

İntihal | Plagiarism: Bu makale, en az iki hakem tarafından incelendi ve intihal içermediği teyit edildi.
| This article has been reviewed by at least two referees and scanned via a plagiarism software.

TÜRK İDARE HUKUKUNDA YETKİ DEVRİ KAVRAMI

THE CONCEPT OF DELEGATION OF AUTHORITY IN TURKISH ADMINISTRATIVE LAW

Barış Acun*

ÖZ

İdari makamların idari işlem yapabilmeleri için hukuk kuralları tarafından yetkilendirilmeleri gerekir. İdari makamların yetkileri kişi, konu, yer ve zaman bakımından sınırlandırılmıştır. İdare adına irade açıklamasında bulunmaya yetkili kişiler ve organlar ile bu kişi ve organların yapabilecekleri idari işlemler konu bakımından da sınırlandırılmıştır. İdare içinde yetki düzeni, idarenin kanuniliği ilkesi gereği kural olarak kanunlarla belirlenmektedir. 2017 Anayasa Değişikliği sonucunda Türk hukukuna Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) adında yeni bir kamusal işlem türü girmiş ve birçok tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Yürütmenin asli düzenleme yetkisinin örneğini teşkil eden bu işlem türünün birçoğunda idari makamlara yetkilerini devretmelerine imkan tanıyan hükümler sevk edilmiştir. Bu çalışmada, öncelikle idari işlemin yetki ögesi incelenecek, ardından Türk idare hukukunda yetki devri kavramına ilişkin klasik kabuller “geçerlilik koşulları”, “hukuka uygun yetki devrine bağlanan hukuki sonuçlar”, “hukuka aykırı yetki devrine bağlanan hukuki sonuçlar” ve “yetki devrinin sona ermesi” olmak üzere dört ana başlıkta değerlendirilecektir. Yürürlükteki kanunlar ve CBK’ler üzerinden yetki devri kavramının hukuki rejiminin ortaya koyulması gerektiğini ve öğretinin bu konudaki klasik kabullerinin pozitif hukuku açıklayamayabileceğini ileri süren bu çalışmanın sonuç bölümünde, idari makamlara CBK ile idari işlem yapma yetkisi tanınmış olsa dahi kanuni yetkilerin CBK’lerde yer alan yetki devri normlarına dayanılarak devredilemeyeceği sonucuna varılmıştır. Kanuni yetkilerin CBK ile devredilemeyeceğini öngören veya devredilebilecek yetkileri CBK’lerde tanınanlarla sınırlandıran CBK hükümleri kanuni yetkilerin hukuka aykırı olarak devredilmesini engelleyebileceklerdir.

Anahtar Kelimeler: idari işlem, yetki ögesi, yetki devri, cumhurbaşkanlığı kararnamesi

* Araştırma Görevlisi, Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri Ana Bilim Dalı.

0000-0002-9481-1618 barisacun@bartin.edu.tr



ABSTRACT

Administrative authorities must derive their authority from the legal framework to take administrative acts. These authorities are limited regarding person, subject, place and time. In principle, the order of administrative authority within the administration is determined by the Constitution and Codes in accordance with the principle of legality of the administration. Adhering to the doctrine of the legality of the administration, administrative acts are carried out by civil servants duly authorised by law. These individuals, known as administrative authorities, can delegate the authority vested in them for administrative acts based on the admissibility of such delegation. Following the 2017 Constitutional Amendment in Turkey, the introduction of Presidential Decrees as a novel category of public acts significantly sparked extensive debates within Turkish public law. Many of these decrees, emblematic of the primary regulatory authority of the executive, contain provisions permitting administrative authorities to delegate their powers. This study aims to scrutinise the competence element of the administrative act initially. Subsequently, it will evaluate traditional postulations concerning the delegation of authority in Turkish administrative law across four main domains: 'conditions for validity,' 'legal implications of legitimate delegation of authority,' 'legal ramifications of illegitimate delegation of authority,' and 'cessation of delegated authority.' This study posits that the legal framework governing the delegation of authority should be delineated through extant Codes and Presidential Decrees. Moreover, it contends that traditional doctrinal assumptions regarding the delegation of authority may not comprehensively elucidate the Turkish administrative law. In conclusion, it asserts that while administrative authorities may be empowered to take administrative acts through Presidential Decrees, the authorities stipulated in the Codes cannot be delegated solely based on Presidential Decrees. The provisions of the Presidential Decrees stating that the authorities stipulated in the Codes cannot be delegated by Presidential Decrees may prevent the unlawful delegation of the authority stipulated in the Codes.

Keywords: administrative act, competence element of administrative act, delegation of authority, presidential decree

GİRİŞ

Yetki, idare hukukunda tüm anlamları bir yana idari işlemin ögesi olma anlamı taşır. İdari işlemin ögeleri işlemin geçerlilik koşullarıdır. İdari işlemin hukuki rejimini “hukukilik ilkesi” belirler. Hukukilik ilkesi gereğince idare, bütün faaliyetlerinde hukuka uygun davranmak zorunda olup idari işlemler marifetiyle faaliyette bulunan idarenin bütün işlemlerinin de hukuka uygun olması zorunludur. İdari işlemin bir bütün olarak hukuka uygun olabilmesi için idari işlemin bütün ögeleriyle birlikte hukuka uygun olması gerekir.¹ İdari işlemlerin hukuki rejimi, hukukilik ilkesi altında belirir ve bu belirme günümüzde idari işlemin ögeleri üzerinde yapılan yargısal denetim üzerinden ortaya koyulmaktadır. Başka bir ifadeyle, idari işlemin bütün ögeleri hukuka uygunsa/idari işlemin bütün ögeleri ögelerin tabi olduğu hukuk kurallarına uygunsa idari işlem hukuka uygundur. İdari işlemin tabi olduğu hukuk kuralları, normlar hiyerarşisinde kendisinden daha üstte yer alan normlara göre belirlenecektir.² Türk hukukunda idari işlemlerin ögelerine ilişkin kanuni dayanak olarak kabul edilen İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) m. 2’ye göre iptal davası, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı oldukları dolayı menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalardır. Dolayısıyla, Türk pozitif hukukunda idari işlemin ögeleri “yetki”, “şekil”, “sebep”, “konu” ve “maksat” olarak kabul edilmektedir.³ Her şeyden önce bir hukuki işlem olan idari işlemde, hukuki işlemlerin tümünde bulunan “işlemin yapıcısı”, “maddi dünyaya yansıyan formu”, “yapılış süreci”, “hukuki sonucu”, “işlemin yapıcısını işlemi yapmaya sevk eden sebep ve amaç” ögeleri vardır. İdare hukukunda da bir hukuki işlem olarak idari işlemin bütün bu ögeleriyle ilgilenilir. Ancak idari işlemin bütün bu ögeleri hukuk kurallarıyla tanımlı ve sınırlıdır.⁴ İdare hukukunda idari işlem yapma yetkisine sahip idari makamların söz konusu yetkilerini bizzat kullanmaları zorunludur. Ancak, hukukumuzda bunun istisnasını oluşturan yetki devri kurumunu kurallaştıran pozitif düzenlemeler de vardır. Bu sebeple, idari makamlar hukuken kendilerine izin verildiği takdirde ve ölçüde idari işlem yapma yetkilerini kendileri dışındaki diğer makam veya görevlilere devredebilir. Bu çerçevede, idari işlemin yetki ögesi bakımından hukuka uygun olabilmesi için hukuka uygun bir yetki devri yapılması zorunludur. Hukuka aykırı yetki devri ve bu devri takip eden idari işlemler hukuka aykırı olup yargısal denetimde iptal yaptırımıyla karşı karşıyadır.

¹ Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2015, s.343.; Ali Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2021, s.381.; Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınevi, 2018, s.404 vd.; Güher Ulu, *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2012, s.85 vd.; Türk idare hukukunda idari işlemin hukuki rejimini belirleyen ilkenin hukukilik ilkesi olmasının anayasal dayanağı Türkiye Cumhuriyeti’nin hukuk devleti olduğunu ifade eden Anayasa m. 2’dir. Hukuk devleti, bütün Devlet organlarının dolayısıyla idarenin de hukuka bağlı olduğu devleti ifade eder. Bkz. Metin Günday, *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi, 2017, s.37 vd.; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.84 vd.

² Ulu, *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, s.86-89.

³ Türk hukukunda idari işlemin ögeleri, hukuka aykırılık halleri/iptal sebepleri üzerinden belirlenmiştir. 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu m. 19, “idari mukarrerat ve muamelat hakkında salahiyet ve şekil ve esas ve maksat cihetlerinden biriyle kanuna yahud nizama muhalefetinden dolayı iptali için açılan davalar” hükmüyle idari işlemin ögelerinin salahiyet, şekil, esas ve maksat olarak belirlenmiştir. 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu m. 23 ise “idari fiil ve kararlar hakkında esas, maksat, salahiyet ve şekil cihetlerinden biriyle kanunlara ve nizamnamelere aykırı olduklarından dolayı iptali için açılan davalar” idari işlemin ögelerini esas, maksat, salahiyet ve şekil olarak belirlenmiştir. 521 sayılı Danıştay Kanunu m. 30 ise idari işlemler hakkında “yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biriyle kanuna aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar” hükmüyle esas ögesini açıkça sebep ve konu ögeleri olarak belirlenmiş diğer ögeler ise önceki kanunlardaki haliyle kabul edilmiştir.

⁴ Yeliz Şanlı Atay, *Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler*, Ankara: TODAİE Yayınları, 2011, s.126.

I. İDARİ İŞLEMİN YETKİ ÖGESİ

Fransız ve Türk hukukunda yetki, “idari işlem yapma gücü” biçiminde tanımlanmaktadır. Yetki, sahibine idari işlem yapma gücü tanırken aynı zamanda ona hangi konuda işlem yapabileceğini de bildirir. Bu sebeple yetki, sadece idari işlem yapma gücü olmayıp belirli bir konudaki idari işlemin hangi makam tarafından yapılacağını ortaya koyan “ilişkisel tipte” bir kavram olarak nitelenebilir. Geniş anlamıyla yetki, bütün öğeleriyle birlikte düşünülen idari işlem yapma gücü olarak tanımlanabilirken; dar anlamıyla yetki, idari makama belirli bir yerde belirli bir zamanda ve belirli konularda hukuki işlem yapma yeteneği kazandırılması olarak tanımlanabilir. İdari işlemin ögesi olarak yetki, idari işlemin yapıcısı, işlem sözleşme ise idare adına sözleşeni ile ilgilidir.⁵

İdare hukukunda yetkisizliğin asıl, yetkinin istisna olduğu tartışmasız biçimde kabul edilmektedir.⁶ Hangi idari birimin idare adına irade açıklayarak hukuki sonuç doğurma gücüne sahip olduğu Anayasa ve kanunlar tarafından belirlenir. İdare, Anayasa ve kanunların kendisine tanıdığı yetkilere sahiptir.⁷ İdare hukukunda yetki ögesinin içeriğinin kişi, konu, yer ve zaman bakımından sınırlı olduğu ve yalnızca kanunların öngördüğü tüm koşullara uygun olarak kullanılabilmesi tartışmasız kabul edilmektedir.⁸ İdari işlemin yetki ögesi, idari işlemin yapıcısı ile ilgili olmakla birlikte işlemin yapıcısının yetkisi de birtakım sınırlara sahiptir. Kişi bakımından yetki, kimlerin idare adına irade açıklamaya yetkili olduğunu belirler ve idare içerisinde idari işlem yapma yetkisinin kişi bakımından sınırını betimler.⁹ Ayrıca idari işlemin, yapıcısının yetkili olduğu faaliyet alanında yapılması gerekir. Konu bakımından yetki, idari işlemin hangi konuda yapılabileceğini belirler ve yetkinin konu bakımından sınırını betimler. İdari işlemin yapıcısının yetkisi yer ve zaman bakımından da sınırlıdır. Yer bakımından yetki, idari işlemin yapıcısının işlemiyle etkili olabileceği coğrafi alanı belirler. Zaman bakımından yetki ise, idari işlemin yapıcısının işlemi yapabileceği süreyi belirler.¹⁰

İdare içerisinde yer alan her görevli, idare adına irade açıklamaya yetkili kılınmamıştır. İdare adına irade açıklamaya yetkili kılınanlar “idari makam” denilen az sayıda görevli veya organlardır.¹¹ İdari işlemin, idare adına irade açıklamaya yetkili kılınanlar/idari makamlar tarafından yapılması gerekir.¹² Dolayısıyla kişi bakımından yetki, idari işlemin idari makam tarafından yapılmasını gerektirir.¹³ Yetki, kişi kategorisiyle değerlendirildiğinde idarenin iradesini açıklamaya yetkili olan birim, makam veya görevli araştırılacaktır. İrade açıklamasına işlemin hazırlık aşamasında görüş bildirerek katılması gereken idare, makam veya görevlinin

⁵ Ulu, *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, s.111-113.

⁶ İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2017, s.480, 481; Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları, 2010 s.117.; A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2019, s.350.

⁷ Emre Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, İstanbul: Beta Yayınları, 2013, s. 272 vd.; Günday, *İdare Hukuku*, s.135.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.406.

⁸ Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, s.161.; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.382.

⁹ Yahya Kazım Zabunoğlu, *İdare Hukuku C.1*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2012, s.327.; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.382. İdari işlemin ilgisinin belirlenmesini kişi bakımından yetki ögesi içerisinde değerlendiren görüş için bkz. Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, *İdare Hukuku*, İstanbul: Der Yayınları, 2017, s.1119,1120.

¹⁰ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.347 vd.; Ulu, *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, s.129-131.

¹¹ Bahtiyar Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2000, s.35 vd.; Yayla, *İdare Hukuku*, s.117.

¹² Günday, *İdare Hukuku*, s.136.

¹³ Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.105.; İdare organı dışındaki Devlet organları ile özel hukuk kişilerinin idari işlemleri yönünden kişi bakımından yetki, idari işlemin o organ veya kişiler adına irade açıklamaya yetkili kişiler tarafından yapılmasını ifade eder. Ulu, *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, s.140.

araştırılması da var olan yetkinin kişi bakımından araştırılması faaliyetinin içindedir.¹⁴ İdarenin organlardan teşekkül ettiği durumlarda organlar arasındaki yetki dağılımı da kişi bakımından yetkiyi ilgilendiren bir dağılımdır.¹⁵ İdare içerisinde karar alma yetkisine sahip bir idari birimin hukuki koşullara uymaksızın oluşmuş olması da kişi bakımından yetki ögesi yönünden bir soruna işaret eder.¹⁶ İdari işlemin konu ögesi ile konu bakımından yetki ögesinin birbirine karıştırılması kuvvetle muhtemel olduğu için öncelikle bu iki kavramın açıklığa kavuşturularak başlanması daha uygun olur. İdari işlemin konu ögesi idari işlemin doğurduğu hukuki sonuçtur.¹⁷ Ancak konu bakımından yetki idari işlemin yapıcısının yetkili olduğu faaliyet ve görev alanıyla ilgilidir.¹⁸ Konu bakımından yetkinin araştırılması, bir idari birimin yetkilerinin dağılımının incelenmesiyle olacaktır. Misalen, bir idari birimin bir konuda işlem yapma yetkisi, belirli bir hukuki sonucu doğurma yetkisi yoksa yapılan işlem konu ögesi bakımından sakattır. Ancak, bir idari birimin o konuda yetkileri ayrıştırılmış ve farklı farklı birimlere verilmişse o konuda yetkisiz birimin yaptığı işlemin konu bakımından yetki ögesinde sakatlık söz konusudur.¹⁹ Bu çerçevede, konu bakımından yetki ile kişi bakımından yetki aynı bağlamda yer alır.²⁰ Yer bakımından yetki, idarenin karar alma gücünün kapsadığı coğrafi alanla ilgili bir kavramdır. Başka bir ifadeyle yer bakımından yetki, idari makamların yetki kullanmaya mezu edildikleri coğrafi alanın dışında yetki kullanıp kullanamayacaklarına ilişkindir.²¹ İdari makamın kullanacağı yetkiler coğrafi bir alanla sınırlandırılmışsa o coğrafi alan dışındaki yetki kullanımı işlemi sakatlayacaktır.²² Ancak, idari işlemin yapıldığı mevkiin belirli bir coğrafi alanda bulunup bulunmaması önemli değildir. İdari işlemin doğurduğu hukuki sonucu, yetkinin bulunduğu coğrafi alanda doğup doğmadığı önemlidir.²³ Zaman bakımından yetki, idarenin karar alma gücünün süresini ve bu gücü kullanabileceği zaman dilimini ifade eder.²⁴ Kural olarak idare, kendisine verilen yetkinin kullanımına ilişkin zamansal bir sınırlamaya tabi değildir. Ancak idareye verilen yetki, kanun tarafından süreyle sınırlandırılmış olabilir. Başka bir ifadeyle karar alma gücünün başlangıcı ve yetkinin kullanılabilmesi zaman dilimi konusunda kanunda bir sınırlama öngörülmüş olabilir. Kanunda yetkinin zaman itibarıyla kullanılmasına dair bir belirleme varsa bu belirlemeye uyulması gerekir.²⁵ Genel olarak öğreti ve yargı kararlarında, hem idare adına yetki kullanacak birimin faaliyete başlaması hem de görevlinin fiilen göreve başlaması gerektiği

¹⁴ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.359.

¹⁵ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.361.

¹⁶ İdari birimlerin oluşmasındaki kurallara uyulmaması biçim sakatlığı değildir. Çünkü işlem iradesinin oluşum biçimi veya iradenin dış dünyaya yansımada bir sakatlık yoktur. Aksine, işlem iradesini açıklayan öznenin oluşumunda sakatlık vardır ki bunun da yetki ögesine ilişkin olmadığı savunulamaz. Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.368, 369.

