

ALMANYA'DA YÜRÜTMENİN DÜZENLEME YETKİSİ

Regulatory Authority of the Executive in Germany

İhsan Deniz AY*

Özet

Modern anayasacılığın temelinde hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığı ilkeleri yer almaktadır. Hukuk devleti ilkesi hukukla bağlı, hukukla kavranmış bir devleti kurgulamaktadır. Bu bağlamda devletin yasama, yürütme ve yargı organları kanun üstü bir kavram olan hukuka riayet etmek, hukuka aykırı hareket etmemekle yükümlüdür. Öte yandan yasama, yürütme ve yargının farklı ellerde olması, mezkûr kuvvetlerin birbirini denetleyip dengelemesi kuvvetler ayrılığı ile denetim ve denge sisteminin temel misyonudur. Kuvvetler ayrılığı ile denetim ve denge sistemi özelinde hukuk devleti ilkesi pek çok anayasal müessesede kendini göstermektedir. Bu kendini göstermenin en fazla söz konusu olduğu alanlardan birisi de yürütmenin düzenleme yetkisidir. Yürütmenin düzenleme yetkisi, kanuna dayanma ve kanuna aykırı olmama şartlarına tabi tutulmuştur. Yürütmenin düzenleme yetkisi, farklı ülkelerde benzer tarihsel sebeplerle ortaya çıkmışsa da uygulamada yürütmenin düzenleme yetkisi bağlamında bazı farklılıklar ortaya çıkmıştır. Bu farklılıklarla birlikte bazı ülkelerde zaman zaman mezkûr iki şartın ihlal edildiği, bazı ülkelerde ise güçlendirildiği gözlemlenmektedir. Bu bağlamda yürütmenin düzenleme yetkisinin mukayeseli hukuk açısından ele alınması önem taşımaktadır. Siyasi tarihindeki vahim hadiselerden dersler çıkararak, müzakereci bir topluma, tezat hukuki durumlar arasında iyi bir denge kuran sistemlere sahip Almanya'nın, mezkûr özelliklerine binaen ele alınmasının ayrıca önemli olduğu kanaatindeyiz. Böylelikle mukayeseli hukuk bağlamında yürütmenin düzenleme yetkisinin Almanya'da sahip olduğu geçmiş ve uygulamanın izinin sürülmesi, bu yetkinin ne ölçüde sağlanması ve nasıl kullanılması gerektiğine dair soru veya sorunlara verilecek cevaplar açısından elverişli olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yürütmenin düzenleme yetkisi, Almanya, Temel yasa, Rechtsverordnung.

Abstract

The basis of modern constitutionalism is the rule of law and the principles of separation of powers. The principle of the rule of law constructs a state that is bound by law and

* Bu makale Etik Kurul İznine tabi değildir/This article is not subject to Ethics Committee Permission.

* Makale Geliş Tarihi/Article Received Date: 13.02.2023

* Yayın Kurulu Kabul Tarihi/Editorial Board Acceptance Date: 22.03.2023

* İdari Hâkim Adayı, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi, ihsandenizay@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3941-4185>



grasped by law. In this context, the legislative, executive and judicial organs of the state are obliged to comply with the law, which is a supra-law concept, and not to act against the law. On the other hand, the fact that the legislative, executive and judiciary are in different hands and that the said forces control and balance each other is the main mission of the separation of powers and checks and balances system. The principle of the rule of law, in particular the separation of powers and the system of checks and balances, manifests itself in many constitutional areas. One of the areas where this self-disclosure is most in question is the regulatory authority of the executive. The regulatory authority of the executive is subject to the requirements of being lawful and not contrary to the law. Although the regulatory authority of the executive has emerged for similar historical reasons in different countries, some differences have emerged in the context of the regulatory authority of the executive in practice. Along with these differences, it is observed that these two conditions are violated from time to time in some countries and strengthened in some countries. In this context, it is important to consider the regulatory authority of the executive in terms of comparative law. We believe that it is also important to consider Germany, which has learned lessons from the grave events in its political history, has a deliberative society, and has systems that strike a good balance between contradictory legal situations, based on the aforementioned characteristics. Thus, in the context of comparative law, tracing the past and practice of the regulatory authority of the executive in Germany will be convenient in terms of answers to questions or problems about how this authority should be provided and how it should be used.

