay 8. D, E.2004/2984, K.2005/2086, T.14.10.2005.

söyleyebiliriz. Bu durumdan Danıştay’a içtüzük ve yönetmelik çıkarma yetkisi veren kanunun anayasa aykırı olduğu sonucu çıkar.

Anayasanın Yargıtay’ı düzenleyen 154. maddesinde, Yargıtay’ın yönetmelik yapabileceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. 2797 sayılı Yargıtay Kanunu’nda Yargıtay’a “iç yönetmelik” ve “yönetmelik” yapma yetkisi verilmektedir. Bu iki tür düzenleyici işlem arasında isimlendirme dışında bir fark bulunmamaktadır. Anayasanın 124. maddesinde yönetmelik yapmaya yetkili merciler içinde Yargıtay bulunmamaktadır. Anayasanın 124. maddesinin lafzına bağlı kalındığında ve idarî işlemlerde hukuk kuralı ile verilmeyen yetkinin kullanılamayacağı kuralı dikkate alındığında, Yargıtay’ın yönetmelik yapma yetkisinin bulunmadığını söyleyebiliriz. Bu durumdan Yargıtay’a iç yönetmelik ve yönetmelik çıkarma yetkisi veren kanunun anayasa aykırı olduğu sonucu çıkar.

Yasama ve yargı organının yönetmelik yapma yetkisi veren kanunların anayasaya uygunluğu açısından şöyle bir yorum da yapılabilir. Yasama ve yargı organı yönetmelikleri, kendi iç işleyişi ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Dışardaki kişileri etkilememektedir. Oysa Anayasanın 124. maddesinde sayılan Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin çıkardığı yönetmelikler, kurumların dışında yer alan toplum kesimlerini hatta bazen tüm toplumun hak ve menfaatlerine etki etmektedir. Bu sebeple Anayasanın 124. maddesinde ifadesini bulan yönetmelikten kasıt, yönetmeliği yapan birimin iç işleyişinden ziyade toplumu ilgilendiren düzenlemelerdir. Anayasanın 124. maddesinin anlamı, toplumu ilgilendiren yönetmeliklerin ancak Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri tarafından çıkarılabileceği şeklindedir. Buna mukabil toplumu ilgilendirmeyen, yönetmeliği çıkaran kuruluşun iç işleyişine ilişkin olan yönetmelikleri, tüzel kişiliği olsun olmasın icraî karar almaya yetkili tüm kuruluşlar yetkilidir. Buna göre yasama ve yargı organlarının çıkardığı yönetmelikler kendi iç işleyişlerine ilişkin olduğundan, bunları yapmaya yetkileri vardır. Bunlara yönetmelik yapma yetkisi veren kanunlar da anayasaya uygundur.

Ancak bu yaklaşım eleştiriye açıktır. Bir kere Anayasanın 124. maddesinde, iç işleyişe ilişkin yönetmelik, toplumu ilgilendiren yönetmelik ayrımı yapılmış değildir. İkinci olarak, iç işleyişe ilişkin yönetmelikler, o kuruluştaki istihdam edilen görevlilerin hak ve menfaatlerini etkiler niteliktedir. Kurum görevlilerinin hak ve menfaatlerinin daha az himayeye mazhar olduğunun kabulü hukuken mümkün değildir. Öte yandan idarî işlemin yetki unsuru bakımından, işlemi yapan kurumlar arasında bir ayrım yapılarak kimilerinde daha sıkı kurallar aranırken, bazılarında esnek davranılması yaklaşımının haklı bir gerekçesi bulunmamaktadır.

IV. YASAMA VE YARGI ORGANLARININ YÖNETMELİKLERİNİN YARGISAL DENETİMİ

Yukarıda detaylı olarak açıklandığı üzere kanunlar yasama ve yargı organına (yüksek mahkemelere) yönetmelik yapma yetkisi vermektedir. Yönetmelik, idarî işlemlerden genel düzenleyici işlem niteliğindedir. İdarî işlem yapmak ise idarî işleve giren bir faaliyettir. 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilat Kanunu, yasama organı (TBMM) yönetmeliklerini yapma yetkisini Meclis Başkanlık Divanı’na vermektedir (m.29,31,32). Meclis Başkanlık Divanı işlemleri kural olarak idarî işlemler sınıfında yer almaktadır.

Anayasa (m.149) ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun (m.5), Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu’na içtüzük yapma yetkisi vermektedir. Yine 6216 sayılı Kanun (m.13), Anayasa Mahkemesi Başkanı’na, mahkeme yönetmeliklerini onaylama yetkisi vermektedir. Yukarıda işaret edildiği üzere Anayasa Mahkemesi içtüzüğü yönetmelik seviyesinde idarî işlemdir. Genel Kurul’un içtüzük yapma işi, yargı faaliyetine değil, idarî işleve giren bir faaliyettir. Başkanın yönetmelikleri onaylaması da idarî işleve ilişkindir. Dolayısıyla içtüzük ve yönetmelik idarî genel düzenleyici işlemlerdendir.