¹⁷ Özay, *Günışığında Yönetim*, s.497.; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.384.

¹⁸ Zabunoğlu, *İdare Hukuku C.1*, s.328.; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.384.; Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, s.351, 352.

¹⁹ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.352.; Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.108 vd.; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.384.

²⁰ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.353.

²¹ Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.111.; Zabunoğlu, *İdare Hukuku C.1*, s.328.

²² Günday, *İdare Hukuku*, s.137, 138.; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.386.

²³ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.378.; Kanunda idari işlemin yapılacağı mekân belirlenmişse işlemin o mekânda yapılmamasının yer yönünden yetki sakatlığı oluşturacağı hakkında bkz. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.409.

²⁴ Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.112 vd. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.385.

²⁵ Zabunoğlu, *İdare Hukuku C.1*, s.328.

kabul edilmektedir.²⁶ Kamu görevlisi yetkisini görevi başında bulunduğu zamanlarda kullanabilir, görevi başında bulunmayan kamu görevlisinin yetki kullanması zaman bakımından yetki sakatlığı oluşturur.²⁷ Görev süresi belirlenmiş olan makamlarda bulunan kişiler yetkilerini özel kanuni düzenleme olmadığı sürece ancak bu süreler içinde kullanabilir.²⁸

II. YETKİ DEVRİ KAVRAMI

A. YETKİ DEVRİ KAVRAMININ HUKUKİ ÇERÇEVESİNİ OLUŞTURMAK MÜMKÜN MÜDÜR?

Kamu hukukunda yetki, özel hukuktaki ehliyet kavramından farklıdır. Kamu hukukunda yetki, kanunen belirli ve sınırlı bir güçtür. Özel hukuk kişilerinin haklarını temsil veya vekalet yoluyla başka kişilere aktarabilmeleri kural olarak serbestken kamu hukuku kişilerinin ve idarenin yetkilerini bizzat ve doğrudan kullanma mecburiyeti vardır meğerki aksi kanunda açıkça öngörülmüş olsun.²⁹ Kamu hukukunda kanunun açık izni olmaksızın yetkinin devredilememesi, yetkinin idareye ve kamu görevlilerine tanınan bir hak değil yerine getirilmesi zorunlu bir görev niteliğinde olmasının bir sonucudur.³⁰ Devlet organları arasındaki yetki dağılımı Anayasa tarafından belirlenmiş ve kanunlarla somutlaşmıştır. İdarede yetki dağılımı kişi, konu, yer ve zaman temelinde oluşturulmuştur. İdare içindeki yetki dağılımı temelde kanunlarla ortaya çıktığı için idarenin bu dağılımı kendi işlemleriyle bozması mümkün değildir. Bu durum “yetkisizliğin asıl, yetkinin istisna olduğu” yaklaşımının bir sonucu olarak görülebilir.³¹ Yetkisizlik asıl yetki istisnaysa, öngörülen bir yetkinin öngörülmüş haliyle kullanılması, öngörülmemiş biçimde yetki kullanımının yetkisizlik olarak kabul edilmesi gerekir. Dolayısıyla, idarenin ancak kendisine yetki veren hukuk kurallarının izin verdiği ölçüde bu dağılıma müdahale edebileceği kabul edilmelidir.³²

²⁶ Günday, *İdare Hukuku*, s.138.; Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.377.

²⁷ Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.113.; Zabunoğlu, *İdare Hukuku C.1*, s.328.; Yayla, *İdare Hukuku*, s.121.

²⁸ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.378-380.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.412.; Öğretide bazı yazarlar, yetkinin kullanılması için kanunda öngörülen sürenin niteliğinin zaman bakımından yetki sakatlığının oluşup oluşmamasına etki edeceğini savunmaktadır. Kanunda öngörülen sürenin “sınırlandırıcı süre” olduğu hallerde sürenin aşılması işlemi zaman bakımından yetki ögesi bakımından sakatlayacaktır. Kanunda öngörülen sürenin “hızlandırıcı süre” olması halinde ise işlem sakatlanmayacaktır. İdarenin hızlı karar almasını sağlamak amacıyla kanunda öngörülen süreler, idari makamın idari işlem yapma yetkisini kaldırmayacaktır. Bkz. Günday, *İdare Hukuku*, s.139.; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.385.; Akgüner, Berk, *İdare Hukuku*, s.1121. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.412.; Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.113,114. Elbette, bu noktada sürenin niteliğinin tespiti önem kazanır. Ali D. Ulusoy’a göre işlem süresinin bireyin temel hak ve hürriyetlerini etkilemesi söz konusu ise sürenin sınırlandırıcı süre olduğunun kabul edilmesi uygundur. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.385. Gözübüyük ve Tan, uygulamanın bu ayırım doğrultusunda gelişmediğini ifade etmektedir. Bkz. Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, s.355.

²⁹ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.188.

³⁰ Lütfi Duran, *İdare Hukuku Meseleleri*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1964, s.34,35.; Özyay, *Günüşiğında Yönetim*, s.481.

³¹ Akgüner, Berk, *İdare Hukuku*, s.1114.

³² “İdare hukukunda yetki, belirli organ ve makamlara Anayasa ve kanunlarla tanınmış karar alma gücüdür ve kamu hukuku ilkelerine göre, kanun koyucu tarafından hangi makam ve mercie verilmiş ise, bu yetkiyi ancak o makam ve mercie kullanabilir. Bu özelliği itibarıyla idarî işlemin temel unsurlarından olan ‘yetki’ aynı zamanda kamu

İdare hukuku öğretisi ve yargı kararlarında, idare içerisindeki makamlar arasındaki yetki dağılımına *yetki devri* kurumuna başvurularak müdahale edilebileceği tartışmasız kabul edilmektedir.³³ Buna göre, idari işlem yapan makamların iş yüklerinin azaltılması amacıyla öngörülen yetki devri, idari işlem yapan makamların idari işlem yapma yetkilerinden bir kısmını başka makam veya görevlilere devretmesini ifade eder.³⁴ Amacı kamu hizmetinde etkinlik ve sürekliliğin sağlanması olan yetki devri kurumu, yetkinin kendisine tanındığı idari makam tarafından kullanılması ilkesinin istisnası olarak kabul edilir.³⁵ Yetki devrinin, “hiyerarşik” bir devre gönderme yapan tanımlaması da yapılmaktadır. Buna göre yetki devri, üst makamın idari işlem yapma yetkisini ast makama veya görevliye devretmesidir.³⁶ Ancak, yetki devrinin yalnızca hiyerarşik olarak asta yapılmayacağı, organlı idarelerde organlar arasında yapılan devrin veya aynı hiyerarşi içinde olmayan idari birimler arasında yapılan devrin de yetki devri kavramı içerisinde değerlendirilmesi gerektiği ileri sürülür.³⁷ İdare hukuku öğretisi ve yargı kararlarında, yetki devri kavramının yanında imza devri kavramına da işaret edilir.³⁸ Yetki devri-imza devri

düzenine ilişkin olduğundan idari işlemlerin, Anayasa ve kanunların yetkili kıldığı idare, makam ve kamu görevlileri tarafından tesis edilmesi zorunludur.” Danıştay 10.D., E. 2019/7132, K. 2020/4363. (HukukTürk); “*Yetki kurallarının dar ve özel anlamda kamu düzenine ilişkin olduğu, bu nedenle, idarenin yetki kurallarına sıkı bir şekilde uyma zorunluluğu bulunduğu idare hukukunun bilinen ilkelerindedir. Kamu hukukunda yetki hiyerarşiden üstündür. Yani bir yetki kanun ile hangi makama verilmiş ise o makam tarafından kullanılmalıdır. Dar anlamda yetki unsuru denilen karar alma yeteneği, konu, yer ve zaman itibarıyla Anayasa ve yasalarla belli bir organ, makam ve kamu görevlilerine tanınmış bir güçtür. Yetkinin kimin tarafından kullanılacağını belirleyen kuralların varlığı hâlinde bu yetkinin devri ve paylaşımı konusunda da açık bir düzenlemenin bulunması gerekmektedir.*” Danıştay 10.D., E. 2015/2674, K. 2020/3987, 20.10.2020. (HukukTürk)

³³ Kemal Gözler, *İdare Hukuku C.1*, Bursa: Ekin Yayınları, 2019, s.859.; Turan Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2018, s.367.; Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.383.; Akgüner, Berk, *İdare Hukuku*, s.1116.; Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, s.356.; Zabunoğlu, *İdare Hukuku C.1*, s.324.; Yayla, *İdare Hukuku*, s.120.; Yetki devri çağdaş idarenin temel ilkelerinden biri olarak görülmemekte ve idarecilerin idareyi daha etkin ve verimli yönetebilmeleri bakımından zorunlu bir yöntem olarak kabul edilmektedir. Bkz. Nihat Aytürk, “Yönetimde Yetki Devri ve İmza Yetkileri”, *Amme İdaresi Dergisi*, 33/1 (2000), s.79.; Taner Gelegen, “Türk Yönetim Örgütünde Yetki Devri”, *Danıştay Dergisi*, 2/6-7 (1972), s.75 vd.; “*Kural olarak, bir yetkinin kullanımı konusunda kanunla belirlenen mercin bu yetkisini kendisinin kullanması gerekir. İdari merciler yetkilerini idarenin işleyişini etkin ve süratli bir hale getirebilmek gibi amaçlarla devretmek istiyor iseler; bu ancak kanunun açıkça izin verdiği hallerde ve sınır ve kapsamı açıkça belirtilerek yapılabilir ki; aksi bir kabul hukuki güvenlik ilkesini zedeleyeceği gibi kanun koyucunun iradesinin de idari makamlarca ortadan kaldırılması anlamını taşıyacağından kanuni idare ilkesine de aykırılık oluşturacaktır.*” Danıştay 8.D., E. 2016/6341, K. 2016/8144, 01.11.2016, DD, S.146, 2017, s.135-138.)

³⁴ Günday, *İdare Hukuku*, s.140.; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.387.; Ulu, *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, s.249.; R. Cengiz Derdiman ve Yusuf Uysal, “Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri”, *Uludağ Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15/27 (2014), s.254.

³⁵ Akgüner, Berk, *İdare Hukuku*, s.1116.; Zabunoğlu, *İdare Hukuku C.1*, s.324.; Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri C. 2*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2021, s.60.; Oğuz Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2022, s.328.

³⁶ Yayla, *İdare Hukuku*, s.120.; Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, s.355.; Mesut Ertanhan, *Kamu Görevlilerinin İmza, Paraf ve Elektronik İmzalarından Doğan Sorumlulukları*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2018, s.52.

³⁷ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.384.

³⁸ Fransız hukukunda yetki devri kurumu hem en karmaşık hem de en sık görülen durumlardan biri olarak görülmektedir. Yetki devri (*les délégations de compétence*), iktidar/güç devri (*la délégation de pouvoir*) ve imza devri (*la délégation de signature*) olarak iki türdür. Bu ayrım tamamen biçimsel olmayıp güçlü pratik sonuçları vardır. Birinci tür yetki devri, bir görevin sahibi için, yetkilerinin yalnızca bir kısmının bir veya daha fazla kişiye

karşılaştırması üzerinden işaret edilen bu kavramın da idari işlem yapan makamların iş yüklerinin azaltılması amacıyla öngörüldüğü ve idare içindeki yetki dağılımına müdahale anlamına geldiği ifade edilmektedir.³⁹ Bu çerçevede imza devrinin, yetki sahibinin yanı sıra bir başka görevlinin de işlemi imzalayabilmesine imkân tanıdığı, yetkinin asıl sahibi yanında başka bir görevlinin de idari işlem yapması sonucunu doğurduğu ve imza devrine izin veren bir hukuk kuralı bulunmadıkça imza yetkisinin devredilemeyeceği ifade edilmektedir.⁴⁰ İdarenin kanuniliği ilkesinin kabul edildiği bir hukuk sisteminde idare, teşkilatı ve faaliyetleri (görev ve yetkileri) açısından kanuna tabi ve kanuna uygun olmak zorundadır.⁴¹ Anayasada yetki ve imza devri kurumlarına yer verilmediği ve idarenin kanuniliği ilkesi gereği idareye tanınan yetkilerin kural olarak kanuni yetkiler olduğu düşünüldüğünde, yetki devrinin temel hukuki dayanağının şekli anlamda kanun olduğu kabul edilir. Ayrıca yasama yetkisinin genelliği ve asliliği ilkesi gereğince kanun koyucu Anayasada öngörülmeleyen bir alanı ilk elden ve dilediği teferruatta düzenleyebilir. İdarenin idari işlem yapma yetkisi ve bu yetkilerin bütününe oluşturduğu yetki düzeninin dayanağı kanun olduğuna göre yetki devrinin hukuki dayanağının da kanun olduğu tartışmasız kabul edilmiştir. İdare hukuku öğretisi ve yargı kararları da kanunda yetki

devredilmesinden ibarettir. Yetki devri belli bir kişiye değil, belirli bir işlevi olan makama yapılır. Bu sebeple kişiye değil işleve bağlıdır. Bunun, yetki devreden veya yetki devralanın değişmesi durumunda devrin geçerli kaldığını açıkladığı ifade edilir. İmza devri ise imzalama yetkisinin kararın sahibi yerine bir başka kişiye verilmesinden ibarettir. Her iki tür devrin tabi olduğu ortak hukukilik koşulları şöyledir: 1) Bir metin tarafından açıkça öngörülmesi, 2) Bir metinde öngörülse dahi müdahale ettiği konuyla ilgili olarak başka bir metin tarafından zimnen bile olsa yasaklanmamış olması, 3) Uygulamaya konulmadan önce yayınlanmış olması, 4) Devrin içeriğinin kısmi olması, 5) Kapsamına dair yeterli açıklık ve kesinlik içermesi. İlk bakışta yetki devri, ister iktidar/güç devrinde olduğu gibi bir aktarım, ister imza devrinde olduğu gibi basit bir uygulama olsun, bir yetki meselesi olarak görülmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Jean-Claude Ricci, *Droit administratif général*, Paris: Hachette Livre, 2013, s.196,197.; Philippe Foillard, *Droit administratif*, Orléans: éditions Paradigme, 2010-2011, s.178,179.; David Soldini, “La délégation de service public, sa fonction, ses critères”, *Revue française de droit administratif*, 2010, s.1115.; Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.859,860.

³⁹ Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlem Yapılış Usulü*, s.119.; İmza devri, yalnızca idari işlem metnini imzalama (şekli) yetkisinin bir kişiden başka bir kişiye devredilmesi olarak kabul edilmektedir. Bkz. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.388.; Yayla, *İdare Hukuku*, s.120. Ancak, “de facto” olarak karar alma yetkisi kanunun yetki verdiği makam veya merciden bir diğerine geçmektedir. Bkz. Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlem Yapılış Usulü*, s.119.

⁴⁰ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.388.; Özay, *Günüşiğında Yönetim*, s.161.; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, s.369.; Ertanhan, *Kamu Görevlilerinin İmza, Paraf ve Elektronik İmzalarından Doğan Sorumlulukları*, s.53.; Aytürk, “Yönetimde Yetki Devri ve İmza Yetkileri”, s.82.; Kemal Gözler Türk hukukunda kimi yazarların yetki devri-imza devri arasında konuları bakımından ayırım olduğuna ilişkin yaklaşımının hatalı olduğunu belirtmekte esasen her iki kavramın da konularının “idari işlem yapma yetkisi” olduğunu ifade etmektedir. Bkz. Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.861.; Ancak Danıştay’ın bu iki kavram arasında konu bakımından ayırım yaptığı kararları vardır. Kalabalık, imza devri için açık bir hukuki düzenleme bulunmasına gerek olmadığını savunmakla birlikte bu konunun öğretide tartışmalı olduğunun da altını çizmektedir. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri C. 2*, s.63.; “Yetkili makama verilen imza yetkisinin kullanılması; yetkiyi veren makam adına ve hesabına karar alma sonucunu doğurur. Bir başka ifade ile, imza yetkisi devrinde işlem, devreden makamın işlemidir. Bu ise, imza yetkisini devreden ile devralan arasında ‘güven’ unsurunun varlığını gerektirir.” Danıştay 5.D., E. 2005/6457 K. 2007/2465, 22.05.2007, Y. 37, S. 116, 2007, s.172,173.; “Yetki devrinin ancak Yasa’nın açıkça izin vermesi halinde ve yine açıkça izin verdiği konular hakkında yapılabileceği ilgili yasalarda ve yargı içtihatlarında kabul edilmektedir. İmza yetkisinin devrinde ise yetkili makam yetkili olduğu işlemlerden bir kısmının imzalanması yetkisini, astlarına devretmekte, imza yetkisini devralan kişi ise, vekaleten görevlendirmeden farklı olarak, imza yetkisini devreden amirin görevi başında olduğu zamanlarda da bu yetkiyi kullanmaktadır. Ancak imza devrinde yetki devrinden farklı olarak karar alma yetkisi imza yetkisini devreden makamda kalmaktadır.” Danıştay İDDK, E. 2005/3183, K. 2008/1621, 12.06.2008, DD, Y. 38, S. 119, 2008, s.64-66.

⁴¹ D. Çiğdem Sever, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2021, s.158 vd.; Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, s.153 vd.

ve imza devrini öngören ve buna açıkça izin veren bir düzenleme bulunmadığı sürece yetkinin devredilemez olduğunu sıklıkla tekrarlamıştır.⁴² Buna göre, yetki devri kanunda öngörülmemiş veya ona izin verilmemişse devre dayanan idari işlemler yetki ögesi bakımından sakattır ve somut olaydaki sakatlığın niteliğine bağlı olarak farklı yaptırımlara tabidir.

