

## DEVLET DENETLEME KURULU'NUN KONUMU VE İŞLEVİ

(I)

*Selçuk SOYBAY (\*)*

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası kabul ve ilân olunmadan önce, yasama yetkisini elinde bulunduran Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan birtakım kanunlar, anayasanın ve siyasî rejimin şekli ve içeriği konusunda önemli ipuçları taşıyordu. 1 Nisan 1981 tarih ve 2443 sayılı (RG. 3 Nisan 1981 - 17299) kanun, Türk Hukukunda bugüne kadar görülmedik, yepyeni bir kurulun kurulmasını içeriyor ve bununla ileride hazırlanacak anayasadaki Cumhurbaşkanının konumu ve yetkileri konusunda ilginç işaretler verdiği gibi, idarî denetim bakımından da bugüne kadar bilinenler dışında özgün bir denetim türünü öngörüyordu.

Devlet Denetleme Kurulu olarak anılan bu kurulun oldukça kapsamlı ve o derece de belirsiz gibi görünen görev alanı, genel hatlarıyla yüzeysel bir biçimde daha önceki bir yazımızda<sup>1</sup> ele alınıp incelenmeye çalışılmıştı. Bu yazıda Kurulun, daha sonra hazırlanan anayasadaki yeri, organik kanunun ve buna dayanılarak Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği tarafından çıkarılan yönetmeliği gözönünde tutularak konumu ve buna dayanılarak işlevi üzerinde durmaya çalışılacaktır.

### Devlet Denetleme Kurulunun Konumu :

Devlet Denetleme Kurulu, 2443 sayılı kanunla «Yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesi-

---

(\*) Selçuk Soybay İdare Hukuku Anabilimdalı Araştırma Görevlisidir.

1) SOYBAY, S., Devlet Denetleme Kurulunun Görev Alanı, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi Y. 4, S. 1-3, (1983) 1985, s. 105-121.

nin sağlanması amacı ile» kurulduğu belirtilen Anayasanın 108 nci maddesi, aynı ifadeyi kullanarak, kurula «Cumhurbaşkanı» başlığını taşıyan bölümde «anayasal bir örgüt» olarak yer vermiştir<sup>2</sup>.

Toplumda tatmini zorunlu ihtiyaçların artması, devletin bu ihtiyaçların tatmini için kurduğu kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve yerine getirilmesinde uzmanlığa, yeni ve çeşitli bilgilere gerek duyulmasına neden olmuştur. Kamu hizmetleri ve düzenlenişindeki yeni gelişmeler merkezin fonksiyonunu arttırdıkça, merkezin teşkilatı da gelişmeler göstermiş ve merkezde bu tür kamu hizmetlerine ilişkin kararları hazırlamakla yükümlü uzman daireler, danışma kurulları oluşturulmuş ve bunlarla birlikte merkezin yapısında değişiklikler gözlenmiştir<sup>3</sup>.

Türk İdare Teşkilâtı içinde, son yasal düzenlemeler ile yer alan kurullar<sup>4</sup> dahil olmak üzere gözlenen durum; Merkezdeki siyasî ve idarî makamların ellerinde bulundurdukları yetkilerdeki belirgin artış ve bunun doğal sonucu karar yetkisi ve teknik uzmanlığın merkezîleşmesidir.

Bu genel görünüm içersinde Cumhurbaşkanının ve giderek yürütmenin önceki anayasal düzene göre daha güçlü konumu, artan yetkileri beraberinde bu yetkileri kullanma, uygulama araçlarını da getirmiştir. Devlet Denetleme Kurulu bunun tipik örneklerinden birini teşkil eder. Cumhurbaşkanının isteği üzerine harekete geçen ve organik bakımdan Cumhurbaşkanlığına bağlı bu kurulun Devlet Teşkilâtı içindeki yerini konumunu belirlemek oldukça güç görünmektedir. Yaptığı inceleme, araştırma ve denetlemeler sonucunda verdiği kararları «Devlet adına» vermesi, İdarenin hukuka uygunluğunun sağlanması yanın-