Key Words: Regulatory authority of the executive, Germany, The basic law, Rechtsverordnung.

GİRİŞ

Yürütmenin düzenleme yetkisi bağlamında iki baş aktör bulunmaktadır: Yasama ve yürütme. Yürütmenin düzenleme yetkisinin kaynağı, kural olarak yasama organıdır. Keza genel ve soyut düzenlemeler yapma yasamaya ait bir yetkidir. Diğer yandan düzenleme yetkisinin alıcısı olan yürütmenin de tanımlanması gerekmektedir. Yürütme, esas itibarıyla iki şekilde tanımlanmaktadır: Dar anlamda yürütmeden anlaşılan hükümetin başında bulunan (cumhurbaşkanı, devlet başkanı, başbakan vs.) görevlilerdir. Bu bağlamdaki yürütme işlevi ise temelde ülke yönetimi görev ve yetkisini ele almaktadır ki bu da hem hukuki hem de siyasi alanlara tekabül etmektedir. Geniş anlamda yürütme, biraz önce sayılan görevlilere idare ve idarenin ajanlarının da eklenmesiyle daha kapsamlı bir tanıma karşılık gelmektedir. Geniş anlamda yürütme yetkisi ise siyasi alana değil daha çok hukuki bir alana tekabül etmektedir. Keza bu doğrultuda idare özelinde geniş anlamda yürütmenin görev ve işlevi, kanunlar çerçevesinde hareket etmek dahası kanunların yürütülmesini sağlamak olarak sınırlandırılmıştır. Yürütmenin düzenleme yetkisi, yasama organı tarafından öncelikle dar anlamda yürütmeye tanınmaktayken zamanla geniş anlamda yürütme uhdesinde bulunan idarenin de düzenleme yetkisinin olduğu kabul edilmiştir. Ancak ikinci durumda hukuk devletinin yanı sıra kanuni idare ilkesiyle birlikte idare, her hal ve şartta kanuna dayanmalıdır; kaynağını kanundan almayan bir düzenleme yapmamaktadır.

Yürütmenin düzenleme yetkisi bağlamında baş aktörleri tespit ettikten sonra konunun tarihsel gelişimine de yer vermenin faydalı olacağı kanaatindeyiz: Parlatentonun doğum yeri olarak kabul edilen İngiltere`de, özellikle yazılı bir anayasanın bulunmayışına da dayanan, parlatentonun yani yasamanın üstünlüğü ilkesi kabul edilmektedir. Başka bir deyişle yazılı bir anayasası bulunmayan, dolayısıyla anayasanın üstünlüğü prensibinden bahsedilemeyen, İngiltere`de kuvvetler ayrılığı ilkesi; kral, lordlar kamarası ve avam kamarasının birleşiminden meydana gelen ancak avam kamarasının hissedilir ölçüde ağırlığa sahip olduğu parlatentonun üstünlüğüne karşılık gelmektedir.¹ Parlatentonun üstünlüğü, tek ve neredeyse sınırsız bir yasama faaliyetinin bulunmasına tekabül etmektedir.² Yasamanın üstünlüğü, tarihsel süreçte başka ülkelerde de tezahür etmiştir. Söz gelimi Fransız İhtilali ile birlikte, özellikle de Jean Jacques Rousseau`nun da etkisi ve monarşiden siyasi yetkilerin koparılması misyonuyla, genel iradenin esas olduğu, bu iradenin ise halkın temsilcisi olan yasama organının uhdesinde bulunduğu kabul edilmiştir. Böylece yasama yetkisinin kutsandığı, halkın temsilcileri nezdinde genel iradenin yanılmaz kabul edildiği bir kanun kültürü teşekkül ettirilmiştir. İngiltere ve Fransa`da gelişen parlatentonun üstünlüğü ilkesi Amerika Birleşik Devletlerinin kurucu babaları tarafından yumuşatılmıştır. Avrupa`nın iyi birer takipçisi olan kurucu babalar, kuvvetler ayrılığı ilkesine yeni bir bakış açısı getirerek kuvvetlerin birbirinden izole olmasının ve bir kuvvetin diğerlerine üstün tutulmasının tehlikelerini öngörerek, birbirinden ayrı ancak aynı zamanda birbirlerini denetleyip dengeleyen kuvvetlerin kurgulanmasını kabul etmişlerdir.³