Yetki devri konusunda öğreti ve yargı kararlarının sunduğu hiyerarşik tanım, merkezi idarenin başkent teşkilatını düzenleyen kanundaki (genel) yetki devri hükmünden ilham almış görünmektedir.⁴³ Bu kanun hükmünün yalnızca bir tür yetki devrini tanımlamaya elverişli bir içeriği vardır. Dolayısıyla bu kanun hükmü esas alınarak yapılacak bir tanım diğer yetki devri türlerinin tanımın dışında kalmasına sebep olur.⁴⁴ Mülga 3046 Sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname-nin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında” Kanun⁴⁵ m. 38 “*Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Ancak yetki devri yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz.*”⁴⁶ hükmü ile m. 29 “*Genel Müdür ve her kademedeki kuruluş yöneticileri sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz.*” hükmünü öngörmüştür.⁴⁷ Söz konusu kanunun bu iki hükmünü esas alarak yetki devrini üst makamın idari işlem yapma yetkisini ast makama devretmesi olarak tanımlamak mümkündür. Ayrıca, bu iki kanun hükmünden yetki devrinin usul ve esaslarını (geçerlilik koşulları, devre bağlanan sonuçlar ve devrin sona ermesi) belirleme çabasına girildiğinde bazı genel sonuçlara da ulaşılabilir. Ancak bu doğrultuda ulaşılacak kimi sonuçlar, pozitif hukuku açıklamak bakımından yetersiz kalacaktır. Çünkü, yetki devri kavramı, çok çeşitli kanunlarda farklı içeriklerde kurallaştırılmış olup her bir idari makamın idari işlem yapma yetkisini devretmesine izin veren

⁴² Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, s.355.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.188 vd.; “*Yetki kurallarının dar ve özel anlamda kamu düzenine ilişkin olduğu, bu nedenle idarelerin yetki kurallarına sıkı bir şekilde uymak zorunda bulunduğu İdare Hukuku'nun bilinen ilkelerindedir. Dar anlamda yetki unsuru denilen karar alma yeteneği, konu, yer ve zaman itibarıyla Anayasa ve yasalarla, belli organ, makam ve kamu görevlilerine tanınmış bir güçtür. Yetki devrinin hukuken geçerli olabilmesi daha önce kanunda açıkça öngörülmüş olmasına bağlı olup istisnai durumlar hariç, yasayla bir makama veya organa verilmiş bir yetkinin başka bir makama ya da kişiye devri mümkün olmadığından, disiplin cezası verme yetkisinin de yetkili kurul ya da amir tarafından devredilmesi mümkün bulunmamaktadır.*” Bkz. Danıştay 8.D., E. 2020/2379, K. 2022/121, 20.01.2022. (Legalbank)

⁴³ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, s.367.

⁴⁴ İl Han Özay yetki devrini, “kanuni düzenlemelerin açıkça öngördüğü veya yasaklamadığı konularda bir görev yerine ait yetkilerin başka bir görev yerine aktarılması” olarak tanımlar. Bkz. Özay, *Günüşünde Yönetim*, s.162.; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri C. 2*, s.60.

⁴⁵ RG, 09.10.1984, S. 18540.

⁴⁶ Bu hüküm çerçevesinde, bakanın, 3046 Sayılı Kanun'a eklenen 21/A maddesinde düzenlenen “bakan yardımcılarında” yetki devri yapıp yapamayacağı konusunda tartışma yaşanmıştır. Bu hükümden bakanın astı olan bakan yardımcısına yetki devri yapamamasını gerektirecek herhangi bir sebep çıkartılamaz. Bkz. Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir?”, *TBB Dergisi*, S. 98 (2012), s.15,16.

⁴⁷ Danıştay, bakanlık hiyerarşisine dahil olmayan ve bağlı veya ilgili kuruluş olarak nitelendirilen hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının da kanunda yasaklanmadığı sürece 3046 Sayılı Kanun'daki genel yetki devri hükmüne dayanarak yetki devrinde bulunabileceklerine karar vermiştir. Danıştay 5.D., E. 1990/1333, K. 1991/965, 27.05.1991. (Legalbank)

bir dizi kanuni düzenleme bulunmaktadır. Yeknesak bir içeriği bulunmayan bu düzenlemelerden hareketle geçerli bir sonuca varmak için ortak yanların tespit edilmesinin benimsenmesi bir yöntem olarak düşünülebilir ancak tüm kanuni düzenlemelerde ortak tek bir yön dahi bulunamaması da muhtemeldir. Öğreti bir yandan kanunlarda farklı yetki devri hükümlerinin bulunduğunu fark etmekte ancak bu farklılığı bir kenara bırakarak yetki devrini tanımlamakta ve bu kurum hakkında birtakım genel ilke ve sonuçlara varmaya çalışmaktadır. Daha çok Danıştay'ın idari işlemin yetki ögesine ilişkin kararlarına referansla öğreti, ulaştığı genel sonuçları idare hukukunun genel ilkeleri olarak sunar.⁴⁸ Çeşitli kanunlarda farklı içeriklerde kurallaştırılmış yetki devri normlarının farkında olan öğreti, yetki ve imza devri kurumunun genel usul ve esaslarının kanunda düzenlenmesi gerektiğinin altını ısrarla çizirken tek bir tanım vermek veya yetki devrine dair genel usul ve esaslar sunmaktan kaçınmaz.⁴⁹ Yetki devrine izin veren kanuni düzenlemeler içerik bakımından o kadar çeşitlidir ki, yetki devri kurumuna ilişkin genel ilke ve kurallar çıkarabilmek için sayıca çok olan bu düzenlemelerdeki ortak noktaların tespit edilerek yetki devrine ilişkin geçerli bir tanım ve usul ve esasların sunulması yöntemi benimsenebilirdi. Bu yöntemi benimsemediği anlaşılan öğreti, yalnızca tek bir kanunun iki hükmünden ve Danıştay kararlarından hareket ederek yeknesak bir yetki devri kurumu tahayyül eder hale gelmiştir. Çok çeşitli olan bu kanuni düzenlemeler hakkında okuyucuya fikir vermesi amacıyla aşağıdaki kanun hükümlerinin gösterilmesinin uygun olacağını düşünüyoruz.⁵⁰

- **6253 Sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı” Kanunu m. 25/3:** “İdari Teşkilatın her kademedeki yöneticisi, sınırlarını yazılı olarak açıkça belirtmek kaydıyla, yetkilerinin bir kısmını alt kademelere devredebilir. Yetki devri, yazılı olmak kaydıyla ilgililere duyurulur.”
- **6306 Sayılı “Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında” Kanun m. 6/12:** “Bakanlık, bu Kanunda belirtilen iş ve işlemlere ilişkin olarak TOKİ'ye veya İdareye yetki devrine ve bu iş ve işlemlerden hangilerinin TOKİ veya İdare tarafından yapılacağını belirlemeye yetkilidir.” Bu hüküm, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının TOKİ ve İdareye (belediye, il özel idaresi, büyükşehir belediyesi) devredilecek yetkileri belirleme yetkisi tanımaktadır.
- **6326 Sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu m. 8/4:** “Birlik, odalara sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla yetki devri yapabilir.”
- **6701 Sayılı “Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu” Kanunu m. 15/5:** “Başkan, sınırlarını yazılı ve açık olarak belirlemek şartıyla Kurula ilişkin olmayan görev ve

⁴⁸ Kemal Gözler, “*Kanımızca mevzuatımızda bulunan ‘yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırma’ yolundaki hükümler, yetki devrinin genel ilkelerine aykırıdır.*” diyerek bunu açıkça yapar. Bkz. Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.887.

⁴⁹ Gözübüyük ve Tan, yetki devri ve imza devrine ilişkin usul ve esasların hukukumuzda düzenleme konusu yapılmadığı için yargı organlarının bu konularda bazı ilkeler oluşturmak zorunda kaldığını ileri sürmüştür. Yazarlara göre bu konuyu genel itibarıyla düzenleyen tek kanun hükmü 3046 Sayılı Kanun m. 38'dir. Bkz. Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, s.355.

⁵⁰ Kanun hükümleri burada yer verilenlerden çok daha fazladır. Tekrarlara ve benzer hükümlere yer vermemek amacıyla burada çok sınırlı bir kısma yer vermenin uygun olacağını düşünüyoruz.

yetkilerinin bir bölümünü başkan yardımcılara veya hizmet birimi koordinatörlerine devredebilir. Yetki devri, uygun araçlarla ilgililere duyurulur.”

- **7068 Sayılı “Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabul Edilmesine Dair” Kanun m. 15/4:** “Disiplin amirliği yetkisi devredilemez.”
- **5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu Ek m. 1:** “Vali; sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında, güvenliğin sağlanması, giriş-çıkışlarla ilgili görev ve hizmetlerin düzenli ve etkili bir biçimde yürütülmesi, görevli kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri almaya ve uygulamaya, kuruluşların çalışmalarını denetlemeye yetkilidir. İçişleri Bakanlığının uygun göreceği bu yerlerde vali tarafından mülki idare amiri görevlendirilir. Vali, yetkilerinin tamamını veya bir kısmını görevlendirdiği mülki idare amirine devredebilir.”

Dikkat edileceği üzere, kimi kanunlarda idari makamların belirli iş ve işlemlerini başka idari makamlara devretme yetkisi tanınmakta kimi kanunlarda ise belirli bazı yetkilerin devredilmesi yasaklanmaktadır. Her ne kadar bir kanun hükmünün uygulanması çerçevesinde olsa da bir idari makamın yetkilerinin tamamını devretmesine imkan tanınabilmektedir. Ayrıca, yetki devrinin merkezi idare biriminden mahalli idare birimine devredilmesine de imkan tanınmakta bu imkanın devrin içeriğini belirleme yetkisini de içereceği öngörülmektedir. Üst makamın asta yapacağı yetki devri, yetki devrinin yalnızca bir türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun dışında organlı idarelerde organlar arası yetki devri başka bir türdür. Bazı kanunlarda, yetkilerin sınırlı, açık ve yazılı olarak devredilmesi bir koşul olarak öngörülebilmektedir. Ayrıca yetki devrinin ilgililere duyurulması gerekliliğine bazı kanunlar yer verebilmektedir. Ancak her bir kanundaki yetki devri hükmünde bu koşullar birlikte yer almamakta, bir kanunda öngörülen bir koşul bir başka kanunda öngörülmeyebilmektedir. Dolayısıyla kanunla öngörülmesi gereken yetki devrinin, yetki devrini öngören ve buna izin veren çok sayıdaki kanun hükmü göz önüne alındığında, yalnızca hiyerarşik olan ile tanımlanması yanıltıcıdır. Bununla birlikte, birbirinden farklı içerikte kurallaştırılmış yetki devri normları, kavrama ait genel ilke ve kurallar ortaya koyulmasına uygun ortamı da sağlamamaktadır. Bu sebeple yargı organları kavrama ait genel ilke ve kurallar ortaya koymaya çalışmakta öğreti de bunları mümkün olduğunca sistemli biçimde sunmaya çalışmaktadır. Yetki devri hakkında öğretinin Danıştay kararlarına referansla ulaştığı genel ilke ve kurallar, (1) “Yetki devrinin hukuki geçerlilik koşulları”, (2) “Hukuka uygun yetki devrine bağlanan hukuki sonuçlar”, (3) “Hukuka aykırı yetki devrine bağlanan hukuki sonuçlar” ve (4) “Yetki devrinin sona ermesi” olarak dört ana başlık altında toplanabilir. Bu çerçevede, öğretilerde sunulan görüşlerin pozitif hukuku açıklamakta ne ölçüde yeterli olduğu ortaya koyulabilecektir.

B. YETKİ DEVRİ KAVRAMININ HUKUKİ ÇERÇEVESİNE DAİR DEĞERLENDİRMELER

“Yetki devrinin hukuki geçerlilik koşulları”ndan ilk olarak, yetki devrini yapan makamın devredilen yetkiye sahip olması gösterilmektedir. Buna göre, yetki devri yapan makamın devredilen yetkiye sahip olması gerekir. Yetki devri sadece devredilen yetkinin sahibi tarafından yapılabilir. Yetki devrine ilişkin bu şartın bir totoloji olduğu veya doğası gereği bu şartın

bulunması gerektiği söylenebilir. Ancak idarenin yetkisi olmadığı halde idari işlem yaptığı göz önüne alındığında idarenin sahip olmadığı yetkiyi de devretmesi muhtemeldir. Bu sebeple, yetki devrinin hukuki geçerlilik şartları arasında bu şartın da aranması ve değerlendirilmesinin uygun olacağı ifade edilmiştir.⁵¹

Yetki devrinin geçerlilik koşullarından bir diğeri olarak “yetki devrine izin veren bir hukuk kuralının bulunması zorunluluğu” gösterilmektedir. Yetki devrinin, buna izin veren bir hukuk kuralı bulunmadığı sürece geçerli olmayacağı, yetki devrinin hukuk kurallarıyla oluşturulan yetki düzenini değiştiren bir yöntem olduğu için açıkça öngörülmesi gerektiği ifade edilmektedir.⁵² Öğretide bir kısım yazar, yetki devrini öngören hukuk kuralının yetkiyi öngören hukuk kuralıyla asgari olarak aynı hiyerarşik güce sahip olması gerektiğini de ileri sürmektedir. Başka bir ifadeyle idari makama tanınan bir yetkinin devredilebilmesi için yetki devrine izin veren hukuk kuralının yetkinin tanındığı hukuk kuralıyla aynı veya ondan daha yüksek bir hiyerarşik güce sahip olması gerekmektedir.⁵³ Yetki devrine imkan tanıyan hukuk kuralının yetkinin tanındığı hukuk kuralından hiyerarşik olarak altta yer alması, hiyerarşik olarak üstte yer alan hukuk kuralının öngördüğü yetki düzeninin hiyerarşik olarak altta yer alan hukuk kuralıyla bozulması anlamına geleceğinden hukuk kuralları arasındaki hiyerarşi ilişkisini

⁵¹ Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.862.; Ulu, *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, s.253.; Danıştay, “Belediye başkanlarının da ancak yasal olarak münhasıran belediye başkanının imzalayacağı işlemler dışında olmak üzere kendilerinin imzalayacakları diğer işlemlerle sınırlı olarak imza yetkilerini devredebilecekleri şüphesizdir. Ancak belediye encümenine ait bir yetkinin belediye başkanı tarafından imza devri usulü ile devredilemeyeceği de tabidir.” diyerek, belediye başkanının kendisine ait olmayan bir yetkiyi devredememesinin doğal olduğunu ifade etmiştir. Danıştay 6.D., E. 2022/6622, K. 2023/3073, 23.03.2023. (HukukTürk); Danıştay kararına konu olan başka bir olayda İçişleri Bakanı, belediye başkanı ile belediye meclis ve encümen üyelerinin yurtdışına çıkış izinlerini onaylama yetkisini valilere devretmiştir. Halbuki İçişleri Bakanının idari vesayet kapsamında böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Danıştay, İçişleri Bakanının böyle bir idari vesayet yetkisi bulunmadığını göz ardı ederek İçişleri Bakanının valiye yaptığı yetki devrini hukuka uygun bulmuştur. Bkz. Danıştay 8.D., E. 1995/860, K. 1996/3398, 25. 11. 1996. (Legalbank) Bazı yazarlar yetki devrinin içeriğini oluşturan yetkinin de asgari bir kapsamı olduğunu, bu kapsamın bazı kararlar alma, yürütme ve hatta planlama yetkilerini içerdiğini ifade etmektedir. Dolayısıyla üst makamın astlar arasında görev bölüşümünde bulunması veya bazı gündelik işler için astları görevlendirmesinin yetki devri anlamına gelmeyeceği ileri sürülmüştür. Bkz. Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.115,116.; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.390.; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri C. 2*, s.60. Aksi yönde görüş için bkz. Aytürk, “Yönetimde Yetki Devri ve İmza Yetkileri”, s.83-88.