---

2) Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanarak, Danışma Meclisine sunulan Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı'nda, Devlet Denetleme Kurulu, İdare başlığını taşıyan bölümde 152. madde olarak düzenlenmişti. Tasarının Danışma Meclisinde görüşülmesi sırasında Kurul bu bölümden çıkarılarak, Cumhurbaşkanı başlığını taşıyan bölümde, 117. madde olarak düzenlenmiştir. DANIŞMA MECLİSİ TUTANAK DERGİSİ, B: 144, 6.9.1982, O: 3, s. 643 vd. - B: 155, 22.9.1982, O: 2, s. 701-706.

3) ONAR, S. S., İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, İstanbul, 1966, s. 592.

4) Merkezde son yasal düzenlemelerle oluşturulan uzmanlık ve teknik düzenleme kurul ve kurumlarından; Anayasal bir kurum olan Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu ayrıca Atom Enerjisi Yüksek Kurulu ve Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu zikredilebilir.

da düzenli ve verimli çalışmanın kurul tarafından gerçekleştirilmesi gibi verilerden hareket edilerek, kurulun Merkezi İdare içinde yer alan, Danışma ve Yardımcı Kurullardan biri olduğu kabul edilebilir.

Ancak, düşünce, öneri, tavsiye gibi hazırlık çalışmaları ile aktif İdareye yardımcı olan bu kurullar, işlevleri gereği tüm merkez teşkilâtına yardımcı olmaktaysalar da, Devlet Denetleme Kurulu'na Cumhurbaşkanlığı dışında kişi veya organın başvurması mümkün değildir ve kararları Cumhurbaşkanının iradesini yansıtır. O nedenle Cumhurbaşkanına işlevsel ve örgütsel bakımdan bu denli bağlı bir kurulu, kesin bir saptamayla merkezdeki yardımcı kurullardan biri olarak görmek oldukça güçtür<sup>5</sup>.

Anayasadaki yeri, örgütsel bakımdan Cumhurbaşkanlığı genel sekreterliği teşkilâtı içinde yer almış olması, cumhurbaşkanının istemi üzerine harekete geçmesi, hazırladığı raporları sadece cumhurbaşkanına iletmesi gibi Kurulun karakteristik özellikleri gözönünde tutulduğunda, Devlet Denetleme Kurulu'nun yürütme işlevi ile ilintili olmakla beraber, bir idare makamını işgal etmediği yani İdare teşkilâtı içinde yer almadığını, bu nedenle herhangi bir makamın hiyerarşisine tâbi bulunmadığını, Cumhurbaşkanına yetkilerini kullanmasında yardımcı bir Devlet örgütü olduğunu kabul edebiliriz.

### **Cumhurbaşkanı ve Devlet Denetleme Kurulu :**

Devlet Denetleme Kurulu'nun örgütsel ve işlevsel bakımdan doğrudan bağlı olduğu Cumhurbaşkanı; Anayasanın 104. maddesinde belirtildiği gibi, «Devletin başı olmak» sıfatıyla «Türkiye Cumhuriyeti ve Türk milletinin birliğini temsil» eden, «Anayasanın uygulanmasını», «Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını» gözeten kişidir.

Anayasanın bu düzenlemesinde, öncekinden farklı bir ifade yer almaktadır. O da Cumhurbaşkanının yeni anayasayla artan yetki ve görevlerinin toplu bir ifadesi olan «Gözetim» yetkisidir. Böylelikle Cum-

---

5) Devlet Denetleme Kurulu'na ilişkin anayasa maddesinin Danışma Meclisinde tartışılması sırasında, Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan ALDIKAÇTI, «... sadece yardımcı niteliği olan aydınlatmak amacını güden bu müessesenin zamanla nasıl sonuç vereceği, faaliyetinin nasıl değerlendirileceği belli olacaktır. Anayasaya konmasının sebebi; bunun Devlet Başkanıyla beraber, Devlet Başkanının organizasyonuna bağlı, sadece Devlet Başkanına bağlı bir kuruluş olduğunu belirtmek içindir» şeklinde belirtmek suretiyle soruna bir yönden ışık tutmaktadır. DANIŞMA MECLİSİ TUTANAK DERGİSİ; B: 155, 22.9.1982, O: 3, s. 706.

hurbaşkanının yeni anayasa düzeninde, öncekinden farklı bir konuma ve işleve sahip olup olmadığı sorunu ile karşıkarşıya kalınmaktadır.