İngiltere ve Fransa`da tabiri caizse yüceltilen yasama yetkisinin zamanla yetersiz olduğu anlaşılmıştır. Keza yasamanın temel misyonu genel ve soyut işlemler yapmaktır. Ayrıca yasama yetkisi doğrudan anayasadan kaynaklanır, parlatento istediği her konuyu istediği ölçüde detaylı şekilde ve ilkelden düzenleyebilir.⁴ Ancak zamanla parlatentonun detaylı düzenlemeler yapmasının mümkün olmadığı görülmeye başlanmıştır. Bu durumun meydana gelmesinde parlatentoların teknik değil, siyasi niteliklerinin baskın olması etkili olmuştur. Keza bir konuda genel düzenlemelerin parlatento tarafından yapılması zorunlu olmakla birlikte düzenleme yapılan konuyla ilgili en iyi bilgisi olan

¹ Ergun Özbudun, ‘İngiltere`de Parlatento Egemenliği Teorisi’, (1968) 25(1) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 59-79 61.

² Özbudun (n 1) 62-67.

³ Kuvvetler ayrılığı ilkesi ve yürütmenin düzenleme yetkisinin tarihsel gelişimi konusunda daha detaylı bilgi için bkz. Esin Yüğrük, ‘2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Yürütmenin Düzenleme Yetkisinin Alanı ve Sınırları’, (Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018) 9-27.

⁴ Abdülsamet Güller, ‘Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Türkiye ve Fransa Mukayesesi’, (Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020) 165.



lar uygulayıcı konumunda olan yürütmedir. Ayrıca yürütmeye belli bir ölçüde düzenleme yetkisi tanınmadığında kanunların uygulanmasının imkânsız hale geleceği kabulü de yerleşmeye başlayan bir anlayış halini almıştır.

Yürütmenin düzenleme yetkisine duyulan ihtiyaç, en çok iki dünya savaşında ortaya çıkmıştır. Savaşın teknik konularından büyük ölçüde bihaber olan ve savaşların sonrasında getirdiği buhranlarla kriz yaşayan parlamentolar, istikrarlı ve düzenleme yetkisiyle donatılmış bir yürütmeyi zorunlu kılmıştır. Neticede savaş gibi kriz dönemleriyle sınırlı olması öngörülen yürütmenin düzenleme yetkisi sonraki süreçte yerleşerek olağan dönem hukuklarında da uygulanagelmıştır. Yine de konuya iki temel şart ya da ideal ile yaklaşılması kabul edilmektedir: Yürütmenin düzenleme yetkisi, kanundan kaynaklanmalı ve kanuna aykırı olmamalıdır.

Savaş gibi kriz dönemlerinde söz konusu olup zamanla yerleşik hale gelen yürütmenin düzenleme yetkisi, Almanya`da da benzer şekilde gelişmiştir. 1. ve 2. Dünya Savaşlarının mağlup tarafında yer alan Almanya`da savaş sonrası güçlenen yürütmenin sınırlanması, önemli bir konu haline gelmiştir. Ancak bir yandan da özellikle Weimar Dönemindeki istikrarsızlıkların tekrar yaşanmaması için rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem kabul edilmiştir. Böylelikle Almanya`nın bir yandan yürütmede istikrar sağlayan diğer yandan ise yasama-nın itibarsızlaştırılmadığı bir sisteme sahip olduğu söylenebilir. Türk anayasa hukuku ile köklü farklılıklarının⁵ bulunmasına rağmen yürütmenin düzenleme yetkisi bağlamında Almanya`nın ele alınmasının bahsi geçen dengeleyici bir politika gütmesi sebebiyle önemli olduğu kanaatindeyiz. Nitekim KANATOĞ-
LU`nun Almanya için yaptığı

“Bir yasama işlevi olan yasa koyuculuk, ilke olarak Federal Konsey`in katılımıyla Federal Meclis tarafından yerine getirilmek zorundadır. Yürütme için de yasanın asliliği ve üstünlüğü ilkesi geçerlidir.”⁶

şeklindeki tespiti, Almanya`nın ele alınmasını daha da anlamlı kılmaktadır.