⁵² Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.865,866.; “Yetki kurallarının dar ve özel anlamda kamu düzenine ilişkin olduğu, bu nedenle idarenin yetki kurallarına sıkı bir şekilde uymak zorunda bulunduğu idare hukukunun bilinen ilkelerindedir. Dar anlamda yetki unsuru denilen karar alma yeteneği, konu yer ve zaman itibarıyla, Anayasa ve yasalarla belli organ, makam ve kamu görevlilerine tanınmış bir güçtür. Yetki konusunda açık düzenleme yapılmayan hallerde, yetkinin hangi amaçla ve ne şekilde kullanılacağından hareketle bu yetkiyi kullanacak makam belirlenebilecektir. Hakkında karar verilecek kişi, olay ve karara etki eden bütün unsurlar, yetkinin kullanımını da belirleyecektir. Bu şekilde belirlenen ve yetkiyi kullanımı öngörülen makamın, bu yetkiyi devri ve paylaşımının mümkün olup olmadığının ise açıkça düzenlenmesi gerekir.” Danıştay 8.D., E. 2019/5086, K. 2021/4702, 21.10.2021. (HukukTürk) “İdare Hukukunun bilinen ilkelerinden olan kanunilik ilkesi, idarelerin yetkilerini kanundan almak zorunda olduğunu ifade etmektedir. İdarenin yasalarla kurulması, yasalardan yetki alması, yasalar çerçevesinde ve yasalara aykırı olmamak koşuluyla işlemlerde bulunabilmesi anlamına gelen yasallık ilkesinin (kanunilik ilkesi) gereği olarak yetkili idarenin yasayla belirlenmesi ve yetki devrine imkan veren hususların da yasayla belirlenmesi gerekir. Bir makam ya da organın idari işlem yapma yetkisini başka bir makam veya organa devretmesi yetki düzenini değiştireceğinden yetki devri yapılabilmesi için açık yasal dayanak gerekmektedir. Olayda, öncelikle dava konusu 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğini yapma yetkisinin hangi belediyeve ait olduğunun tespiti gerekmektedir. (...) dolayısıyla, 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinin ilçe belediyesince yapılacağı ve onaylanacağı, ardından büyükşehir belediyesinin onayına sunulacağı kanunla düzenlendiğinden ve ilçe belediyesinin bu yetkisini büyükşehir belediyesine devredeceğine yönelik herhangi bir yasal düzenleme bulunmadığından yetki devri suretiyle büyükşehir belediyesince doğrudan yapılabildiği kanunla 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişikliğinde yetki yönünden hukuka uyumlu bulunmamaktadır.” Danıştay 6.D., E. 2019/2259 K. 2022/6447, 31.05.2022. (Lexpera)

⁵³ Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.117.

anlamsız kılacaktır.⁵⁴ 2017 yılına kadar Türk idare hukukunda yetki devrine izin veren kanuni düzenleme olmaksızın yetkinin devredilemeyeceği kabul edilmekteydi.⁵⁵ Danıştay, “(...) *kural olarak yetkinin bizzat kullanılacağı, kanun tarafından oluşturulan yetki düzeninin, yine kanun tarafından izin verilmediği sürece, idare veya o yetkiyi kullanmak ile yükümlendirilmiş makamlarca değiştirilemeyeceği, yetki devrinin Kanunun açıkça izin verdiği durumlarda yapılabilirliği, bir makamın yetkisinin başka bir kişiye devredilebilmesi için yetki devri konusunda da mevzuatla yetkili kılınması gerektiği[ni]*” sıklıkla vurgulamış ve bunun istikrarlı bir içtihat haline geldiğini ifade etmiştir.⁵⁶ Danıştay, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 8. maddesinde memurların görev yerlerinin değiştirilmesi konusunda valilere verilen yetkinin kanunda devredilmesine imkan tanıyan bir devir hükmü olmadığını ifade ederek, valiye tanınan bu yetkinin vali yardımcısı tarafından kullanılmayacağını, vali yardımcısı tarafından yapılan naklen atama işleminin yetki yönünden hukuka aykırı olduğuna aksi yöndeki ilk derece mahkemesi kararının bozulmasına karar vermiştir.⁵⁷ Danıştay’a göre, yetkinin asılın yokluğunda vekili tarafından kullanılabilir olması devredilebileceği anlamına gelmez. Kur’an kursu öğreticisinin il içinde naklen atanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, vali yardımcısının ancak valiye vekalet ettiği dönemlerde il içi atama yetkisini kullanabileceğini, valiye verilen yetkinin devrine ilişkin kanunda bir hüküm bulunmadığı için valinin bu yetkisini vali yardımcısına devredebilmesinin hukuken mümkün olmadığını ifade etmiş, hukuka aykırı yetki devrine dayanan naklen atama işlemini yetki yönünden hukuka aykırı bulmuştur.⁵⁸

Yetki devrinin sınırlı ve açık olarak yapılması yetki devrinin bir diğer hukuki geçerlilik koşulu olarak sunulmaktadır. Buna göre, kanunla yetkilendirilen bir idari makamın bütün yetkilerini devretmesinin yetki düzeninin bütünüyle değiştirilmesi anlamına geleceği için mümkün olmadığı ileri sürülmüş, buna izin veren kanun hükmünün idarenin kanuniliği ilkesine

⁵⁴ Ulu, *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, s.253,254.

⁵⁵ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.386.; Yayla, *İdare Hukuku* s.120.; Hatta Kemal Gözler, yetki devrine kanunla açıkça izin verilmesi şartını, yetki devrinin kanuniliği ilkesi olarak adlandırmıştı. Bkz. Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.866,867.

⁵⁶ Danıştay 8.D., E. 2020/2541, K. 2023/1942, 11. 04. 2023. (Lexpera).; “*Yetki kurallarının; dar ve özel anlamda kamu düzenine ilişkin olması nedeniyle, idarenin yetki kurallarına sıkı bir şekilde uymak zorunda bulunduğu idare hukukunun bilinen ilkelerindedir. Yetkinin kimin tarafından kullanılacağını belirleyen kuralların varlığı halinde bu yetkinin devri ve paylaşımı konusunda da açık bir düzenlemenin bulunması gerekmektedir.*” Danıştay 8.D., E. 2023/1475, K. 2023/1581, 30.03.2023. (Lexpera); “*İdari makamların bir yetkiye sahip olabilmesinde ve sahip olunan yetkinin kullanılmasında, yetkinin anayasa veya kanunla verileceği, kanunun öngördüğü koşulların oluşması durumunda idari makamın bu yetkiyi kullanmak zorunda olduğu ve kanunun açık izni olmaksızın sahip olunan yetkisinden vazgeçip başkalarına devredemeyeceği, idare hukuku ilkelerindedir. Yukarıya aktarılan kanun hükmü ve Bakanlar Kurulu kararında, istihdam fazlası personelin belirlenmesi ve Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesinde, yetkinin bankaların Yönetim Kuruluna ait olduğu vurgulanmış ve yetki devri konusunda herhangi bir hüküm getirilmemiştir. Bu durumda, yasayla yönetim kuruluna verilen yetkinin, yönetim kurulu kararıyla başka kademelere devrine olanak bulunmadığından, hukuka uygun olmayan yetki devri sonucu tesis olunan işlemde yasal uyarılık görülmemiştir.*” Danıştay 5.D., E. 2003/40, K. 2004/2070, 04.05.2004. (Legalbank)

⁵⁷ Danıştay 2.D., E. 2004/1374, K. 2004/930, 20.10.2004. (Lexpera)

⁵⁸ Danıştay 5.D., E. 2000/1711, K. 2003/1421, 15.04.2003. (Lexpera). Yetkinin hangi makama veya makamlara devredilebileceğini tereddüde yer bırakmayacak biçimde belirlemesi ve devrin yetkinin asıl sahibinin takdirine bırakılmaması gerekliliği de yetki devri normlarına ilişkin bir koşul olarak kabul edilmektedir. Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, s.278,279. Çevre Kanunu hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleme yetkisini Bakanlığa veren ve bu yetkinin devredilebileceği kurum ve kuruluşları düzenleyen Çevre Kanunu m. 12’nin anayasaya uygunluğunu denetleyen Anayasa Mahkemesi, yetkinin Bakanlıkça uygun görülen diğer kurum ve kuruluşlara devredilebileceğine ilişkin kanun hükmünü Anayasa m. 7 ve 123’e aykırı bularak iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi, kanun hükümlerine uygunluğu denetleme yetkisinin Bakanlıkta olduğunu ancak Bakanlıkça belirlenecek kurum ve kuruluşlar ibaresiyle yetki devri yapılacak makamların Bakanlığın takdirine bırakılmasının anayasaya aykırı olduğuna hükmetmiştir. AYM, E. 2006/99, K. 2009/9, 15.01.2009. (AYM Kararlar Bilgi Bankası)

aykırı olacağı ifade edilmiştir.⁵⁹ Çünkü, kanunun yetkilendirdiği idari makamın bütün yetkilerini devretmesi, makamın sahip olduğu bütün yetkilerin devredilen makam tarafından kullanılması sonucunu doğurur. Kanun koyucunun iradesinin idari makama tanınan yetkilerin yetkinin devredildiği makam tarafından kullanılması yönünde olduğu hiçbir koşulda ileri sürülemez. Kanun koyucunun iradesi bu yönde olsaydı, yetkileri yetkiyi devreden idari makama değil yetkinin devredildiği makama tanır. Bu sebeple, kanunla yetki devrine imkân tanınmış olsa dahi idari makamların yetkilerinin ancak bir kısmını devredebileceği tartışmasız kabul edilmektedir.⁶⁰ Yetkilerin sınırlı olarak devredilmesi, yetki devri kurumunun amacına uygun bir yorumdur. Danıştay'a göre de idarenin geniş ve bütüncül bir yetki devri yapması hukuka aykırıdır. Danıştay kararına konu olan olayda, belediye meclisi belediyeye ait olan tüm taşınmazların satışı konusunda belediye encümenine yetki devri yapmıştır. Belediye meclisinin yaptığı yetki devri sınırları açıkça belirlenen bir yetki devri niteliği taşımadığı için yetkinin sınırlarının belirlenmesi suretiyle devredilmesi ilkesiyle amaçlanan hukuki ve kamusal yarar aşılmıştır. Danıştay hukuka aykırı belediye meclisi kararına dayanılarak yapılan ihaleyi ve ihale komisyonu kararını hukuka aykırı bulmuştur.⁶¹

Yetki devrinin geçerliliğine ilişkin sunulan bir diğer koşul, açıklanan iradenin şekli ve içeriği bakımındandır. Yetki devrinin konusu bakımından açık olması, başka bir ifadeyle yetki devrinin, devreden makamın yetkisini devrettiği konusunda duraksamaya yer vermeyecek açıklıkta bir karara dayanması gerekir.⁶² Ayrıca, yetki devri içeriği bakımından da açık olmalıdır. Yetki devrinde, devredilen yetkilerin kapsamı ve sınırı ile devreden makam yeterli açıklıkta olmalıdır.⁶³ Kanunlarla oluşturulan yetki düzenine müdahale anlamına gelen yetki devri imkanının idari makamlarca kullanılıp kullanılmadığı, yetkilerin devredilip devredilmediği idareyle muhatap olan kişiler tarafından bilinebilir de olmalıdır.⁶⁴ Kişilerin kendi statüleri üzerinde yetki kullanan veya kullanacak idari makamları bilmeleri "hukuki belirlilik" ilkesinin bir gereğidir. Hukuk devletinde kişilerin Devlet işlemlerinden özellikle temel hak ve hürriyetlerini veya içinde buldukları statüyü ilgilendiren ve kamu gücü içeren işlemlerin kimler tarafından

⁵⁹ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.387, 388.; Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, s.359.; Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.875.

⁶⁰ Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.117.; Dolayısıyla idari makamlar tüm yetkileri için yetki devrine başvurabilse de onların tüm yetkilerini bir arada devretmesi mümkün değildir. Bkz. Fatma Didem Sevgili Gençay, *Türk İdare Hukukunda Hiyerarşi Yetkisi*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2023, s.118.

⁶¹ Danıştay 13.D., E. 2008/3526, K. 2008/6807, 15. 10. 2008, DD, Y. 39, S. 120, 2009, s.380-382.; "(...) yetki devrinin geçerli olabilmesi için bazı unsurları barındırması gerekir ve bu şartlardan herhangi birinin eksikliği ise yapılan yetki devrinin hukuken geçerliliğini sakatlar. Yetkili bir makamın, yetkilerinin bir kısmını başka bir makama devretmesi halinde; devredilen yetkinin kısmi olması, bir başka anlatımla Kanun'da yetkili kılınan makamın tüm yetkilerini devretmesinin mümkün olmaması (...) gibi geçerlilik şartlarını taşıması gerekmektedir." Danıştay 8.D., E. 2021/452, K. 2023/1727, 07.04.2023. (Lexpera)

⁶² Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.876.; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri C. 2*, s.62.; Sevgili Gençay, *Türk İdare Hukukunda Hiyerarşi Yetkisi*, s.120.

⁶³ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.389; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.194.; "Buna göre, belediye mücavir alan sınırları dışında yer alan tesis için kamp yeri ve içkili lokanta işletmesi için işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı vermeye Muğla İl Özel İdaresinin yetkili olduğu açıktır. Diğer taraftan, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "Yetki Devri" başlığını taşıyan 32. maddesinde "Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcısına, yönetici sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir" denilmekte ise de, dava dosyasında Muğla İl Özel İdaresi adına Vali tarafından işyeri açma ve çalıştırma ruhsatı düzenlenmesi hususunda İlçe Özel İdare Müdürlüğü adına Fethiye Kaymakamına açıkça yetki devri yapıldığına dair bir görevlendirme mevcut değildir." Danıştay 2.D., E. 2021/3839, K. 2023/171, 12.01.2023. (Lexpera)

⁶⁴ Akgüner, Berk, *İdare Hukuku*, s.1117, 1118.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.194.

yapılacağını bilme imkanlarının bulunması zorunludur.⁶⁵ Yetki devrinin idareyle muhatap olan kişiler tarafından bilinebilir olması, yetki devrinin dışa yansıyan şekliyle ilgilidir. Yetki devrinin bilinebilir olması yetki devrinin yazılı şekilde yapılmasına ve ilgililere duyurulmasıyla gerçekleşebilir.⁶⁶ Yetki devrinin yazılı olmasını en önemli geçerlilik koşullarından biri olarak nitelendiren kimi yazarlar, kanundaki yetki devrine ilişkin düzenlemede yazılılık koşuluna yer verilmemiş olmasını yalnızca bir “vurgu eksikliği” olarak değerlendirmekte⁶⁷ ve idare hukukunda yazılılığın genel şekil koşulu olduğundan hareketle her koşulda yetki devrinin yazılı olarak yapılması gerektiğinin altını çizmektedir.⁶⁸ Yetki devrinin açıklığı ve bilinirliği olarak adlandırılacak bu koşul, yetki devrini öngören bazı kanunlardan ilham alan öğreti tarafından benimsenmiş görünmektedir. İdari makamlara yetki devri imkanı tanıyan kanun hükümlerinde yetkilerin yazılı olmak koşuluyla devredilebileceği düzenlendiği için bu husus da bir geçerlilik koşulu olarak rahatlıkla ileri sürülebilmştir.⁶⁹

⁶⁵ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.384.

⁶⁶ Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.877.; Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.117.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.194.; Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, s.359. Fransız hukukunda yetki devri gerçekleştirilmeden devrin yayınlanması zorunlu olup aksi halde yapılan devre bağlı idari işlemler hukuken geçersiz sayılmaktadır. Rene Chapus, *“Droit administratif général T.1”*, Paris: Montchrestien, 1996, s.1008 vd. (Akt. Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, s.360). Yayınlanmayan yetki devri işlemi üçüncü kişilere karşı ileri sürülemez. Bkz. Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.878.; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri C. 2*, s.62.

⁶⁷ Emin Koç, “Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı - İdare Hukuku Açısından Gözlemler ve Değerlendirme-”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7/2 (2016), s.237.

⁶⁸ Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.877.

⁶⁹ “Ancak, yetki devrinin geçerli olabilmesi için bazı unsurları barındırması gerekir ve bu şartlardan herhangi birinin eksikliği ise yapılan yetki devrinin hukuken geçerliliğini sakatlar. Yetkili bir makamın, yetkilerinin bir kısmını başka bir makama devretmesi halinde; (...) devredilen yetkinin hangi konuya ilişkin olduğu ve sınırlarının ne olduğunun açıkça belirlenmesi, yazılılık, (...) ve ilgililere duyurulması gibi geçerlilik şartlarını taşıması gerekmektedir.” Danıştay 8.D., E. 2021/452, K. 2023/1727, 07.04.2023. (Lexpera); Yetki devrine dayanan idari işlemlerin yargısal denetimde yazılı yetki devrinin Mahkemeye sunulmaması halinde yetki devrinin bulunmadığından hareketle söz konusu işlemin hukuka aykırı olduğuna karar verileceğini not etmek gerekir. “Dairemizin diğer dosyalarında yapılan ara kararı ile davalı idareden, ihalelere katılmaktan yasaklamaya ilişkin ‘olur’un Bakanlık Müsteşarı tarafından imzalanabileceğine ilişkin olarak Bakan tarafından müsteşarlık makamına herhangi bir yetki devri veya müsteşar adına herhangi bir imza devri yapıp yapılmadığı sorulmuş; davalı idare tarafından, ihalelere katılmaktan yasaklamaya ilişkin işlemin müsteşar tarafından tesis edilmesine imkân sağlayan yazılı yetki devrini gösteren bir belgenin sunulmadığı görülmüştür. Bu itibarla, müsteşar tarafından imzalanmak suretiyle tesis edilen ihaleden yasaklama işleminde yetki yönünden hukuka uygunluk bulunmamaktadır.” Danıştay 13.D., E. 2013/3744, K. 2019/1252, 17.04.2019. (Lexpera) İmza devri bakımından da davalı idarenin işlemi imzalayan makama imza devri yapıp yapılmadığının Mahkemeye araştırılması sonucunda yazılı imza devrinin Mahkemeye sunulmaması halinde imza devrinin bulunmadığı kabul edilecektir. “Buna göre, yukarıda yer verilen Yönerge hükmü çerçevesinde yetki devri gereği vali tarafından işlem tesis edilebilecek olmakla birlikte, dava konusu işlemin vali adına vali yardımcısı tarafından imzalanmış olması sebebiyle, vali tarafından usulüne uygun olarak vali yardımcısına yapılmış bir imza devri bulunup bulunmadığının araştırılması gerekmektedir. Dairemizin 26/11/2019 tarihli ara kararı ile davalı idareden, davacı şirket tarafından işletilen Hastanenin Onkoloji Bölümünün faaliyeti- nin bir ay süreyle geçici olarak durdurulmasına ilişkin dava konusu 19.10.2016 tarih ve 2070 sayılı işlemin vali adına vali yardımcısı tarafından imzalanmış olduğu görüldüğünden, işlemin tesis edildiği tarih itibarıyla, vali tarafından usulüne uygun olarak vali yardımcısına (işleminde imzası bulunan) yapılmış bir imza devri bulunup bulunmadığı hususunun sorulmasına, konuya ilişkin bilgi ve belgelerin onaylı bir örneğinin istenilmesi üzerine verilen cevap dilekçesi ekinde gönderilen Mersin Valiliği 25 Haziran 2015 tarihli İmza Yetkileri Yönergesinin Üçüncü Bölümünün Vali Yardımcılarının İmzalayacağı Yazılar ve Onaylar Başlıklı II/5 maddesinde; ‘Özel sağlık kurum ve kuruluşlarının ruhsatlandırma ve kapatma onayları ile bu kuruluşlara yeni ilave edilecek ünitelerin açılması onayları’ açıkça düzenlendiği, bu haliyle işlem tarihi itibarıyla özel sağlık kurum ve kuruluşlarının kapatma onaylarını vali adına vali yardımcısının imzaya yetkili kılındığı anlaşılmaktadır.” Konya BİM 5. İDD, E. 2019/2420, K. 2020/739, 10.03.2020. (Lexpera)