2575 sayılı Danıştay Kanunu (m.45), içtüzük ve yönetmelik yapma yetkisini Danıştay Genel Kurulu’na vermektedir. Danıştay Genel Kurulu’nun içtüzük ve yönetmelik yapma işi, yargılama faaliyeti değil, idarî işleve giren faaliyet kapsamındadır. Bu sebeple Danıştay’ın içtüzüğü ve yönetmelikleri genel düzenleyici idarî işlemlerdendir.

2797 sayılı Yargıtay Kanunu, (m.57) Yargıtay İç Yönetmeliği yapma yetkisini Yargıtay Büyük Genel Kurulu’na (m.57), yönetmelik yapma yetkisini de Yargıtay Yönetim Kurulu’na vermektedir. Her

ikisi de yargılama faaliyetine değil, idarî işleve giren faaliyet kapsamında yapılmış idarî genel düzenleyici işlem niteliğindedir.

Anayasanın 125. maddesine göre “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*”. Ancak bazı idarî işlemler anayasa ve kanunlarca yargı denetimi dışında tutulduğu (yargı kısıntısı)⁷⁶, yürütmenin siyasî işleve giren bazı işlemleri de yargı içtihatlarıyla yargı denetimi dışında tutulduğu (yargı kısıntısı) olmaktadır.⁷⁷ Yasama ve yargı organının yönetmelikleri, yasama kısıntısı ve yargı kısıntısı olan işlemler içinde yer almamaktadır. Bu hale göre yasama ve yargı organının yönetmelikleri yargısal denetime tabidirler. Mevzuatta özel bir düzenleme bulunmadığından, söz konusu yönetmeliklerin yargısal denetimi idarî yargı yerlerince gerçekleştirilecektir.

İdarî yargı düzenimizde, ilk derece mahkemesi olarak görev yapan mahkemeler, Danıştay ile idare ve vergi mahkemeleridir. Görev bakımından idare mahkemeleri, genel görevli mahkemedir. Danıştay ve idare mahkemesine nazaran vergi mahkemeleri özel görevli mahkemelerdir. Buna göre, kanunla Danıştay’ın ve vergi mahkemelerinin görevine verilmeyen konular, idare mahkemelerinin görev alanına girer. Bu husus 2576 sayılı Kanunun 5. maddesinde, “*İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştay’da çözümlenecek olanlar dışındaki davaları çözümler*” denilerek açıkça belirtilmektedir.

2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 24.maddesinde, Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalar sayılmaktadır. İdarî düzenleyici işlemlere ilişkin olarak 24.maddede sayılanlar şöyledir:

- Cumhurbaşkanı kararları.
- Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnâmeleri dışındaki düzenleyici işlemler.
- Bakanlıklar ile kamu kuruluşları veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler.

Yasama ve yargı organı tarafından yapılan yönetmelikler, yukarıda sayılanlar arasına girmemektedir. Yasama ve yargı organını “kamu kuruluşu” kapsamı içinde değerlendirsek bile, bu organların yaptığı yönetmelikler, kendi iç işleyişine ilişkin olup, “ülke çapında uygulanacak” nitelikte değildir. Bu durumda yasama ve yargı organı tarafından yapılan yönetmeliklerin yargısal denetimi idare mahkemelerinde yapılacaktır.

2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu’nun 32 ve devamı maddelerinde idare mahkemelerinde yetki kuralları yer almaktadır. Kanunun 32. maddesine göre, bu kanunda veya başka bir özel kanunda, yetkili mahkeme gösterilmemiş ise, yetkili mahkeme dava konusu işlemi yapan idarenin bulunduğu yer idare mahkemesidir. Genel yetki kuralının geçerli olduğu durumlarda, yasama ve yargı organları yönetmeliklerinin yargısal denetimi Ankara İdare Mahkemesinde yapılacaktır. Mesela Danıştay Genel Kurulu tarafından yapılan bir yönetmeliğin yargısal denetimi Ankara İdare Mahkemesince gerçekleştirilecektir. Yasama organı ve diğer yüksek mahkeme yönetmelikleri de aynı durumdadır.

SONUÇ

İdare hukuku açısından yasama organı (TBMM) ve yargı organı (yüksek mahkemeler), işlevsel anlamda idare kavramı içinde yer alırlar. İdare olmaları hasebiyle de idarî işlemler (düzenleyici veya bireysel işlemler) yapma yetkisine sahiptirler. İdarenin düzenleyici işlem yapma yetkisi anayasadan, kanunlardan veya işin mahiyetinden kaynaklanabilir.

İdarî işlemler yetki, şekil, sebep, konu ve maksat olmak üzere beş unsurdan oluşmaktadır. Bunlardan yetki unsuru çalışma konumuzu ilgilendirmektedir. Zira yasama ve yargı organının yönetmelik yapma yetkisini incelemekteyiz. İdare hukuku öğretisinde ve yargı içtihatlarında idarî işlemin yetki unsuru kamu düzeninden kabul edilir. İdarî işlem mutlaka hukuk kuralı ile yetkilendirilmiş merci tarafından yapılmalıdır. Aksi halde o işlem yetki unsuru bakımından hukuka aykırı olur.