1982 Anayasasının tümü ve Cumhurbaşkanına ilişkin maddeler özellikle gözönünde tutulduğunda Devletin başı, şefi durumundaki Cumhurbaşkanının «siyasî» görev ve yetkilerinin yanısıra «idarî» görev ve yetkilerle de donatılmış olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak gerek idarî yönden doğrudan kendisine bağlı olan, gerekse üyelerini atama yoluyla, ya da başkanlık etme şeklinde ilintisi bulunan birçok kurul ve teşkilâtla yakın bir ilişki halinde ve bunlara hâkim durumdadır<sup>6</sup>.

Cumhurbaşkanı A.Y. 104. maddede belirtilen «Gözetim» yetkisini yukarıda belirttiğimiz ve Cumhurbaşkanını ile çeşitli biçimlerde ilintisi bulunan makam ve kurallar aracılığı ile kullanabilir, yerine getirebilir<sup>7</sup>.

Cumhurbaşkanı ile doğrudan bağlantısı olan ve tüm üyelerinin Cumhurbaşkanınca atandığı, başkanı Cumhurbaşkanınca seçilen Devlet Denetleme Kurulu, öngörülen amaçlara yönelik faaliyet gösterirken, aslında Cumhurbaşkanının Anayasa ile öngörülen görevlerini yerine getirmede yardımcı olmaktadır. İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli, verimli çalışmasının ve geliştirilmesinin sağlamanın yanısıra, İdare yapısı içinde yer almayan, özel hukuk hükümlerine göre çalışan kesimler<sup>8</sup> üzerinde de denetim, inceleme ve araştırma yetkilerine sahip Devlet

6) Bu kurul ve teşkilâtlardan bazıları; Anayasanın 107. maddesi, 17.8.1983 tarih, 2879 sayılı kanun ve 18.8.1983 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkan - Kararnâmesi ile düzenlenen, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilâtı; Anayasa Geçici madde 2 ile öngörülen, Cumhurbaşkanlığı Konseyi, 2443 sayılı, 1.4.1981 tarihli Devlet Denetleme Kurulu; A.Y. md. 134 ve 11.8.1983 tarih, 2876 sayılı kanunla kurulan Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu; A.Y. md. 118 ve 9.11.1983 tarih, 2945 sayılı kanunla yeniden düzenlenen Milli Güvenlik Kurulu, zikredilebilir.

7) Anayasada sık sık kullanılan «Gözetim» sözcüğü (A.Y. md. 112'de Başbakanın «hükümetin genel siyasetinin yürütülmesi»nde; A.Y. md. 134'de Cumhurbaşkanının Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu üzerindeki yetkisi belirtilirken; A.Y. md. 169'da Devletin ormanlar üzerinde sahip bulunduğu yetkiye işaret edilirken kullanılmıştır), üzerinde durmak gerekmektedir; sözlük anlamı ile, koruma, kollama ve himaye etme anlamına gelen bu sözcüğe, anayasanın verdiği anlamı bulabilmek pek kolay gözükmemektedir. Ancak anayasanın bütünü ve ilgili maddelerdeki kullanılış yerleri gözönünde tutulduğunda, denetimi de içeren, geniş kapsamlı bir himaye sistemini vurgulamak için «gözetim» sözcüğünün kullanılmış olacağını kabul edebiliriz.

8) Bu tür kesimlere örnek olarak, İşçi ve İşveren Sendikaları, Kamuya yararlı dernekler ve anayasada belirtilen fakat kanunda yer almayan Vakıflar gösterilebilir. Bu konudaki geniş açıklamalar için bkz. SOYBAY, S., Devlet Denetleme Kurulu'nun Görev Alanı, (İHİD), Y. 4, S. 1-3, 1983 (1985), s. 119-121.