Geçerlilik koşulu olarak bir de olumsuz bir koşul sunulmuştur. Bu koşul, yetkinin belirli bir kişiye veya makamda bulunan kişiye tanınmamış olmasıdır. Bu çerçevede, yetkinin bizzat belirli bir kişiye veya makamda bulunan kişiye tanınması durumunda yetkinin devredilemeyeceği kabul edilmektedir.⁷⁰ Özellikle, idari vesayet yetkisinin kanunda kendisine tanınan makam tarafından kullanılması gerektiği, idari vesayet yetkisinin devredilmesi halinde yetkiyi devralanın tarafı olduğu bir idari vesayet ilişkisi yaratılmış olacağı, bu durumun idari vesayetin kanunla öngörülmesi zorunluluğuna aykırılık teşkil edeceği ileri sürülmüştür. Anayasa m. 127/5'de İçişleri Bakanına mahalli idare organları ile bu organların üyelerini geçici tedbir olarak görevden uzaklaştırma yetkisi tanınmıştır. Bu kapsamda, İçişlerini Bakanının görevden uzaklaştırma yetkisini devretmesinin mümkün olmadığı dile getirilmiştir.⁷¹ Ayrıca, disiplin soruşturması başlatma, disiplin işlemi tesis etme, disiplin cezasının özlük dosyasından silinmesi, görevden uzaklaştırma gibi yetkilerin de genel yetki devri normlarına dayanılarak devre konu edilemeyeceği kabul edilmektedir.⁷²

“Hukuka uygun yetki devrine bağlanan hukuki sonuçlar” ise (a) “Yetki devri halinde sorumluluk” ve (b) “Yetkiyi devreden devam eden yetkileri” bağlamında tartışılmıştır. “Yetki devri halinde sorumluluk” konusunda, yetki devrinde yetkiyi devreden amirin yalnızca yönetim, denetim, gözetim ve emir verme yetkilerinden sorumluluğunun devam ettiği, yetki devri sonucunda idari işlem yapma yetkisi yetkiyi devralana geçtiği ve idari işlem de yetkiyi devralan tarafından yapıldığı için yetkiyi devralanın sorumluluğunun söz konusu olacağı kabul

⁷⁰ Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.874.; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.390.; Akgüner, Berk, *İdare Hukuku*, s.1116.; Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, s.367.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.192.; Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.115.; Aytürk, “Yönetimde Yetki Devri ve İmza Yetkileri”, s.87.; Aksi yönde bkz. AYİM 2.D., E. 1996/287, K. 1996/1129, 25.12.1996. (Legalbank) “*Bunun gibi davacının yetki ögesi yönünden işlemin hukuka aykırı olduğu iddiası da kabul edilmemiştir. Gerçi 926 Sayılı Kanununun 14/3 ncü maddesinde işlemi tesis etmeye yetkili makam olarak kuvvet komutanları gösterilmiştir. Davacının sözü edilen başvurusunda yetkili makam olan Kara Kuvvetleri Komutanı tarafından işlem yapılması gerektiği söylenebilir. Ancak Karargahlarda doğrudan Komutanlara tanınan görev ve yetkilerin, yetki devri suretiyle, komutanın uygun gördüğü ast makamlarca onun adına veya namına kullanıldığı bir gerçektir. Davacının istemi “Kara Kuvvetleri Komutanı namına” denilerek, Personel Daire Başkanlığınca reddedildiğine göre bu yetkinin komutan adına yetki devri suretiyle kullanıldığını göstermektedir. O yüzden davacının öne sürdüğü tüm iddiaları reddedilmiş, işlemin öğeleriyle hukuka uyarlı olduğu sonuç ve kanaatine varılmıştır.*” Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, “yetki devri yoluyla devredilemeyecek yetkiler”den bahsetmekte ve bakanın Bakanlar Kuruluna katılma yetkisini bu kapsamda görmektedir. Bkz. Gözler, Kaplan, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir?”, s.16.; Öğretide bazı yazarlar “devir yasağı olan yetkiler” kümesinden bahsetmekte ve bu kapsamda “planlama yetkisi, kamu görevlileri arasındaki iş bölümünü kapsayan örgütlenme yetkisi, üstün astları üzerindeki denetim yetkisi, idari vesayet yetkisi, disiplin yetkileri, astın üstleri değerlendirme ve terfine yönelik yetkiler, yetki devri yetkisi ve maddi/prestij değeri yüksek işlerin yapılmasına yönelik yetkilerin” devre konu edilemeyeceğini ileri sürmektedir. Bkz. Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.116.; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri C. 2*, s.62. Yazarların ileri sürdüğü küme Genel İdari Usul Kanun Taslağında öngörülmüştü. Bkz. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.191,192. Benzer yönde değerlendirme için bkz. Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, s.328,329. Kanaatimizce “yetki devri yoluyla devredilemeyecek yetkiler” kümesi her bir idari makamın yetkileri ve yetkinin makama mı makamda tanınan kamu görevlisine mi tanındığı konusunda ayrıntılı bir değerlendirme yapmayı gerektirecek genişlikte bir kümedir. AYM, bakan açısından “Bakanlar Kurulu toplantısına katılma, kararnameleri imzalama, başka bir bakanlığa vekalet etme, yönetmelik çıkarma, atama yapma, disiplin cezası verme, Uyuşmazlık Mahkemesine başvurma, idari vesayet yetkileri” gibi önemli yetkilerin devredilemeyeceğini ifade etmiştir. Bkz. AYM, E. 1992/37 K. 1993/18, 27.04.1993. (AYM Kararlar Bilgi Bankası)

⁷¹ Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, s.367.

⁷² İbrahim Pınar, Öner Çalışkan, *Açıklamalı-İçtihatlı Disiplin Suç ve Cezaları & Disiplin Soruşturması*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2020, s.630 vd.; “657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 126 ncü maddesinin disiplin cezaları konusunda atamaya yetkili amire verdiği yetki bağlı yetki olup hukukun bu yetkinin. Başkasına devri mümkün olmadığı gibi atamaya yetkili amir adına kullanılması da söz konusu olamaz.” Danıştay 5.D., E. 1975/7737, K.1977/4903, 25.10.1977, DD, Y. 8, S. 30-31, 1978, s.190,191.)

edilmiştir.⁷³ Burada sorumluluktan kasıt, idari işlemin hukuka aykırı olup olmaması ile ilgili olmayıp idare adına irade açıklayan kişilerin cezai, hukuki, idari ve mali sorumluluklarıdır.⁷⁴ Bu genel sonuca, yetkiyi devreden makamın sorumluluğunun ortadan kalkmadığı/devam edeceğine ilişkin bazı kanuni düzenlemeler istisna niteliğinde görülerek ulaşılmaktadır.⁷⁵ Ancak, yetki devrine ilişkin bazı kanuni düzenlemeler yetki devreden amirin sorumluluğunun devam edeceğini öngörmez. Bu düzenleme farklılıklarının karışıklık yarattığı söylenebilir⁷⁶ de bu durum, yetki devrinde sorumluluk konusunda genel bir sonuca varılmasına da engel oluşturmamalıdır. Yetki devrinin yetkiyi devreden makamın sorumluluğunu kaldırmayacağına ilişkin kurallar, yetki devreden sorumluluğuna ilişkin herhangi bir sınırlama getirmediğinde yetki devreden devredilen yetkiye dayanarak yapılan idari işlemde kaynaklanan sorumluluğunun da bulunduğu tartışılmasına yol açmıştır. Yetki devrinin bir makamdan başka bir makama soyut bir biçimde yapıldığı ve idari işlemin yetki devralan tarafından kullanılan yetkiye dayanılarak yapıldığı düşünüldüğünde yetki devreden bütünüyle sorumluluğunun devam etmesinin haklılığı tartışmaya açık hale gelir.⁷⁷ Ayrıca, yetki devreden makamın kendisinin kullanmadığı bir yetkiye dayanarak yapılan idari işlemde kaynaklanan sorumluluğunun da bulunması yönetici makamları yetkilerini devretmemeye sevk edebileceği için yetki devreden yalnızca yönetim, denetim, gözetim ve emir verme yetkilerinden sorumluluğunun devam ettiğine yönelik hükümlerin sevk edilmesinin uygun olacağı söylenebilir. “Yetkiyi devreden devam eden yetkileri” konusuna gelince öğretilerde, yetki devrinin soyut olarak bir makamdan diğer makama yapıldığı ve devredilen yetkiler özelinde idari işlem yapma ve karar alma yetkisinin yetki devralana geçtiği kabul edileceği için yetkiyi devreden makamın devrini kaldırmadığı sürece devrettiği yetkileri bizzat kullanamayacağı ifade edilmiştir.⁷⁸ Bu çerçevede, devredilen yetkiler

⁷³ Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.887.; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.388.; Akgüner, Berk, *İdare Hukuku*, s.1116.; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri C. 2*, s.62.; Aytürk, “Yönetimde Yetki Devri ve İmza Yetkileri”, s.84.; Danıştay da yetki devrini “bir konuda karar almak, eylemde bulunmak veya emir vermek hakkını başkalarına devretmek ve elde edeceği sonuçlardan onu sorumlu tutmak” biçiminde tanımlayarak yetki devrinin devreden sorumluluğunu ortadan kaldırdığına yönelik görüşü desteklemiştir. Bkz. Danıştay 5.D., E. 2005/3947, K. 2007/4793, 21.09.2007. (Legalbank); Danıştay 10.D., E. 2019/5362, K.2019/4435, 27.05.2019. (HukukTürk)

⁷⁴ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.391.

⁷⁵ Sancakdar vd. bu sonuca ulaşırken, 3046 Sayılı Kanun m. 38’deki yetki devreden amirin sorumluluğunun kalkmayacağına ilişkin hükmü göstermiş bu hükmün yürürlükten kalkmasının ardından yürürlüğe giren 4 Sayılı CBK m. 794’de bu yönde bir kural öngörülmediği için günümüzde Bakanlıklar bünyesinde yetki devrinin kural olarak sorumluluğun da devrini içerdiğinin kabul edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bkz. Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, s.328. İlgili normdaki yetki devreden sorumluluğunun ortadan kalkmayacağına/devam edeceğine ilişkin hükümleri yetki devri-imza devri ayrımının temeli olarak gören yazarlar, yetki devreden sorumluluğunun devam edeceği öngörülmüşse söz konusu normun yetki devri değil imza devri normu olduğunu düşüncüler. Bkz. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri C. 2*, s.64. Dolayısıyla imza devri normu olarak görülen normlara dayanılarak yetki devri de yapılamayacağı ve normda belirtilen makamların yaptıkları yetki devrinin hukuka aykırı olacağı sonucuna da varmak gerekir. Bu sonuç, CBK’lerdeki bazı devir normlarının yetki değil imza devri olduğu ve bunlara dayanılarak yapılan yetki devrinin hukuka aykırı olacağı gibi bir duruma yol açar.

⁷⁶ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.196.

⁷⁷ Danıştay da “yetki devri, asıl yetkili makamların idari işlemleri ve iradeleri ile geçici nitelikte olarak yapılabilmektedir. ...yetkili kılınan makamlar merkezdeki üstün emir ve direktifleri doğrultusunda işlem yapmak zorunda olduğundan, yetkili kılınan tarafından yapılan işlemler sonucunda doğacak sorumluluk asıl yetkili makamlara ait bulunmaktadır.” diyerek yetkiyi devreden sorumluluğunun devam edeceğinin altını çizmiştir. Bkz. Danıştay 5.D., E. 1985/550, K. 1985/2274, 07.10.1985.

⁷⁸ Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.885.; Yayla, *İdare Hukuku*, s.120.; Zabunoğlu, *İdare Hukuku C. 1*, s.324.; Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, s.356. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.194.; Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.116,117.; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri C. 2*, s.63.; Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, s.329.; Sevgili Gençay, *Türk İdare Hukukunda Hiyerarşi Yetkisi*, s.120.; Ertanhan, *Kamu Görevlilerinin İmza, Paraf ve Elektronik İmzalarından Doğan*

özelinde yetkinin hem devreden makam hem de devralan makam tarafından kullanılması, yetki devri yapılarak somutlaşan yetki düzeninin bozulması anlamına gelir. Ayrıca, devredilen yetkilerin devreden tarafından da kullanılması, yetki devri kurumunun getiriliş amacına da aykırı düşer. Çünkü yetki devri, yetki sahibi makamın iş yükünün azaltılması ve idarenin her kademesinde örgütsel etkinliğin en üst seviyeye çıkması amacını güder. Yönetici makam, yetkilerinin bir kısmını devretmek suretiyle yönetim işlerine daha fazla vakit ayırmış olacaktır.⁷⁹ Yetkiyi devreden makamın devrettiği yetkileri bizzat kullanması halinde yetkinin niçin devredildiği sorusunu cevaplamak da zorlaşır. Bu çerçevede, yetkiyi devreden makamın devrettiği yetkilerden daha sınırlı bir yetki devrine ihtiyaç duyduğu düşünülebilir. Ancak yetkiyi devreden makamın yetki devrini ihtiyaç duyulan ölçüde sınırlaması bizzat kendi yetkisinde olduğu için yetkiyi geniş bir biçimde devrettikten sonra aynı yetkileri bizzat kullanması çelişkilidir. Devredilen yetkilerin devreden makam tarafından da kullanılması, idari işlemin hangi makam tarafından yapılacağı konusunda bireylerde belirsizlik yaratacağı için yetkiyi devreden makamın devrettiği yetkileri bizzat kullanamaması gerektiği ileri sürülmüştür.⁸⁰ Yetkiyi devreden makamın devrettiği yetkiyi bizzat kullanmasının, yetki devrinin zımnen ilga edildiği anlamına geleceği savunulabilirse de yetki devrinin uygun araçlarla ilan edilerek alenileştirilmesi gereğinin bir uzantısı olarak aynı amaçlarla yetki devrinin de açıkça kaldırılması gerektiği ileri sürülebilir.⁸¹ Yetki devreden amirin devri kaldırmadığı sürece devrettiği yetkiyi kullanamaması da genel bir ilke olmayıp bu görüş, bu konuda kanunda herhangi bir düzenleme bulunmamasından kaynaklanmış ve yerinde olduğu kabul edilerek ileri sürülmüştür. Aksi yönde bir kanuni düzenleme bulunmasında herhangi bir engel olmadığı gibi bu durumda öğretinin buna karşı ileri sürebileceği hukuki bir argüman da bulunamayacaktır.

Yetki devrinin geçerlilik koşulları oluşmadan yapılan yetki devri hukuka aykırı olacaktır. Öğreti, bir idari makama kanunda yetki devri imkânı tanınmadığında veya yetki devri imkanı tanınmakla birlikte idari makam sınırları açıkça belirli olmayan bir yetki devri yaptığında yetki devrinin hukuka aykırı olduğunu ve hukuka aykırı yetki devrine dayanan idari işlemlerin de yetki ögesi bakımından sakat olduğunu ifade etmiştir.⁸² Danıştay, özelleştirme yöntemlerini belirleme konusunda yetkili olan Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun yetkilerini devretmesine

Sorumlulukları, s.53,54.; Aytürk, "Yönetimde Yetki Devri ve İmza Yetkileri", s.83. "Kanunda açıkça öngörülen hallerde ve açıkça öngörülen işlem ve kararlar için yetki devrinin mümkün olduğu içtihatlarla ve doktrinde kabul edilmektedir. Bu haliyle idare hukukunda mevcut olan yetki devri müessesesinde yetkiyi devreden makam bu yetkisinden yetkiyi devrettiği makam lehine sıyılmakta, karar alma yetkisi yetkiyi devreden makamdan ayrılmakta ve kendisine yetki devredilen makama geçmekte başka bir ifadeyle yetkiyi devralan devredenden bağımsız olarak bu yetkiyi kullanabilmektedir. Yetki devri müessesesi ile ilgili bu açıklamalar ışığında, usulüne uygun olarak yetki devrinin gerçekleştirildiği durumlarda aynı usul izlenerek yetki devri geri alınmadığı sürece söz konusu yetkinin devreden makam tarafından doğrudan ve ilk elden kullanılması mümkün bulunmamaktadır." Danıştay 2.D., E. 2012/10219, K. 2015/9355, 24.11.2015, DD, S. 142, 2016, s.105-109.; "(...) Bu durumda, hukuken geçerliliğini koruyan yetki devrine rağmen, Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim Kurumları Yöneticileri Yönetmeliğinin ilgili maddelerinde belirtilen hükümlere ve prosedüre uyulmaksızın duyuru yapılmadan ve atama yetkisi bulunmayan yetkisiz makam olan Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılan atama işleminde hukuka uyarlık bulunmadığından, davayı reddeden İdare Mahkeme kararında yasal isabet bulunmamaktadır." Danıştay 2.D., E. 2010/4602, K. 2011/1679, 25.04.2011, DD, Y. 41, S. 2011, 2011, s.124,125.

⁷⁹ Derdiman, Uysal, "Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri", s.254.

⁸⁰ Derdiman, Uysal, "Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri", s.270.

⁸¹ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.391.