Çalışma, amaç ve düzey bakımından teorik araştırma; bilgi sağlama ve kullanımı bakımından kanı araştırması niteliğini haizdir. Çalışma kapsamında Almanya özelinde yürütmenin düzenleme yetkisinin teorik ve içtihadî yönü ele alınacaktır. Çalışma, üç ana bölümden müteşekkil olup ilk bölümde Almanya`nın çalışma konusu çerçevesinde siyasi tarihi ve anayasal durumu; ikinci

⁵ Tahir Muratoğlu, ‘Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması’, (2014) 18(2) Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 291-366 292.

⁶ Korkut Kanatoğlu, ‘Modern Anayasal Devlet: Amerikan, Alman ve Türk Anayasaları Üzerinden Bir Deneme’, <<https://hukukdefterleri.com/modern-anayasal-devlet-amerikanalman-ve-turk-anayasalari-uzerinden-bir-deneme/>> Erişim Tarihi: 26 Kasım 2022.

bölümde Almanya`da yürütmenin düzenleme yetkisi; son bölümde ise konuya dair yargısal denetim ve bazı yargı kararları ele alınacaktır.

I. SİYASİ TARİH VE ANAYASAL DURUM

Siyasi tarih ve mevcut anayasal durum bahsine geçmeden önce anayasa hukuku ile siyaset bilimi ilişkisine dair anayasa hukuku profesörü Mümtaz SOYSAL`a değinmekte fayda görüyoruz: SOYSAL`a göre;

“Bir devletin temel kuruluşunu, işleyişini ve ülkesindeki politik yapıyı oluşturan tüm kurallar anayasa hukuku içine alınmalıdır. Ancak ‘kurallar bütünü’ şeklinde bir ifade de yanlıştır; tek tek kuralları bilmek tek başına önemli değildir. O kural nasıl oldu, eskiden nasıldı, yarın neye etki edecek gibi soruların dikkate alınmadan yapılan şeyin kuru bir hukukçuluktur.”

Nitekim bizce de siyaset bilimi ve anayasa hukukunun arasında ilişki kurarak ilerlemek;⁸ hukukçuların hukuk teknisyenlerine, siyaset bilimcilerin ise siyasal olayların sade gözlemcilerine çevrilmesini engellemektedir. Biz de SOYSAL`ın görüşünü benimseyerek, bu başlık altında, hukuki boyuta geçmeden önce en azından siyasi olay ve olgular bağlamında konunun siyasi tarihe temas eden yönlerini, ardından da Almanya`nın mevcut anayasal durumunu aktaracağız.

A. Siyasi Tarih Bağlamında Almanya`da Yürütme

Almanya siyasi tarihi, genellikle, dört devrede incelenmektedir:

1. 1871-1919 İmparatorluk Dönemi
2. 1919-1933 Weimar Cumhuriyeti Dönemi
3. 1933-1949 Nazi Rejimi Dönemi
4. 1949- Federal Almanya Cumhuriyeti Dönemi.⁹

Almanya`nın 19. yüzyılın sonlarından günümüze kadar pek çok farklı siyasi rejime sahne olduğu görülmektedir.¹⁰ Ancak çalışmanın kapsamını aşmamak amacıyla her döneme ayrı ayrı temas etmek yerine yürütmenin düzenleme yetkisiyle ilgisi olan önemli gördüğümüz hususlara yer verilecektir. Genel olarak ifade etmek gerekirse; İmparatorluk Döneminde yürütmenin sahip olduğu

⁷ Mümtaz Soysal, *Anayasaya Giriş*, (3. Baskı, İmge, 2011) 29.

⁸ Engin Topuzkanamış, *Kapuçin Maymunları Neden Salatalık Sevmez? - Hukuku Anlamak İçin Kısa Bir Giriş*, (On İki Levha, 2022) 5.

⁹ Burcu Uykun, *Bakanlar Kurulunun Oluşumu: Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya Örnekleri*, (Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016) 70.