Denetleme Kurulu aracılığı ile Cumhurbaşkanı, İdare'yi hukukla bağlama çabalarına önemli katkılarda bulunabileceği gibi, bu yolla; Tarafsız kişiliği, kişisel deneyimleri ve anayasal konumu ile birlikte, «siyasî denge»<sup>9</sup> oluşturabilir, siyasî iktidarın uygulamalarını hukukla bağlamada önemli bir faktör olabilir.

### **Devlet Denetleme Kurulunun İşlevi :**

Anayasanın 108. maddesinin ilk cümlesi ve 2443 sayılı kanunun 1. maddesi kurulun işlevini ortaya koymaktadır. Bu metinlere göre kurulun amacı; «İdarenin hukuka uygun düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır». Bu ifadeden de anlaşılacağı gibi kurulun iki önemli görevi vardır; bunlardan birincisi «Hukuka uygunluk denetimi», ikincisi ise «Düzenli, verimli çalışmanın sağlanması»dır.

### **Hukuka Uygunluk Denetimi :**

İdarenin hukuka uygunluğunun sağlanması, Hukuk Devleti ve Hukukla bağlı İdare ilkelerinin vazgeçilmez bir unsurudur<sup>10</sup>.

Yüzyılı aşkın bir süredir ülkemizde İdarenin hukuka uygunluğunun denetimi yargı yoluyla sağlanmaktadır. Kabul edilen İdarî rejim gereği, yargısal denetimi sağlamakla görevli adliye yargısının yanısıra İdarenin hukuka uygunluğunun denetimi ile görevli İdare yargısı, fertlerin menfaatlerinin ve haklarının, idarenin eylem ve işlemlerine karşı korunmasında en mükemmel denetim biçimi olarak varlığını sürdürmektedir. Kurulduğu ilk yıllarda «Tutuk adalet» şeklinde nitelendirilen yargı kısıntısına tâbi ve faal idareden tamamen ayrılamamış bir görünümde olan İdare yargısı, Cumhuriyet Döneminde bağımsız, yargı erkini kullanan, faal idareden ayrı bir örgüte ve yine hiçbir makamın onayına, etkisine açık olmayan, icraî kararlar verebilen bir işleve kavuşmuştur<sup>11</sup>.

Ocak 82'de kabul edilip yürürlüğe sokulan bir dizi kanunla da, alt derece idarî yargı mercileri kurulmuş ve Danıştay Kanunundan ayrı bir

9) SAVCI. B. Siyasî İktidarı Hukukla Bağlama Çabasının Geçirdiği Seyir, A.Ü. S.B.F. D, C. 12, Aralık 1957, N: 4, s. 112.

10) BALTA, T. B. - KUBALI. H. N., Türkiye'de Hukuk Devleti Anlayışı, S.B.F. D, C. XV, Eylül 1960, No: , s. 1.

11) ONAR. S. S., op.cit., C. III, s. 1761-1899 ayrıntılı bilgi için bkz.

İdarî Yargılama Usulü Kanunu kabul edilerek, İdare yargısı daha ayrıntılı ve kapsamlı hükümlerle donatılmıştır<sup>12</sup>.

Tüm bu düzenlemelerin ana hedefi, fert hak ve özgürlüklerinin idare karşısındaki durumunu daha güvenceli zeminlere oturtmak, bu yolda işleyecek himaye sisteminin daha sağlıklı çalışmasını sağlamaktır.

Cumhurbaşkanı'nın istemi üzerine harekete geçen, örgütsel bakımdan ona bağlı olan ve İdarenin hukuka uygunluğunun sağlanması ile görevli Devlet Denetleme Kurulu'nun kuruluşunun, bu düzenlemelerin yapıldığı döneme rastlaması, yasak koyucunun yargısal denetim konusunda taşıdığı kuşuklara ilginç bir örnek teşkil etmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu'nun, kamu makamlarının ve bu arada kamusal olmayan nitelikteki örgütlerin hukuka ve kanuna uygunluğunu sağlarken gözönünde tutacağı hukuk sadece «Kamu hukuku usul ve kuralları» değildir; Kurul aynı zamanda «Özel hukuk usul ve kuralları»na göre uygunluk denetimi yapacaktır<sup>13</sup>.