⁸² Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.193.; Ulu, *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, s.252.; "Bu itibarla, 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca Jandarma Genel Komutanlığına yapılan bir yetki devri bulunmadığından, denetim yetkisi bulunmayan kurumda görevli jandarmalar tarafından düzenlenen tutanağa dayanılarak idari para cezası verilmesinde hukuka uyarlık, aksi yöndeki temyize konu Mahkeme Kararında hukuki isabet görülmemiştir." Danıştay 14.D., E. 2015/4896, K. 2018/1158, 07.03.2018, DD, S.148, 2018, s.247-250.

ilişkin kanunda bir hüküm bulunmadığı için Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun yetkisini Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devretmesinin hukuka aykırı olduğunu ifade etmiş, hukuka aykırı yetki devrine dayanan Özelleştirme İdaresi Başkanlığı işlemini yetki ögesi yönünden hukuka aykırı bulmuştur.⁸³ İdare adına irade açıklamaya yetkili olmakla birlikte yetkili olmadığı konuda işlem yapan idari makamın işlemi "yetki tecavüzü" hali oluşturur. Söz konusu idari işlemi yapma yetkisinin başka bir idari makama ait olması durumu değiştirmemektedir.⁸⁴ Yetkinin hukuka aykırı olarak devredildiği durumlarda o konuda işlem yapma yetkisi, yetki devrede(meye)n makamda olmakla birlikte işlem, yetkiyi devrala(maya)n makam tarafından yapılmıştır. Hukuka aykırı yetki devrine dayanan işlemler açısından işlemi yapan makam, o konuda işlem yapma yetkisini -yetki devrinin hukuka aykırı olması sebebiyle- kazanamamıştır. Bu sebeple, hukuka aykırı yetki devrine dayanan işlemlerin yetki tecavüzü hali oluşturduğu söylenebilir. Danıştay kararlarına göre yetki tecavüzünün yaptırımı duruma göre yokluk ve iptaldir.⁸⁵ Kredi işlemlerinde faiz dışında alınacak her türlü komisyon ve ücretlerin bankalar tarafından serbestçe belirlenmesini öngören Merkez Bankası tebliğinin iptali istemiyle açılan davada Danıştay, Merkez Bankası Kanunu ve Bankalar Kanunu uyarınca yetkinin Bakanlar Kurulu'nda olduğunu, kanunda Bakanlar Kurulu'na açıkça devir yetkisi tanınmadığı için Bakanlar Kurulu kararıyla Merkez Bankası'na yetki devri yapılmasının mümkün olmadığına karar vermiş ve hukuka aykırı yetki devrine dayanan Merkez Bankası tebliğini iptal etmiştir.⁸⁶

Yetki devrinin sona ermesiyle ilgili olarak, yetkiyi devreden makamın yetki devri işlemini açıkça kaldırdığı durumlarda yetki devrinin sona erdiği söylenebilir. Ancak, yetkiyi devreden veya devralan makamda bulunan görevlilerin değişmesi halinde yetki devri sona erer mi? Danıştay'ın farklı yönlerdeki kararları⁸⁷ bu konuda öğretiyi de ikiye ayırmış görünmektedir.

⁸³ Danıştay 13.D., E. 2006/2885, K. 2006/4526, 29. 11. 2006.; Benzer yönde bkz. Danıştay 15.D., E. 2014/718, K. 2014/10021, 24.12.2014. (HukukTürk)

⁸⁴ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.414.

⁸⁵ Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, s.363.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.414.; "Bu durumda; disiplin amiri olan Bakan tarafından verilmiş ve davacıya isnad edilen eylemlerin belirtildiği bir disiplin soruşturma emri bulunmaksızın, usulsüz yetki devrine dayalı olarak Rehberlik ve Teftiş Kurulu Başkanı tarafından verilen soruşturma talimatına göre yürütülen disiplin soruşturması sonucu, davacı hakkında tesis edilen dava konusu işlemin yetki unsuru yönünden iptaline karar verilerek, suçun sübut bulup bulmadığı yönünde bir belirleme yapılmaması gerekirken, işin esasına girilerek davanın reddi yönünde verilen Mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir." Ankara BİM 2. İDD, E. 2018/1408, K. 2019/276, 07.02.2019. (Legalbank) Aynı yönde bkz. Ankara BİM 2. İDD, E. 2018/3104, K. 2019/858, 26.04.2019. (Legalbank)

⁸⁶ Danıştay 10.D., E. 1991/1213, K. 1992/73, 21.01.1992. (Lexpera)

⁸⁷ Önceki bakan tarafından yapılan yetki devrine dayanılarak müsteşar tarafından yapılan atama işlemiyle ilgili olarak Danıştay, atama yetkisinin mevzuatta makamda bulunan görevliye (Bakana) ait olmasından hareketle yetki devrinin sona erdiğine ve sona eren yetki devrine dayanılarak yapılan müsteşar işleminin hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir. "Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere; yasanın yetkiyi belli bir kişiye tanımış olması halinde; bu kişi irade ve takdirini kullanarak yetki devrinde bulduktan sonra görevden ayrılmış, yerine de başka bir kamu yöneticisi gelmişse devrolunan yetki kendiliğinden devredene döner. Çünkü asıl olan yetkinin yasal sahibi tarafından kullanılmasıdır. Yeni bir yetki devri yapılmadıkça yetkinin evvelce devralmış olan kişiye kullanılması, işlemi yetki yönünden sakatlar. Yetki devri konusunda evvelki (devreden) yönetici ile onun yerine gelen sonraki yöneticinin iradeleri farklı olabilir. Yeni yönetici yasanın kendisine verdiği yetkiyi devretmek istemeyebilir. Bu takdirde evvelce devredilmiş yetkinin geçerli sayılması onun iradesine aykırı düşüyor, bir başka deyişle, yasanın direkt olarak kendisine vermiş olduğu yetkiyi kullanamıyor demektir. Yeni yöneticinin iradesini belirtmesine kadar, yetkiyi devralan kişinin bu konuda hiçbir işlem yapmaması gerekir. Arada geçecek zaman dilimi içinde kamu hizmetinin aksayacağı şeklinde bir düşünce akla gelebilir de; yeni yöneticinin yetki devri konusundaki iradesini hemen açıklamayı ya da evvelce yetkiyi devralan yöneticinin yeni gelen yöneticinin bu konudaki talimatını hemen istemesi yoluyla bu sakınca da giderilebilir. Aksi halde yani yetki devri konusunda yeni yöneticinin irade beyanına kadar yapılan işlemlerin geçerli sayılması, yasanın belli bir kişiye verdiği yetkinin başka bir kişi tarafından kullanılması anlamına gelir ki buna cevaz verici bir düşünce tarzı mevzuata aykırı düşer ve o idari işlemi yetki yönünden

Öğretide yetkiyi devreden makamda bulunan kişinin değişmesinin yetki devrini sona erdireceğini kabul eden görüş⁸⁸ bulunmakla birlikte sona erdirmeyeceğini kabul eden görüş de bulunmaktadır.⁸⁹ Yetki devrinin sona ereceğini savunan görüş, devredilen yetkinin makama veya makamda bulunan görevliye tanınmış olması halinde geçerlilik kazanmaktadır. Buna göre yetki, makama değil makamda bulunan görevliye tanınmışsa ve makamda bulunan görevli değişmişse yetki devrinin sona erdiği ve yetkinin devreden makama geri döndüğü kabul edilmelidir.⁹⁰ Yetki devrinin soyut olarak bir makamdaki diğer bir makama yapıldığı göz önünde bulundurulduğunda makamda bulunan kişilerin değişmesinin yetki devrini kendiliğinden sona erdirmeyeceği düşünülebilir.⁹¹ Ayrıca yetkiyi devreden makama gelen görevlinin yetkinin asıl sahibi olan makamda bulunması sebebiyle kendisinden önce yapılan yetki devrini kaldırabilme imkanı da vardır. Ayrıca, yetki devrinin kendiliğinden sona ermesi halinde bireylerin yetki devrinin sona erdiğini bilmelerine imkan yoktur. Bunun yetki devrinden haberdar olan muhatapların hukuki güvenliğini zedeleyebileceği söylenebilir. Tüm bu sebeplerle yetkiyi devreden veya devralan makamda bulunan kişilerin değişmesi halinde yetki devrinin kendiliğinden sona ermeyeceğini kabul etmenin daha uygun olacağı ileri sürülebilir.⁹²

III. CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMELERİNİN YETKİ DEVRİ KAVRAMINA ETKİLERİ

Türk hukukunda 2017 yılına kadar idarenin asli düzenleme yetkisi çok sınırlı bir alanda kabul edilmekte, idarenin düzenleme yetkisinin ikincil (türev) bir yetki olduğu kabul

sakat hale getirir.” Danıştay 5.D., E. 1989/2735, K. 1989/2286, 13.12.1989. (HukukTürk) Bu karar karar düzeltme yolunda düzeltilmiştir. Danıştay, “*yetki devrinde bulunan Bakanın işlemin tesisi sırasında görevden ayrılmış olması (...) yetki devrinin kendiliğinden sona ermesini gerektiren bir hal olarak kabul edilemeyeceğine*” karar vermiştir. Bkz. Danıştay 5.D., E. 1989/2727, K. 1989/2113, 20.05.1993, Celal Karavelioğlu, “*Açıklamalı, İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2016, s.156-158.

⁸⁸ Yayla, *İdare Hukuku*, s.120.; Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.120.

⁸⁹ Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.883,884.; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.388; Akgüner, Berk, *İdare Hukuku*, s.1118.; Zabunoğlu, *İdare Hukuku C.1*, s.324,325.; Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, s.356.; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri C. 2*, s.62.; Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, s.330.; Ertanhan, *Kamu Görevlilerinin İmza, Paraf ve Elektronik İmzalarından Doğan Sorumlulukları*, s.54.; Aytürk, “*Yönetimde Yetki Devri ve İmza Yetkileri*”, s.83.

⁹⁰ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s.393.; Akyılmaz’a göre yetki kullanımı ile ve idari işlemle yapılan yetki devrinde, yetkiyi devreden makamdaki kamu görevlisinin değişmesi halinde devir işlemi kendiliğinden son bulur. Bkz. Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.120.; “*Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere; yasanın yetkiyi belli bir kişiye tanımış olması halinde; bu kişi irade ve takdirini kullanarak yetki devrinde bulduktan sonra görevden ayrılmış, yerine de başka bir kamu yöneticisi gelmişse devrolunan yetki kendiliğinden devredene döner. Çünkü asıl olan yetkinin yasal sahibi tarafından kullanılmasıdır. Yeni bir yetki devri yapılmadıkça yetkinin evvelce devralmış olan kişiye kullanılması, işlemi yetki yönünden sakatlar. Yetki devri konusunda evvelki (devreden) yönetici ile onun yerine gelen sonraki yöneticinin iradeleri farklı olabilir. Yeni yönetici yasanın kendisine verdiği yetkiyi devretmek istemeyebilir. Bu takdirde evvelce devredilmiş yetkinin geçerli sayılması onun iradesine aykırı düşüyor, bir başka deyişle, yasanın direkt olarak kendisine vermiş olduğu yetkiyi kullanamıyor demektir. Yeni yöneticinin iradesini belirtmesine kadar, yetkiyi devralan kişinin bu konuda hiçbir işlem yapmaması gerekir. Arada geçecek zaman dilimi içinde kamu hizmetinin aksayacağı şeklinde bir düşünce akla gelebilirse de; yeni yöneticinin yetki devri konusundaki iradesini hemen açıklamayı ya da evvelce yetkiyi devralan yöneticinin yeni gelen yöneticinin bu konudaki talimatını hemen istemesi yoluyla bu sakınca da giderilebilir. Aksi halde yani yetki devri konusunda yeni yöneticinin irade beyanına kadar yapılan işlemlerin geçerli sayılması, yasanın belli bir kişiye verdiği yetkinin başka bir kişi tarafından kullanılması anlamına gelir ki buna cevaz verici bir düşünce tarzı mevzuata aykırı düşer ve o idari işlemi yetki yönünden sakat hale getirir.*” Danıştay 5.D., E. 1989/2735, K. 1989/2286, 13.12.1989. (HukukTürk)

⁹¹ Günay, *İdare Hukuku*, s.140,141.

⁹² Yetki devrinin kendiliğinden sona erip ermemesinde her iki görüşün de haklı yanlarının bulunduğu ve önemli olan bir görüşün istikrar kazanması olduğuna ilişkin bkz. Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, s.369.

edilmekteydi. Bunun bir sonucu olarak idarenin düzenleme yetkisi hem kanuna dayanmak hem de kanuna uygun olmak zorundaydı. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin kuruluşu, teşkilatı, çalışma esasları ve personel atama işlemlerinin düzenlendiği Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile olağanüstü hallerde çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler dışında yürütmenin asli düzenleme yetkisine sahip olmadığı kabul edilmekteydi. 2017 yılında yapılan kapsamlı Anayasa Değişikliğiyle yürütme organının ilk elden kural koyma yetkisinin hukuki aracı olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) işlem türü, hukukumuzda girmiştir.⁹³ AY m. 104/17'ye göre "Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir." Anayasada yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarılabileceği öngörüldüğüne göre yürütme ve geniş anlamda yürütme içerisinde yer alan idareye Anayasaya uygun olmak koşuluyla CBK ile idari işlem yapma yetkisi verilebileceğinin kabulü gerekir. Ayrıca AY m. 104/9'da "üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların"; AY m. 106/sonda "Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının"; AY m. 108/4'te "Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin"; AY m. 118/sonda "Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevlerinin" CBK ile düzenleneceği ifade edilmiştir. Anayasada dört ayrı fıkrada düzenlenen konulara ilişkin CBK'lerde de idare içerisinde yer alan bu kurum ve kuruluşlara idari işlem yapma yetkisi tanınabilecektir. İdareye CBK ile idari işlem yapma yetkisi tanınabileceğine göre idare içerisindeki yetki düzenine CBK'lerin de dahil olduğu ve yetki devrinin hukuki dayanağının günümüzde CBK'ler de olabileceğinin kabulü gerekir.⁹⁴ İdari makamlara CBK ile idari işlem yapma yetkisinin tanınması mümkün hale geldiği için yetki düzenine CBK'lerin de dahil olduğu, kanunlar ve CBK'lerle oluşturulan yetki düzeninin idarenin işlemleriyle bozulmasının mümkün olmadığı ve yetki devrine kanunla veya CBK ile izin verilmiş olması gerektiği söylenebilir.⁹⁵

Bu çerçevede, çeşitli CBK'lerde yetki devri başlığı altında olsun olmasın idari makamların yetki devri yapabilmesine imkan veren çok sayıda hükme yer verilmiştir. Ancak, Anayasadaki idarenin kanuniliği ilkesinin varlığı ile AY m. 104'te CBK'ler için birtakım sınırlamalar - konu bakımından yetki sınırları⁹⁶- öngörüldüğünden idari işlem yapma yetkisi tanıma

⁹³ M. Artuk Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 3 (2017), s.36,37.; Tolga Şirin, "İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Anayasa Hukuku Dergisi*, 7/14 (2018), s.309,310.; Turan Yıldırım'a göre AY m. 104'den hareketle yürütmeye asli düzenleme yetkisi verildiği sonucuna varılamaz. Bkz. Turan Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23/2 (2017), s.13,14.

⁹⁴ Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.191,192.; Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.388,389.; Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, s.328. Ancak herhangi bir kanuni dayanak veya CBK hükmü olmaksızın yalnızca yönetmelik gibi idarenin türevsel düzenleme araçlarıyla idari makamların yetki devrine ilişkin bir düzenleme yapılması mümkün değildir. Bkz. K. Burak Öztürk, "Fransa ve Türkiye'de Uluslararası Koruma Statüsü Değerlendirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 3 (2019), s.104.

⁹⁵ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.387.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.193.

⁹⁶ AY m. 104/17'de olağan dönem CBK'lerin tabi olduğu konu bakımından yetki sınırlarına ilişkin kapsamlı bir AYM içtihadı oluşmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. Selda Çağlar, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasaya

konusunda kanunun yetki alanının CBK'lere göre daha geniş olduğu söylenebilir. İdare içerisindeki yetki düzenine CBK'lerin dahil olması sebebiyle yetki devrinin CBK'lerde öngörülebi-
leceği, yetki devrine CBK'lerle izin verilebileceğini ifade ettikten sonra şu soru sorulmayı hak
eder: *Bir idari makama Anayasa veya kanunlarla verilen bir yetki, CBK'de idari makam veya
makamlara yetkisini devretme imkanı tanıyan "yetki devri normuna" dayanılarak devredilebilir
mi? Başka bir ifadeyle, CBK'de idari makamlar için öngörülen yetki devri normları, söz konusu
makamın bütün idari işlemlerini devretmesi bakımından geçerli bir dayanak olarak kabul edi-
lecek midir?*

İdari işlem yapma yetkisinin kanunda, yetki devrinin CBK'de öngörülmesi halini AY
m. 104/17'deki kanun-CBK ilişkisi hakkındaki hükümlerle değerlendirmeye çalıştığımızda şu
sonuçlara ulaşmak mümkündür:

Bir idari makama belirli bir konuda idari işlem yapma yetkisi kanunla tanındığında o
konuda işlem yapma yetkisinin CBK ile de tanınması "*kanunda açıkça düzenlenen konularda
Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaz.*" hükmü sebebiyle mümkün değildir.

Kanunla tanınan idari işlem yapma yetkisi ile yetki devrinin aynı konudaki düzenleme-
ler olduğunu kabul etmek de mümkün değildir. Çünkü, kanuni düzenlemenin konusu işlemin
konusu ve dolayısıyla işlemin dahil olduğu faaliyet alanına ilişkinen CBK'nin düzenlediği
konu, idari makamın yetkilerini devretmesi biçimindeki idare içerisindeki yetki düzenine iliş-
kindir. Bu sebeple idareye kanunla birtakım yetkiler tanınmış ve aynı idare içerisindeki maka-
mın idari işlem yapma yetkisini devredebilmesine yönelik CBK hükmü konulmuş olabilir.