¹⁰ Berke Özenc, *Demokrasiyi ve Anayasayı Korumak Kelsen Schmitt'e Karşı*, (İletişim, 2022) 5.



farklı adlar altında birtakım düzenlemeler ortaya çıkmaya başlamıştı. Ayrıca yetki kanunlarıyla yasama yetkisinin yürütmeye devri ilk kez bu dönemde kabul edilmişti.¹¹ Bu döneme istinaden kanunu temsil eden *gesetz vertretende* adlı işlemler tesis edilmeye başlanmıştı. Bu dönem içinde ele alınan ve Bismarck Dönemi olarak adlandırılan ara dönemde ise yürütmenin düzenleme yapma yetkisi oldukça genişleme eğilimi göstermişti. Yasama yetkisinin devri, yetki kanunlarıyla gerçekleştirilse de mezkûr kanunlarda herhangi bir sınır veya şart konulmamıştı. 1. Dünya Savaşı mağlubiyeti ve Versay Anlaşmasının ağır yükü nedeniyle yürütme organına geniş yetkiler tanınan Weimar Döneminde ise birtakım yetkiler yine yasama tarafından verilmeye devam etmişse de bazı yetkilerin doğal olarak yürütmeye içkin olduğu kabul edilmişti.¹² Güçlü bir yürütme kurgusuna sahip olan Weimar Dönemi için yine de kuvvetler ayrılığı ilkesinin geçerli olduğu ileri sürülmektedir. Ancak Nazi dönemine gelindiğinde kanun yapma yetkisi, yasamanın elinden alınarak federal başkan (*bundespräsident*) ve federal başbakanlığı (*bundestkanzler*, şansölye) tekeline alan¹³ Adolf Hitler nezdinde yürütmeye verilmişti.¹⁴ Dahası bu tasarrufun anayasaya uygunluğu dahi o dönemde tartışılmamıştı.¹⁵ Velez ki;

*“Weimar Anayasası döneminde hükümete Anayasanın 48/2 maddesinde “anayasa hükmünde kararname” (Verordnungen mit Verfassungskraft) çıkarma yetkisi verilmişti. Ancak Nazi rejimi döneminde hükümet sürekli anayasa hükmünde kararname çıkartarak anayasada değişiklikler yapmıştır. Hatta Nazi hükümetine anayasa hükmünde kararnamelerle yeni anayasa yapma yetkisi dahi verilmiştir.”*¹⁶

Günümüzdeki dönem olan Federal Almanya Cumhuriyeti Dönemine gelindiğinde ise başlangıçta iki dünya savaşının yıkıcı sonuçlarıyla karşı karşıya olan bir Almanya bulunmaktaydı. Elbette iki dünya savaşı, Almanya'nın yanı sıra diğer pek çok ülkeyi de hem siyasi hem de hukuki yönden etkilemişti. 1. Dünya Savaşı, özellikle, getirdiği külfetli anlaşmalarla ve doğurduğu siyasi ve ekonomik krizlerle çeşitli ülkelerde totaliter veya otoriter rejimlerin doğmasına yol açmıştı. Ardından gelen

¹¹ Ragıp Sarıca, ‘Almanya'da İcra Organının Tanzim Salahiyeti’, (1943) 9(1-2) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 170-248 182-93.

¹² Sarıca (n 11) 200-203.

¹³ Muratoğlu (n 5) 298.

¹⁴ Adil Özkol, ‘Almanya'da Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi’, (1969) 26(3) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 131-148 133-135.

¹⁵ Muratoğlu (n 5) 298.

¹⁶ Bülent Kent, ‘Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler’, (2011) 69(1-2) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 485-503 492.

“2. Dünya Savaşı Avrupalı devletlerin hukukunu önemli ölçüde etkilemiştir. 2. Dünya Savaşı bir bakıma totaliter rejimlerin iflâsı anlamına gelmekteydi. Bu doğrultuda Almanya ve İtalya gibi devletlerde adeta yeni baştan bir devlete ihtiyaç duyulmaktaydı.”¹⁷

Öyle ki her iki dünya savaşının da baş aktörleri arasında Almanya bulunmaktaydı. Almanya, her iki savaştan da önemli ölçüde etkilenmişti. Bu durum Almanya’da güçlü kişiliklerin ve güçlü bir yürütmenin varlık sebeplerinden biri olarak gösterilmektedir.¹⁸