Bu düzenlemelerle, İdarenin her türlü eylem ve işleminin yargısal biçimde denetiminin yapıldığı, faal idare yapısı ve etkisi dışında bağımsız yargı yerlerinin yapmakta olduğu hukuka uygunluk denetimi yanında Cumhurbaşkanlığına bağlı, tarafsız, politik etkilerden uzak uzmanlar kurulu tarafından kanunla öngörülen imkânlar kullanılarak<sup>14</sup> yapılacak hukuka uygunluk denetimi öngörülmek istenmiştir. Kanun koyucunun bu doğrultudaki düzenlemeleri ile, İdare'nin yargı denetimi karşısındaki çekingeliği, rahatsızlığını ortadan kaldırma amacı güttüğü akla gelebilir<sup>15</sup>.

### **Düzenli, Verimli Çalışmanın Sağlanması :**

Devlet Denetleme Kurulu'nun bir işlevi de İdare'nin düzenli, verimli çalışmasının ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır.

12) 6.1.1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 6.1.1982 tarihli ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun; 6.1.1982 tarih ve 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu.

13) Danışma Meclisindeki tartışmalar sırasında üye Cahit TUTUM şu görüşü öne sürmüştür: «Devlet Denetleme Kurulu, aslında bugünkü haliyle bir kamu ve özel hukukun birbirine karışmasını temsil eden Sui Generis bir teşekkül halindedir.» DANIŞMA MECLİSİ TUTANAK DERGİSİ, B: 144, 6.9.1982, O: 3, s. 645.

14) Çalışma Düzenine hâkim esaslar derginin gelecek sayısında yer alacak çalışmamızda ele alınacaktır.

15) Bu kaygıların somut ifadesi için bkz. Merkezi Hükûmet Teşkilâtı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP), Ankara, TODAİE yayını, 1963, s. 226.

Oldukça kapsamlı ve iddialı görünen bu amaçlar içinde yer alan «İdarenin Geliştirilmesinin Sağlanması»; gelişen ve artan Kamu hizmetlerine İdare'nin cevap verebilmesi, ayak uydurabilmesi için fonksiyonlarında ve organizasyonunda gerekli düzenlemelere gitmeyi ifade etmektedir ki bu da, «İdarenin düzenli ve verimli çalışmasının sağlanması» içinde ele alınarak incelenebilir.

Önceki açıklamalarımızda belirttiğimiz gibi<sup>16</sup> Cumhurbaşkanı: 1982 Anayasası ile, «Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmek görev ve yetkisine sahiptir. Devlet Örgütü içinde yer alan «İdare Cihazı»nın düzenli ve verimli çalışmasının sağlanması, gözetilmesi bu nedenle Cumhurbaşkanı'nın görevleri arasındadır ve Cumhurbaşkanı bu görevini kendisine bağlı kurul ve örgütler aracılığı ile ve özellikle Devlet Denetleme Kurulu aracılığı ile yerine getirir<sup>17</sup>.

Esas olarak iki türlü denetim vardır. Hukuka uygunluğun denetimi (legality) ve idarî politika ve idarî gereklerin denetimi (opportunitry) bunlardan birincisi kamu makamlarının ve vatandaşların eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına uygunluğunu, ikincisi ise kamu makamlarının yasama organı veya hükümet tarafından belirlenen politikaya uygun hareket edilmesini sağlar. Esas olarak birincisi «Yargının», ikincisi «Yasama Organlarının» görevidir<sup>18</sup>.

Anayasanın 125/IV. maddesi ve 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun 2/2 hükmü, İdarî Yargı yetkisinin, idarî eylem ve işlemlerin «Hukuka uygunluğu»nun denetimi ile sınırlı olduğunu özellikle vur-

---

16) Bkz. supra., s. 109.