⁷⁶ Anayasada yer alan yasama kısıntısı örnekleri. Yüksek Askerî Şûra’nın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma işlemleri (m.125); Hâkimler ve Savcılar Kurulu’nun meslekten çıkarma dışındaki kararları (m.159); Yüksek Seçim Kurulu kararları (m.79).

⁷⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, (Seçkin Yayınevi 2024), 188 vd.

Anayasanın 124. maddesi yönetmelik yapmaya yetkili mercileri, Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri olarak saymaktadır. Yönetmeliğin yetki unsuru, anayasa tarafından belirlenmektedir. Yasama ve yargı organı bunlar içinde yer almamaktadır. Buna göre yasama organı (TBMM) ve yargı organının (yüksek mahkemeler) yönetmelik adı altında düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmamaktadır.

Ancak Anayasanın 124. maddesinde yönetmelik yapma yetkisi olan merciler içinde yer almamasına rağmen yasama ve yargı organına yönetmelik yapma yetkisi veren kanunlar bulunmaktadır. Kanaatimizce yasama ve yargı organına yönetmelik yapma yetkisi veren kanunlar anayasaya aykırıdır.

Anayasanın 125.maddesi gereğince yasama ve yargı organı tarafından yapılan yönetmelikler yargısal denetime tabidirler. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24.maddesinde, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalar belirtilmektedir. Yasama ve yargı organı yönetmelikleri, söz konusu 24. maddede sayılan konular içinde yer almamaktadır. Bu durumda yasama ve yargı organı tarafından yapılan yönetmeliklerin yargısal denetimi idare mahkemesi tarafından yapılacaktır.

KAYNAKÇA

- Akyılmaz Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*, Savaş Yayınları, 2. Baskı, 2011.
- Anayurt, Ömer. *Anayasa Hukuku Genel Kısım*, Seçkin Yayınevi, 6. Baskı, 2023.
- Atar, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza Yayıncılık, 9. Baskı, 2014.
- Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*, Yetkin Yayınevi, 2. Baskı, 2009.
- Bakırcı, Fahri. *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, İmge Kitabevi, 2000.
- Baş, Sezgin. *Türk Anayasa Hukukunda Yasama İşlemleri Teorisi ve Parlamento Kararları*, Onikilevha Yayınevi, 2016.
- Chapus, René. *Droit Administratif Général*, C.I, 14. Baskı, 2000).
- Çağlayan, Ramazan. *İdare Hukuku Dersleri*, 11. Baskı, Adalet Yayınevi, 2024.
- Çağlayan, Ramazan. *İdari Yargılama Hukuku*, Seçkin Yayınevi, 16. Baskı, 2024.
- Erkut, Celal. *İptal Davasının Konusunu Oluşturması Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Ankara: Danıştay Yayınları, 1990.
- Forges, Jean-Michel de. *Droit Administratif*, Presses universitaires de France, 1991.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Turgut Tan. *İdare Hukuku C.I Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, 2. baskı, 2001.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Turgut Tan. *İdare Hukuku C.II Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi, 2. baskı, 2001.
- Gülgeç, Yahya Berkol. *Normlar Hiyerarşisi*, Onikilevha Yayınevi, 2016.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, 6. Baskı, 2002.
- Kaboğlu, İbrahim Ö. *Anayasa Hukuku Dersleri-Genel Esaslar*, Legal Yayınları, 2009.
- Kılıç, Abbas. *Türkiye'de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi*, Adalet Yayınevi, 2020.
- Kuru, Baki, Ramazan Arslan ve Ejder Yılmaz, *Medeni Usul Hukuku*, Yetkin Yayınları, 16. Baskı, 2005.
- Laubaderé, André de, Jean-Claude Venezia ve Yves Gaudemet. *Traité de Droit Administratif*, LGDJ, C.I, 15. Baskı, 1999.
- Özay, İl Han. *Günışığında Yönetim*, Alfa Yayınları, 2002.
- Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*, 6. Baskı, Yetkin Yayınları, 2000.
- Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 14. Baskı, 2013.
- Rivero, Jean. *Droit Administratif*, Dalloz, 5. Baskı, 1971.
- Rivero, Jean ve Jean Waline. *Droit Administratif*, Dalloz, 17. Baskı, 1998.
- Tan, Turgut. *İdare Hukuku*, 2011.
- Teziç, Erdoğan. *Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, Fakülteler Matbaası, 1972.
- Teziç, Erdoğan. *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Anayasa Mahkemesi Kararları*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1980.
- TDK Büyük Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>
- Tunaya, Tarık Zafer. *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, Eğitim, Araştırma ve Ekin Yayınevi, 5. Baskı, 1982.
- Yayla, Yıldızhan. *İdare Hukuku*, Beta Yayınları, 2009.
- Yüksel, İsmail. *TBMM'nin Kanun Yapma Yöntemi*, Adalet Yayınevi, 2018.