Almanya için güçlü yürütmenin bir gelenek olduğu dile getirilmektedir.¹⁹ Almanya tarihine damga vurmuş siyasi aktörlere bakıldığında güçlü kişiliklerin mevcut olduğu kolaylıkla görülmektedir. Söz gelimi Almanya’nın birliği için demir ve kan parolasıyla yola çıkan bu nedenle demir şansölye unvanını alan Otto von Bismarck bunlardan biridir.²⁰ 1. Dünya Savaşında başarılı bir asker olarak halk arasında yükselen bir general olan Paul von Hindenburg diğer başka bir örnektir. Ardından Alman akademisyenlerinin karar bir leke olarak tanımladığı Nazi döneminin baş aktörü Adolf Hitler gelmektedir.²¹ 2. Dünya Savaşıyla otoriter ve totaliter rejimler yenilse de bu zamandan sonra Alman siyasi tarihinde yine bazı otoriter kişilikler var olmuştur. Konrad Adenauer, Helmut Kohl ve nihayetinde onlar kadar olmasa da Angela Merkel güçlü siyasi kişiliklere ve otoriter tutuma sahip şansölyeler olarak sayılmaktadır.²² Nitekim MILLER tarafından bu durum,

“Kökleri monarşiye dayanan Alman devletçiliği, sürekli ve profesyonel bir bürokrasinin yardımıyla yöneten güçlü bir yöneticiye her zaman bağlı olmuştur.”²³

şeklinde ifade edilmiştir.

B. Almanya’da Mevcut Anayasal Durum

Almanya’da meri anayasa, “siyasi ve askeri bir yenilginin ürünü”²⁴ nitelemesi yapılan 1949 tarihli Temel Yasa (*Grundgesetz*)’dır. “Temel Yasa” terimi

¹⁷ Tolga Şirin, *Anayasa’dan Çıkış*, (İmge, 2022) 158.

¹⁸ Muratoğlu (n 5) 298, 299; Özkol (n 14) 135; Russel Miller, ‘Executive Extremes: German Lessons for our Authoritarian Era’, (2020) 11 Washington & Lee Legal Studies Paper, <<https://ssrn.com/abstract=3668748>> Erişim Tarihi: 21 Kasım 2022 5.

¹⁹ Miller (n 18) 14; Uykun (n 9) 71.

²⁰ Uykun (n 9) 71.

²¹ Şirin (n 17) 77, 78.

²² Miller (n 18) 18-21; Uykun (n 9) 73, 148.

²³ Miller (n 18) 14.

²⁴ Kanatoğlu (n 6).



aslında bir beklentiyi ifade etmektedir: Temel Yasa, ilkin Batı Almanya için tanzim edilerek uygulanmış olup ileride muhtemel bir birleşmede tekrar ele alınması ihtimaliyle metnin adına doğrudan anayasa denmemiştir. Ancak birleşmeden sonra isim ve muhteva değişikliği olmaksızın Temel Yasa, “Almanya Devletler Birliği” için uygulanmaya devam etmiştir.

Temel Yasa, özellikle geçmişteki vahim durumlara bir tepki olarak kaleme alınmıştır.²⁵ Yukarıda bahsi geçtiği üzere Almanya`da her daim güçlü kişilikler nezdinde güçlü yürütme organları mevcut olmuştur. Bu durumdan eski anayasalar olan İmparatorluk Anayasası ve Weimar Anayasası sorumlu tutulmuştur.²⁶ Bu doğrultuda Temel Yasa ile sembolik bir cumhurbaşkanı yani federal başkan kabul edilmiş, temel haklar vurgusu ön plana çıkarılmış ve federal devlet esas alınmıştır.