17) Bu konuya ilişkin, Kurulla ilgili maddenin Danışma Meclisinde görüşülmesi sırasında şu görüşler ileri sürülmüştür: M. Fevzi UYGUNER - «Anayasamız, Cumhurbaşkanının gözetim hakkını ne yolda, hangi usuller içersinde, yahut da hangi araçlarla kullanabileceğini bu madde (Devlet Denetleme Kurulu) ile düzenlemektedir ve bu maddenin tedvin edilmesinin asıl sebebi budur». Halil Erdoğan GÜREL - «Üzerinde önemle durduğumuz konu, kuvvetli bir idaredir. Bu idarenin başında Cumhurbaşkanı gelmektedir. Cumhurbaşkanımızın kuvvetli olması ancak bilgilerle ve bu bilgileri istikâmetinde icraat yapmakla mümkündür». «... Cumhurbaşkanını kuvvetli kılan madde ancak budur (Devlet Denetleme Kurulu)». Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan ALDIKAÇTI - «Devlet Denetleme Kurulu, Devlet Başkanına, ... 113. maddede belirtilen, sayılan yetkilerini gereği gibi yerine getirmesini sağlamak amacıyla kurulan yardımcı bir kuvvettir.» DANIŞMA MECLİSİ TUTANAK DERGİSİ, B: 144, 6.9.1982, O: 3, s. 645-650.

18) CHAPMAN. B., The Profession of Government (The Public Service in Europe), George Allen - Unwin Ltd. London, 1959, s. 181.

gulamış, 2577 sayılı kanunun 2/2. maddesi; «İdarî mahkemeler, yerindelik denetimi yapamazlar» şeklinde bir ifadeye yer vererek bunun kanunkoyucuya ait bir yetki olduğunu kabul etmiş görünmektedir.

İşte, «düzenlilik», «verimlilik» gibi aslında eylem ya da işlemin karar alma aşamasında veya icrasında, «yerindelik» alanına giren bir konuda Devlet Denetleme Kurulu, araştırma, inceleme ve denetleme yapabilecek, aslında yasama tarafından değerlendirilebilecek bu olguyu, saptayabilecektir.

Bu arada «Verimlilik» sözcüğünün, İdare Hukuku açısından taşıdığı anlamı belirlemek gerekmektedir.

«Verimlilik» terimi, yönetim sözlüğünün en çok anılan ve hemen her zaman kötüye kullanılan sözcüklerinden biridir. Bu sözcük, çoğu kez en geniş anlamında «ussallık»la eş anlamda kullanılır. Bu, verimliliği savunanların -yani verimliliğin yönetimin değerlendirilmesinde uygun bir ölçüt olduğuna inananların- kabul ettiği bir anlamdır. «Verimlilik» ya da «Verimsizlik»ten söz edilirken, daha çok, belirli değerler üzerindeki anlaşma ya da anlaşmazlık dile getirilir<sup>19</sup>.

Devlet Denetleme Kurulu'nun, Cumhurbaşkanının istemi üzerine, sadece İdare teşkilâtı değil kanunda belirtilen özel hukuk tüzel kişileri üzerinde yapacağı araştırma, inceleme ve denetlemelerde kullanacağı «Verimlilik Ölçütü»nün ne olacağı ve bunun kim tarafından belirleneceği tartışmaya açık bir konudur.

Ancak şu kadarı bu aşamada söylenebilir ki, Cumhurbaşkanının yeni anayasa ile birlikte ortaya çıkan, belirginleşen yeni konumu; Cumhurbaşkanının İdare teşkilâtının organizasyonu, fonksiyonların dağılımı konuların da belirleyici, idare politikalarının tespitinde ve uygulanmasında yönlendirici ve etkili olduğunun kabulünü zorunlu kılar görünmektedir.

---

19) SIMON. H. A. - SMITHBURG. D. W. - THOMPSON. V. A. -, Kamu Yönetimi, (Çev. MIHÇIOĞLU. C.), A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları N. 354, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1973, s. 461 vd.