İdari işlem yapma yetkisinin kanunda, yetki devrinin CBK'de öngörülmesi halinde ka-
nunla CBK'nin farklı hükümler içerdiği de söylenemeyecektir. Şöyle ki, iki düzenleme arasında
farklı hükümler bulunabilmesi için her iki düzenlemede de hükmün bulunması gerekir. Ancak
bu varsayıma dayalı durumda kanunda yetki devrine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Ka-
nunda yetki devrine ilişkin hükmün bulunmaması CBK ile farklı hüküm içerdiği anlamına da
gelmeyecektir.

İdari işlem yapma yetkisinin kanunda, yetki devrinin CBK'de öngörülmesi halinde ka-
nuni yetkilerin CBK'ye dayanılarak devredilip devredilemeyeceği sorusunun cevabının AY m.
104/17'den çıkarılamayacağını ifade etmek gerekir. İdari işlem yapma yetkisi tanıma konu-
sunda yalnızca kanun koyucunun iradesinin bulunduğu halde CBK'deki yetki devri hükmüne
dayanılarak işlem yapma yetkisinin devredilmesi, kanun koyucunun iradesinin kurduğu yetki
düzeninin yürütme organını oluşturan Cumhurbaşkanının işlemine dayanan idare tarafından
bozulması anlamına gelecektir. Bu sorun, kanunla CBK arasındaki hiyerarşik ilişkiyi ilgilendi-
rir.

Kanunla CBK'lerin eşdeğer normlar olup olmadığı meselesi öğretilde oldukça tartışma-
lıdır.⁹⁷ Kanaatimizce CBK'ler kanuna eşdeğer normlar olmayıp kanun altı değerdedir.⁹⁸ Kanun

Uygunluk Denetimi ve Anayasa Mahkemesi Kararlarının Değerlendirilmesi", Prof. Dr. Fazıl Sağlam'a Armağan
(ed. Ece Göztepe, Ozan Ergül, Selda Çağlar), Ankara: Seçkin Yayınları, 2022, s.73 vd.; Hamit Yelken, *Cumhur-
başkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2022, s.77 vd.

⁹⁷ Bu konudaki tartışmalar için bkz. Sever, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Da-
yanma İlkesi*, s.60-70.; Volkan Aslan, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi
ve Çeşitli Hususların Kararname İle Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine", *Anayasa Yargısı Dergisi*,
36/1 (2019), s.145 vd.

⁹⁸ Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", s.39.; Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", s.23.; Şirin,
"İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", s.296-298.; Sever, *Ana-
yasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi*, s.64,65.

koyucunun iradesini yansıtan bir yetkinin CBK hükmüne dayanılarak kanunun öngörmediği bir başka makam tarafından kullanılabilmesi, kanunun değiştirilmesi olarak nitelendirilebilir.⁹⁹ Çünkü, kanunda belirli bir idari makama tanınmış olan yetkinin CBK hükmü ile artık o makam yerine başka bir makam tarafından kullanılacağı kabul edilmesi, belirli bir yetkiyle sınırlı olarak, o kanun hükmünün CBK hükmü ile değiştirilerek uygulanması anlamına gelir. Kanunun değiştirilebilmesi için CBK'nin kanun değiştirme gücüne sahip ve kanuna eşdeğer olması gerekir. Ancak CBK'ler olağanüstü hallerde çıkarılanlar haricinde kanunlarda değişiklik yapma gücüne sahip değildir.¹⁰⁰ Anayasa m. 119/6'e göre olağanüstü hallerde çıkarılacak CBK'ler kanun hükmündedir. Ancak, Anayasa m. 104/17 ile Anayasa'nın CBK ile düzenlenmesini özel olarak öngördüğü konulara ilişkin maddelerde (AY m. 104/9, AY m. 106/11, AY m. 108/4 ve AY m. 118/7) CBK ile kanunun hiyerarşik olarak aynı güce sahip olduğu anlamına gelebilecek herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanun gücü ve değerinde olmayan olağan dönem CBK'lerindeki yetki devri normlarına dayanarak yalnızca CBK'lerde yer alan yetkilerin devredilebileceği söylenebilir.¹⁰¹ Dolayısıyla, kanuni yetkilerin devri için kanuni bir yetki devri hükmüne ihtiyaç bulunduğu ve idari işlem yapma yetkisinin kanunla tanındığı ve kanunda yetki devri imkanının tanınmadığı durumlarda yetki devrine ilişkin CBK hükmüne dayanılarak yetkinin devredilemeyeceğini ileri sürmek mümkündür.

İhalden yasaklama kararı yetkisinin bakana ait olmasına rağmen bakan yardımcısı olmasıyla tesis edilen 2019 tarihli işleme karşı açılan iptal davasında ilk derece mahkemesi, bakan yardımcısına yetki devri yapılmadığı için dava konusu işlemin yetki yönünden hukuka aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir. Bölge İdare Mahkemesinin istinaf başvurusunu reddi üzerine temyiz kanun yolunda Danıştay, 3046 Sayılı Kanun'un yürürlükten kalkmasından sonra 1 Sayılı CBK m. 506'da bakana yetki devri imkanı tanındığını belirtmiş ve idarenin mahkemeye sunduğu 2014 tarihli bir belgede ihalden yasaklama konusunda yetki devrinin yapıldığını tespit etmiştir. 2018 tarihli bir belgeyle bakanın bakan yardımcısına imza yetkisi verdiğini de saptayan Mahkeme, dava konusu ihalden yasaklama kararı işleminin yetki ögesi bakımından hukuka uygun olduğu sonucuna varmıştır.¹⁰² Bu kararda Danıştay kanuni bir yetki olan ihalden yasaklama kararı işleminin CBK hükmü ile devrinin mümkün olup olmadığını tartışmamıştır. Yetki devri 2014 tarihli olduğu için devrin zaten 3046 Sayılı Kanun'a dayanılarak

⁹⁹ Öğretide çoğu yazar yetki devriyle normatif yetkililik durumunun değiştiğini ve yetki devri yapıldığında artık, yetkilendirilen makam ve merci yerine başka bir makam veya merci yetkili hale geldiğini ifade ederler. Günday, *İdare Hukuku*, s. 140.; Akyılmaz, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, s.118.; Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, s.329. İmza devrinde yetkiyle ilgili normatif hukuk düzeninde bir değişikliğin olmadığını süren yazarların yetki devrinde normatif hukuk düzeninde bir değişiklik meydana geldiği görüşünde oldukları söylenebilir. Bkz. Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.198. Benzer biçimde, kanuna dayanan idari karar alma yetkisinin herhangi bir kanun olmaksızın devredilmesini, kanun hükmünün yetki devreden makam veya görevli tarafından değiştirilmesi olarak nitelendiren görüş için bkz. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri C. 2*, s.61.; "Zira yetki devrinin kanun izin vermediği halde mümkün olması, bir işlemi tesise yetkili olan idareyi 'o idareye yetki devri yapacak olan bir diğer idare'nin belirlemesi anlamına gelecektir ki, bunun kanuni idare ilkesiyle bağdaştırılabildiği olanaksızdır." Bkz. Akbulut, *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, s.278.

¹⁰⁰ Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", s.49.; Yıldırım, "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri", s.23.; Sever, *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi*, s.65.

¹⁰¹ Bu kapsamdaki başka bir tartışma konusu da Cumhurbaşkanının Anayasada öngörülen yetkilerini devredip devredemeyeceğidir. 1958 Fransız Anayasasının aksine Türk Anayasasında Cumhurbaşkanının yetkilerini devredemeyeceğine ilişkin herhangi bir anayasa hükmü öngörülmediği için Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerini Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlara devredemeyeceğini kabul etmek gerekir. Bkz. Sevgili Gençay, *Türk İdare Hukukunda Hiyerarşi Yetkisi*, s.117. Gözler de yetki devrinin idari işlev alanında kalan yetkiler için söz konusu olduğunu dolayısıyla Cumhurbaşkanının yasama ve yargı ile ilgili yetkilerinin yetki devrine konu edilemeyeceğini ifade etmiştir. Bkz. Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.873.

¹⁰² Danıştay 13.D., E. 2021/3765, K. 2023/417, 07.02.2023. (Lexpera)

yapıldığı ve bu sebeple ortada CBK’de yer alan yetki devri normuyla kanuni yetkilerin devredilip devredilmeyeceği tartışmasının anlamsız olacağı söylenebilir. Ancak ihaleden yasaklama işlemi 2019 tarihlidir ve bu tarihte bakanın kullanması gereken yetkinin devrine izin veren 1 Sayılı CBK yürürlüktedir. Bu sebeple 2019 tarihinde geçerliliğini sürdüren bir yetki devrinin varlığını tespit etmek bakımından CBK’deki yetki devri normlarının kanuni yetkilerin devrine imkan tanıyıp tanımadığı hususu tartışma konusu yapılabilirdi.

Uluslararası koruma başvurusunun reddine ilişkin Valilik İl Göç İdaresi Müdürlüğü işleminin iptali istemiyle açılan davanın esastan reddi üzerine istinaf kanun yolunda Bölge İdare Mahkemesi (BİM), her ne kadar 6458 Sayılı Kanun m. 112’deki yetki devri hükmü yürürlükten kaldırıldıktan sonra 4 Sayılı CBK m. 794’te söz konusu CBK’de düzenlenen bütün kuruluşların yöneticilerine yetki devri imkanı tanındığını ve kanundaki boşluğun CBK ile doldurulduğunu belirtmiş, davacının yetki ögesi yönünden hukuka aykırılık gerekçesine itibar etmemiş ve istinaf isteminin reddine karar vermiştir.¹⁰³ Mahkemenin gerekçesi, AY m. 106 uyarınca yetki devrinin CBK ile düzenlenebileceği üzerine kuruludur. Ancak asıl sorun, yetki devrinin CBK ile düzenlenip düzenlenemeyeceği değil CBK’de düzenlenen yetki devrinin hangi işlemlerin devrine dayanak sağlayacağıdır. Benzer bir uyuşmazlıkta BİM, 6458 Sayılı Kanun m. 112’nin yürürlükten kaldırılmasının ardından 4 Sayılı CBK m. 794’ün yürürlüğe girmesi sebebiyle öncelikle işlem tarihinde valiliklerin uluslararası koruma başvurusu işlemlerini kabul/ret yetkisinin bulunup bulunmadığının tartışılması gerektiğini not etmiş, 4 Sayılı CBK m. 794’e dayanan bir yetki devri bulunup bulunmadığını ara kararla idareye sormuştur. Mahkeme, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün 2019 tarihli işlemiyle 4 Sayılı CBK uyarınca uluslararası koruma başvurusunu kabul/ret yetkisinin valiliğe devredildiğinin tartışmasız olduğunu ifade etmiştir.¹⁰⁴ Bu kararlardan anlaşılacağı üzere istinaf mercilerinin, CBK’deki yetki devri normlarına dayanılarak kanuni yetkilerin de devredilebileceğini üstü kapalı olarak kabul ettiği söylenebilir.

Günümüzde CBK’lerde birçok yetki devri normu bulunmaktadır. 1 Sayılı CBK m. 1/3¹⁰⁵, Cumhurbaşkanının; m. 16¹⁰⁶, İdari İşler Başkanlığı yöneticilerinin; m. 164/2¹⁰⁷, Dışişleri Bakanı ve Bakanlık yöneticilerinin; m. 220/3¹⁰⁸, Hazine ve Maliye Bakanlığı Başhukuk

¹⁰³ Ankara BİM 10. İDD, E. 2020/86, K. 2020/62, 05.02.2020. (Legalbank)

¹⁰⁴ İzmir BİM 6. İDD, E. 2020/23, K. 2020/354, 04.02.2020. (Legalbank) Mahkeme, 6458 Sayılı Kanun m. 112’nin yürürlükten kalkmasından ve 4 Sayılı CBK m. 794’ün yürürlüğe girmesinden sonra buna dayanılarak yapılan yetki devrinden önceki zaman diliminde tesis edilen işlemde hukuka uygun bir yetki devri bulunmadığı için işlemin iptaline karar vermiştir.

¹⁰⁵ “Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir.”

¹⁰⁶ “İdari İşler Başkanlığının her kademesindeki yöneticileri, yapmakla yükümlü buldukları hizmet veya görevleri verilecek emir ve direktifler doğrultusunda mevzuata, plan ve programlara uygun olarak yerine getirmek ve yürütmekten bir üst yöneticiye karşı sorumludur. İdari İşler Başkanlığının her kademedeki yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirtmek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilirler. Yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz.”

¹⁰⁷ “Bakan ve her kademedeki Bakanlık yöneticileri, sınırlarını açıkça belirtmek şartıyla yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir. Yetki devri, yetkisini devreden amirin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.”

¹⁰⁸ “Özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla münhasıran dava ve icrayla ilgili işlerde; Başhukuk Müşaviri ve Muhakemat Genel Müdürü, illerde muhakemat müdürü, ilçelerde ise yetkili hazine avukatı doğrudan yazışma yetkisine sahiptir. Hazine avukatı bulunmayan veya görevlendirilemediği yerlerde, ilgili daire amirleri de bu yetkiyi kullanabilir. Başhukuk Müşaviri ve Muhakemat Genel Müdürü ile muhakemat müdürleri sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla bu yetkisini devredebilir.”

müşaviri ve Muhakemat Genel Müdürünün; m. 533/A¹⁰⁹, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri Başkanları ve ofis yöneticilerinin; m. 506¹¹⁰ ise diğer Bakan ve Bakanlık yöneticilerinin yetki devri yapabileceğine ilişkin (genel) hüküm sevk etmiştir.¹¹¹ 3 Sayılı “Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair” CBK m. 2/2¹¹²’de, 4 Sayılı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında” CBK m. 194/2, m. 250/2, m. 306, m. 337, m. 389/4, m. 390/3, m. 565/1 ve m. 621/2(ğ)’de çeşitli yetki devri hükümleri öngörülmüştür. Ayrıca 4 Sayılı CBK m. 794, CBK’deki tüm kurum ve kuruluş yöneticilerinin yetki devri yapabileceğine ilişkin genel bir yetki devri hükmü sevk etmiştir. Buna göre, “Bağlı, ilgili, ilişkili ve diğer kurum ve kuruluşların her kademedeki yöneticileri sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak kaydıyla, yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir. Yetki devri, uygun araçlarla ilgililere duyurulur.” Bunlara ilaveten 6 Sayılı “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında” CBK m. 23, 7 Sayılı “Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında” CBK m. 10, 11 Sayılı “Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında” CBK m. 24, 12 Sayılı “Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında” CBK m. 16, 13 Sayılı “Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında” CBK m. 22, 14 Sayılı “İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında” CBK m. 20, 23 Sayılı “Türkiye Uzay Ajansı Hakkında” CBK m. 6/7 ve m. 7/3, 47 Sayılı “Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında” CBK m. 10/6 ve m. 11/2, 95 Sayılı “Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında” CBK m. 29 ve m. 9/2’de çeşitli yetki devri hükümleri vardır. 117 Sayılı “Uludağ Alan Başkanlığı Hakkında” CBK m. 9’daki “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde hüküm bulunmayan hâllerde, 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin “Ortak Hükümler” başlıklı Ellialtıncı Bölümü hükümleri uygulanır.” hükmüyle 4 Sayılı CBK m. 794’teki genel yetki devri hükmüne atıf yapılmıştır.

CBK’lerde yer alan yetki devrine ilişkin normları tasniflemek gerekirse bunlardan ilk kategorinin, bir kamu kurum ve kuruluşunun tüm yönetici makamlarının idari işlem yapma yetkisini ast makamlara devredebilmesini öngören yetki devri normlarıdır. Bu kategoride “sınırların açıkça belirtilmesi”/ “yetkilerin bir kısmının devredilmesi” ortak bir geçerlilik koşulu olarak öngörülmüş, birkaç istisna haricinde “devrin yazılı olması” koşuluna da yer verilmiştir. Bazı hükümlerde yetki devrinin ilgililere duyurulması zorunluluğuna yer verilmişken bazılarında yer verilmemiştir. Benzer biçimde, yetkiyi devreden amirin sorumluluğunun devam edeceğine bazı hükümlerde yer verilmiş bazılarında verilmemiştir. Tüm bunların yanında birkaç

¹⁰⁹ “Başkan ve her kademedeki birim yöneticileri, sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak şartıyla yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir. Yetki devri uygun araçlarla ilgililere duyurulur. Yetki devri, yetki devreden yöneticinin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.”

¹¹⁰ “Bakan ve her kademedeki Bakanlık yöneticileri sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak kaydıyla, yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir. Yetki devri, uygun araçlarla ilgililere duyurulur.”

¹¹¹ Danıştay, 1 Sayılı CBK’de düzenlenen yetki devri normlarının mülga 3046 Sayılı Kanun m. 38’dekiyle paralel olduğunu ifade etmiştir. Bkz. Danıştay 10.D., E. 2019/7057, K. 2020/7143, 29.12.2020. (Lexpera) “Anılan mevzuatta dava konusu işlemler sonrası 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişiklikler yapılmış ise de, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yukarıda yer verilen düzenlemeler ile aynı yönde düzenlemelere yer verilmiştir.”