Federal devlet ve bunun getirdiği özerklik Alman kamu hukuku için oldukça anlamlıdır. Federalizm ve özerklik ilkesi bir yandan kuvvetler ayrılığının güçlendirilmesini diğer yandan da idarenin kendi ilişkilerini düzenleme yapabildiğini sağlamaktadır. Öte yandan Temel Yasa, hükûmet istikrarsızlıklarının önlenmesi amacıyla rasyonelleştirilmiş parlamentarizmi kabul etmiştir. Her ne kadar sınırlı bir devlet ideali kurulsa da özellikle Weimar Dönemindeki hükûmet istikrarsızlıklarının tekrar yaşanmaması için, SCHMITT`e²⁷ de atfen, güçlü bir yürütme profili çizilmiştir.²⁸ Elbette bu durumun yasamanın itibarsızlaştırılmasına yol açmaması için de birtakım düzenlemeler getirilmiştir.²⁹

Almanya`da parlamenter sistem geçerli olup yürütme federal başkan ve şansölyeden oluşmaktadır. Yasama organı ise iki kanatlıdır: *Bundestag* ve *Bundesrat*. Asıl yetkili kanat *Bundestag`*dir. *Bundesrat*, daha çok onay merci gibi hareket etmekte olup “Konsey” ya da “Senato” olarak adlandırılmaktadır.³⁰ Temel

²⁵ Yahya Berkol Gülgeç, ‘*Normlar Hiyerarşisi: Türk, Alman ve İngiliz Hukuk Sistemlerinde Kural İşlemlerin ve Mahkeme Kararlarının Hiyerarşik Gücü*’, (Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015) 258.

²⁶ Uykun (n 9) 72.

²⁷ Özenç (n 10) 11. Carl SCHMITT, 20. yüzyılın ünlü ancak görüşleri üzerinde çokça tartışma yürütülen Alman anayasa hukukçusudur. Tartışmalara, büyük ölçüde, SCHMITT`in özgürlükçü ve çoğulcu demokrasi kurgusuyla kabul edilen Weimar Anayasası`nın bu özelliklerinden ötürü doğurduğu istikrarsızlık ve açmazlara güçlü bir yürütme (kimilerinin deyişiyle bir diktatörlük) ile çözüm getirilmesi gerektiği görüşü kaynaklık etmektedir. Çalışma kapsamında bu konudaki tartışmalara değinilmeyecek olup SCHMITT`in görüşlerinin demokrasinin eksikliklerini görmek bağlamında bir fırsat olduğu ancak okumasının dikkatli şekilde yapılması gerektiğine dair ÖZENÇ`e ait olan değerlendirmeye yer vermekle yetineceğiz.

²⁸ Uykun (n 9) 72, 73; Özkol (n 14) 137.

²⁹ Özkol (n 14) 133.

³⁰ Gülgeç (n 25) 225, 226.

Yasa, federal başkanı geri plana atarak şansölyeye önemli ölçüde güç atfetmiştir.³¹ Şansölyenin bakanlar arasında da hissedilir ölçüde ağırlığı bulunmaktadır.³² Şansölyenin parlamento çoğunluğu tarafından dahi sınırlandırmaya tabi tutulmayacağı ileri sürülmekte olup güçlü yürütme geleneğinin yanı sıra bu durumun meydana gelmesinde Hristiyan Demokratların ve Sosyal Demokratların siyasi ortama hâkim konumda olmasının payı olduğu ileri sürülmektedir.³³

Almanya, 1871`de Alman İmparatorluğunun kuruluşuna kadar uzanan geçmişinde güçlü bir bölgesel yönetim geleneğine sahiptir.³⁴ 1990 yılındaki birleşmeden bu yana, “Almanya Devletler Birliği” 16 devletten (*Länder*) müteşekkildir. Bir devletler birliği³⁵ olan Almanya`da her bir devletin kendi hükümeti, parlamentosu, idaresi ve mevzuatı (federe hukuk) vardır.³⁶ Öte yandan federalizm, Almanya için yalnızca geleneksel bir devlet biçimi olarak ele alınmamaktadır. Keza MURATOĞLU`na göre;

*“Federalizmin aynı zamanda siyasi iktidarın sınırlandırılması şeklinde bir işlevinin olduğu ve bu bağlamda demokratik düzenin tamamlayıcı bir unsuru olduğu kabul edilmektedir. Zira bu sistemde federe devletler federal devlet iktidarını dengeleyen bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Böylece hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmezlerinden olan devletin kontrol altında tutulması ilkesi daha etkin bir şekilde uygulama alanı bulmaktadır.”*³⁷

II. YÜRÜTMENİN DÜZENLEME YETKİSİ

Bu başlık altında yürütmenin düzenleyici işlemlerinin tanım ve işlevleri ele alınacak olup her bir işlem için asililik, ilkelik ve genellik bağlamlarından değerlendirmeler ile her bir işlemin kanun karşısındaki durumlarına yer verilecektir. Ayrıca düzenleyici bir işlem olmayan, ancak düzenleme yetkisi kapsamında incelenmesini gerekli gördüğümüz, Almanya`ya özgü bir müessesenin düzenlendiği Temel Yasa`nın 81. maddesi ele alınacaktır.