¹¹² “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanlığı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanlığı onayı ile atama yapılır. Bu cetvelde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanlığı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılır. Cumhurbaşkanlığı yardımcısı ve bakan bu yetkisini alt kademedeki yöneticilere devredebilir.” Bu kişilere tanınan atama yetkisinin devredilebilmesi için herhangi bir sınır da öngörülmemiştir. Atama yetkisinin bizzat bu kişilere tanınmasına rağmen yetkinin sınırsız bir biçimde devrine imkân verilmesi eleştirilmektedir. Bkz. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.390.

hükümde yetki devrinin “gerekli görüldüğünde” veya “gerektiğinde” yapılmasına da yer verilmiştir. Cumhurbaşkanının yetki devrini düzenleyen maddede Cumhurbaşkanının gerek gördüğü takdirde devrettiği yetkisini kendisinin de kullanabileceğinin öngörülmüş olması, Cumhurbaşkanlığı İdari Teşkilatı ve Bakanlıklarda üst makamın asta yapacağı yetki devrinde devredilen yetkinin artık üst makam tarafından kullanılmayacağı biçiminde anlaşılabilir. Cumhurbaşkanının devrettiği yetkileri bizzat kullanabilme yetkisine sahip bulunması, Cumhurbaşkanı işlemlerinin muhatapları açısından hukuki belirlilik ve öngörülebilirliği azalttığı için eleştirilebilir.¹¹³ Ancak Cumhurbaşkanının devrettiği yetkileri bizzat kullanabilme yetkisinin bulunması yetki devrine ilişkin idare hukuku kabulleri olarak sunulan hususlara uymadığı için eleştirilemez.¹¹⁴ Yetki devrine ilişkin ilke ve kurallar pozitif hukuku açıklayabildiği ölçüde hukuki değere sahiptir. Türk pozitif hukuku, yetkiyi devreden devrettiği yetkiyi kullanamaması biçimindeki genel geçer bir ilkenin varlığına izin vermez. Kanunlar ve CBK’ler anayasaya aykırı olmamak koşuluyla ilk elden düzenleme yapabilir. Anayasada yetki devrine ilişkin bir düzenleme bulunmadığı için Cumhurbaşkanının devrettiği yetkileri bizzat kullanabileceğini öngören bir CBK hükmünün anayasaya aykırılığını iddia etmek de pek mümkün görünmemektedir. Türk pozitif hukukunda yetkisini devreden makamın devrettiği yetkisini bizzat kullanabilmesine olanak tanıyan ve hukuka uygun biçimde geçerliliğini sürdüren bir düzenleme bulunduğu sürece yetkisini devreden makamın devrettiği yetkileri bizzat kullanamayacağı biçiminde genel bir ilkedden bahsedilebilmesi mümkün değildir.¹¹⁵

CBK’lerde yer alan yetki devri normlarına ilişkin diğer kategori, organlı idarelerde karar organı olarak öngörülen organların idari işlem yapma yetkisini yürütme organına devredebilmesine ilişkindir. Bu kategoride “sınırların açıkça belirtilmesi”/“yetkilerin bir kısmının devredilmesi” ortak bir geçerlilik koşulu olarak öngörülmüş birkaç istisna haricinde “devrin yazılı olması” koşuluna da yer verilmiştir. Ayrıca bazı hükümlerde karar organının yalnızca birkaç yetkisini devredebilmesine izin verilmiştir. Böylece geri kalan yetkilerin devredilemez olduğunu kabul etmek gerekir. Yetkiyi devreden karar organının sorumluluğunun devam edeceğine ise bazı hükümlerde yer verilmiş bazılarında yer verilmemiştir. Tüm bunlara ilave olarak karar organının yürütme organına yetki devretmesi halinde yürütme organını oluşturan makamın da yetki devri yapabileceği öngörülmüştür. Başka bir ifadeyle “devredilen yetkilerin devredilemezliği” gibi bir genel ilkenin de kabul görmediği düşünülebilir.

95 Sayılı “Nükleer Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında” CBK m. 9/2’deki “7381 sayılı Kanunla Kurula verilen görev ve yetkiler ile yetkilendirmelere ilişkin yetkilerinden nükleer tesis, radyasyon tesisi ve radyoaktif atık tesislerinin yetkilendirilmesi ve bu tesislerin kurulacağı saha onayı dışındaki yetkilerini Başkana devredebilir.” hükmü, Nükleer Düzenleme Kurulu’nun Nükleer Düzenleme Kurum Başkanına yapabileceği yetki devrini sınırlandırırken 7381 Sayılı Nükleer Düzenleme Kanunu’yla Kurula verilen yetkileri dışarıda bırakarak kanuni yetkilerin CBK’deki yetki devri normuna dayanılarak devrinin önüne geçmeyi amaçlamıştır. Kanuni yetkilerin CBK ile devredilmesini engelleyebilecek bu düzenleme tarzının tüm CBK’lerde benimsenmesi daha uygun olur. Bu kapsamda, CBK’lerdeki yetki

¹¹³ Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, s.389.

¹¹⁴ Öğretide bu hüküm yetki devreden devri kaldırmadığı sürece yetki kullanamayacağı kuralının istisnası olarak sunulmaktadır. Bkz. Gözübüyük, Tan, *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, s.356.; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, s.195.

¹¹⁵ Öğretide Cumhurbaşkanının devrettiği yetkileri bizzat kullanabilmesine yönelik hüküm imza devri olarak nitelendirilenler vardır. Bkz. Gözler, *İdare Hukuku C.1*, s.886.; Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri, C. 2*, s.64. Hüseyin Melih Çakır, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı-Bakan İlişkisi”, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınevi, 2019, s.51.

devri normlarına “kanunla verilen yetkilerin” istisna edildiğine ilişkin hükümlere yer verilerek kanuni yetkilerin kanun hükmü olmaksızın devredilmesi engellenebilir.

SONUÇ

İdari makamların iş yüklerinin azaltılması amacıyla hukuki bir formül olarak geliştirilen yetki devri, idare içerisindeki yetki düzenini değiştirir. İdari makamlara idari işlem yapma yetkisi, idarenin kanuniliği ilkesi gereğince kural olarak kanun tarafından verilir. 2017 Anayasa Değişikliği sonucunda Türk hukukuna farklı bir anlamla giriş yapan CBK’ler Anayasadan aldıkları yetkiye dayanarak yürütme yetkisine ilişkin konularda ilk elden düzenleme yapma imkânına sahiptir. Ayrıca Anayasada belirli konuların CBK ile düzenleneceği özel olarak ifade edilmiştir. Bu sebeple, idari makamlara idari işlem yapma yetkisinin CBK ile tanınabilecektir. Böylelikle idare içerisinde yetki düzeninin kural olarak kanunlarla sınırlı olarak da CBK’lerle oluşturduğu kabul edilmelidir.

Yetki devri kurumu, idare içerisindeki yetki düzenini değiştirdiği için yetkiyi tanıyan hukuk kuralının bulunması gerekliliğinin yanı sıra yetki devrine imkân veren hukuk kuralının bulunması da zorunludur. Yetki düzenine CBK’lerin eklenmesiyle birlikte yetki devrinin CBK’lerde de öngörülmesi mümkündür. Ancak kanun ile CBK’nin eş düzeyde normlar olmaması ve CBK’nin kanunu değiştirme gücünün bulunmaması sebebiyle kanuni bir yetkinin CBK’de yer alan yetki devri normuna dayanılarak devredilmesi kanaatimizce mümkün değildir. Ancak Danıştay önüne gelen somut olayda bu meseleyi tartışma imkanı olmasına rağmen tartışmamış, kanuni bir yetkinin CBK hükmüne dayanılarak devredilmesinde bir sorun görmemiştir. İki farklı BİM de uluslararası koruma başvurusu kabul/ret yetkisi bağlamında CBK’deki yetki devri normuna dayanılarak kanuni yetkilerin yetki devrine konu edilmesinde bir sorun görmemiştir.

CBK’lerdeki yetki devri hükümlerinde ortak olan yön, yetkilerin tamamının devredilmesine izin verilmemesi başka bir ifadeyle sınırlı yetki devrinin öngörülmesidir. Ayrıca yetki devrinin yazılı olarak yapılmasının da ortak bir geçerlilik koşulu olarak gözetildiği söylenebilir. Ancak, ortak yön olarak “yetki devrinin ilgililere duyurulması” ile “devreden makamın devam eden sorumluluğu”na yer verildiği söylenemez. CBK’lerdeki yetki devri hükümleri arasında yalnızca Cumhurbaşkanı bakımından devredilen yetkinin yetki devreden tarafından da kullanılabileceğinin öngörülmüş olması, yetki devreden diğer idari makamların söz konusu yetkisini artık kullanamayacağı yönünde herhangi bir veri sunmaz. Ancak, aynı CBK’de düzenlenen ve yetki devri yapabilmeye imkan tanıyan diğer idari makamlar bakımından devredilen yetkinin kendileri tarafından kullanılabilmesine dair bir hüküm de sevk edilmediğini not etmek gerekir. Sonuç olarak, hem merkezi idarenin başkent teşkilatını hem de bazı hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını kurarak görev ve yetkilerini düzenleyen CBK’lerin yeknesak yetki devri normları ihdas etmek ve yetki devrinin hukuki rejimini bir ölçüde belirliliğe kavuşturmak bakımından sahip olduğu fırsatı başarılı olarak kullanabildiğini söylemek pek mümkün görünmemektedir.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Emre. *Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi*, İstanbul: Beta Yayınları, 2013.
- Akgüner, Tayfun ve Kahraman Berk. *İdare Hukuku*, İstanbul: Der Yayınları, 2017.
- Akıylmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2023.
- Akıylmaz, Bahtiyar. *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2000.
- Ardıçoğlu, M. Artuk. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", *Ankara Barosu Dergisi*, 3 (2017): (s.21-51).
- Aslan, Volkan. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname İle Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine", *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36/1 (2019): (s.139-161)
- Aytürk, Nihat. "Yönetimde Yetki Devri ve İmza Yetkileri", *Amme İdaresi Dergisi*, 33/1 (2000): (s.79-110).
- Chapus, Rene. *"Droit administratif général T.1"*, Paris: Montchrestien, 1996.
- Çağlar, Selda. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasaya Uygunluk Denetimi ve Anayasa Mahkemesi Kararlarının Değerlendirilmesi", *Prof. Dr. Fazıl Sağlam'a Armağan* (ed. Ece Göztepe, Ozan Ergül, Selda Çağlar), Ankara: Seçkin Yayınları, 2022.
- Çakır, Hüseyin Melih. "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı- Bakan İlişkisi", *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınevi, 2019.
- Derdiman, R. Cengiz ve Yusuf Uysal. "Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri", *Uludağ Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15/27 (2014): (s.251-277).
- Duran, Lütfi. *İdare Hukuku Meseleleri*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1964.
- Ertanhan, Mesut. *Kamu Görevlilerinin İmza, Paraf ve Elektronik İmzalarından Doğan Sorumlulukları*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2018.
- Foillard, Philippe. *Droit administratif*, Orléans: éditions Paradigme, 2010-2011.
- Gelegen, Taner. "Türk Yönetim Örgütünde Yetki Devri", *Danıştay Dergisi*, 2/6-7 (1972): (s.75-84).
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan. "Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir?", *TBB Dergisi*, 98 (2012): (s.11-24).
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku C.1*, Bursa: Ekin Yayınları, 2019.
- Gözübüyük A. Şeref ve Turgut Tan. *İdare Hukuku C. 1 Genel Esaslar*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2019.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi, 2017.
- Kalabalık, Halil, *İdare Hukuku Dersleri C. 2*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2021.
- Karahanoğulları, Onur. *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2015.
- Karavelioğlu, Celal. *"Açıklamalı, İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu"*, Ankara: Adalet Yayınevi, 2016.
- Koç, Emin. "Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme - İdaresi Başkanlığı İdare Hukuku Açısından Gözlemler ve Değerlendirme - ", *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7/2 (2016): (s.225-258).
- Özay, İl Han. *Günışığında Yönetim*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1996.
- Öztürk, K. Burak. "Fransa ve Türkiye'de Uluslararası Koruma Statüsü Değerlendirme İşlemlerinin Yargısal Denetimi", *Ankara Barosu Dergisi*, 3 (2019): (s.95-117).

- Pınar, İbrahim ve Öner Çalışkan. *Açıklamalı-İçtihatlı Disiplin Suç ve Cezaları & Disiplin Soruşturması*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2020.
- Ricci, Jean-Claude. *Droit administratif général*, Paris: Hachette Livre, 2013.
- Sancakdar, Oğuz, Lale Burcu Önüt, Eser Us Doğan, Mine Kasapoğlu Turhan ve Serkan Seyhan. *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2022.
- Sever, D. Çiğdem. *Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında İdare Hukukunda Kanuna Dayanma İlkesi*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2021.
- Sevgili Gençay, Fatma Didem. *Türk İdare Hukukunda Hiyerarşi Yetkisi*, Ankara: Turhan Kitabevi, 2023.
- Soldini, David. “La délégation de service public, sa fonction, ses critères”, *Revue française de droit administratif*, (2010), (s.1114-1123).
- Şanlı Atay, Yeliz. *Türk İdare Hukukunda Adsız Düzenleyici İşlemler*, Ankara: TODAİE Yayınları, 2011.
- Şirin, Tolga. “İşlemeyen Sistemlerin Fonksiyonel Olmayan Yanıtı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, 7/14 (2018): (s.289-356)
- Ulu, Güher. *İdari İşlemin Yetki Unsuru*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2012.
- Ulusoy, Ali D.. *Yeni Türk İdare Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2021.
- Yayla, Yıldızhan. *İdare Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları, 2010.
- Yelken, Hamit. *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, Ankara: Seçkin Yayınları, 2022.
- Yıldırım, Turan, Melikşah Yasin, Nur Kaman, Eyüp Özdemir, Gül Üstün ve Özge Okay Tekinsoy. *İdare Hukuku*, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2018.
- Yıldırım, Turan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 23/2 (2017): (s.13-28).
- Zabunoğlu, Yahya Kazım. *İdare Hukuku C. 1*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2012.

İnternet Kaynakları

<https://legalbank.net/>

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>

<https://www.danistay.gov.tr/danistay-dergiler>

<https://www.hukukturk.com/>

<https://www.lexpera.com.tr/>

EXTENDED SUMMARY

THE CONCEPT OF DELEGATION OF AUTHORITY IN TURKISH ADMINISTRATIVE LAW

Barış Acun, RA.

Bartın University, barisacun@bartin.edu.tr

<https://orcid.org/0000-0002-9481-1618>

Administrative authorities must derive their authority from the legal framework to take administrative acts. These authorities are limited regarding person, subject, place and time. In principle, the order of administrative authority within the administration is determined by the Constitution and Codes in accordance with the principle of legality of the administration. Adhering to the doctrine of legality within the administration, civil servants carry out administrative acts duly authorised by law. These individuals, known as administrative authorities, can delegate the authority vested in them for administrative acts based on the admissibility of such delegation. The concept of the delegation of authority refers to the potential for administrative authorities to transfer their authority for taking administrative acts to other authorities or civil servants. In administrative law doctrine and jurisprudence, delegation of authority is commonly defined as the transfer of authority from a superior entity to a subordinate within the same organisational unit. Nevertheless, in organisational structures featuring multiple organs, the transfer among these organs or between distinct administrative units is also conceptually encompassed within the delegation of authority.

The postulations of the concept of delegation of authority form the legal framework within administrative law doctrine and jurisprudence. This study's primary focus of inquiry revolves around examining whether this framework adequately elucidates Turkish administrative law and, if so, to what extent. The postulations articulated as the legal framework can be categorised into four principal domains: the 'conditions for validity,' 'legal implications of legitimate delegation of authority,' 'legal ramifications of illegitimate delegation of authority,' and 'cessation of delegated authority.' Each category further delineates specific subheadings. While referencing one another, the conclusions drawn by doctrine and jurisprudence concerning the concept and its legal framework appear contentious in certain aspects. Moreover, an additional topic of debate has emerged within this context.

Following the 2017 Turkish Constitutional Amendment, Presidential Decrees were introduced as a novel form of public act, featuring numerous instances until 2024, encompassing provisions relating to the delegation of authority. Examining the overarching legal structure of these provisions could clarify the contentious aspects associated with the concept of delegation of authority to a certain extent. Consequently, the secondary research question pertains to the impact of the provisions outlined in Presidential Decrees regarding the delegation of authority on this concept. The assertion that Presidential Decrees uniformly establish normative standards governing the delegation of authority and effectively contribute to clarifying the legal framework of delegation of authority appears challenging to substantiate. Presidential Decrees, purportedly addressing facets associated with the delegation of authority, exhibit inconsistencies in their capacity to define and regulate this concept uniformly.

While Presidential Decrees may confer administrative authorities with the authority to take administrative acts, the constitutional limits of these decrees impose limitations compared to the Codes. The Constitution mandates many powers to be regulated through the Codes, raising a pertinent query. The question arises: Is it feasible to delegate authority envisaged in the Codes and grant them to the administrative authorities, based on the provisions governing delegation of authority in Presidential Decrees? Addressing this query necessitates exploring the legal relationship between Codes and Presidential Decrees. The hierarchical arrangement between these legislative instruments within the normative order remains contentious. In our assessment, Codes and Presidential Decrees do not hold equal normative standing, and a Presidential Decree must maintain the hierarchy of administrative authority established by Codes. Therefore, authorities envisioned within the Codes and conferred by them should not be delegated utilising the norms governing delegation of authority present in Presidential Decrees. The Council of State and administrative courts have yet to discuss this matter openly. However, based on their jurisprudence, administrative courts do not perceive any impediment in delegating authority based on the provisions for delegation of authority stipulated in Presidential Decrees. Nevertheless, clauses within Presidential Decrees specifying that the delegation of authority will be confined to the authorities outlined in the decrees may serve as a preventer to delegating authority envisaged within the Codes.