³¹ Miller (n 18) 9, 10.

³² Miller (n 18) 5; Uykun (n 9) 144, 145.

³³ Miller (n 18) 7.

³⁴ Muratoğlu (n 5) 279.

³⁵ Almanya`nın devlet yapısı, *Länder* olarak ifade edilen federe devletlerin tanımlanması, federal devlet ile federe devletlerin görev paylaşımı, federal devlet ve federe devletlerarası ilişkiler gibi hususlarda detaylı bilgiler için bkz. Muratoğlu (n 5).

³⁶ Diana-Urania Galetta, ‘Legislative Regulation of Administrative Procedures: The Role of the Bund and the Lander in Germany’, (2010) 2(2) Italian Journal Public Law, 352, 353.

³⁷ Muratoğlu (n 5) 300, 301.

A. Normlar Hiyerarşisi

Yürütmenin düzenleyici işlemlerine başlamadan önce Almanya`daki hukuk normlarının normlar hiyerarşisindeki yerinden bahsetmenin faydalı olacağı kanaatindeyiz. Alman hukukundaki normlar hiyerarşisine³⁸ göre; en üstte federal anayasa olan Temel Yasa bulunmaktadır. Onun altında federal kanunlar ve kanun gücünde rechtsverordnunglar bulunmaktadır. Bunların altında rechtsverordnung ve satzunglar bulunmaktadır. Bunları verwaltungsvorschriften takip etmektedir. Nihayetinde tüm bu federal normlardan sonra federe hukuk normları gelmektedir.

Belirtmek gerekir ki federal devlet yapısına sahip olması nedeniyle Türk hukukundan oldukça farklı bir konumda olan Alman hukuku bağlamında bu farklılığın en belirgin olduğu alanlardan birisi normların Türkçede adlandırılmasıdır: Çalışma konumuzla ilgili olarak Alman hukukundaki düzenleyici işlemler şunlardır:

1. Kanun gücünde rechtsverordnung
2. Rechtsverordnung
3. Satzung
4. Verwaltungsvorschrift

Mezkûr normlar, değişik kaynaklarda, Türkçeye oldukça farklı şekillerde çevrilmektedir: Rechtsverordnung çoğunlukla “nizamname”, “tüzük” veya “yönetmelik” şeklinde Türkçeye çevrilmektedir.³⁹ Bu durum rechtsverordnungların hukuki rejiminin anlaşılmasını zorlaştırmaktadır. Kanımızca Türk hukuk terminolojisinde rechtsverordnungları tam olarak karşılayan bir ibare bulunmamaktadır. Kaldı ki Türkçede bir karşılık aramanın da doğru olmayacağı kanaatindeyiz. Hukuk sistemi hukukumuzdan oldukça farklı olan bir ülkedeki normların Türkçede karşılıklarını aramak, o normların doğru anlaşılmasını zorlaştırmaktadır. GÜLGEÇ de benzer düşüncelerle mezkûr normların çevirisini yapmadan Almandaki halleriyle kullanmıştır.⁴⁰ Diğer yandan satzunglar için ise sıklıkla “tüzük” ibaresi kullanılmaktadır.⁴¹ Ancak aşağıda açıklandığı üzere satzunglar, hukukumuzdaki tüzüklerden oldukça farklı anlam ve işleve sahiptir. Son olarak verwaltungsvorschriften için ise “iç düzen işlemleri” çevi-

³⁸ Alman hukukunda normlar hiyerarşisi konusunda daha detaylı bilgi için bkz. Gülgeç (n 25).

³⁹ Rechtsverordnung; ÖZKOL tarafından “tüzük”, SARICA tarafından “nizamname”, KENT tarafından “yönetmelik”, RUMPF ve UZAR SCHÜLLER tarafından “kararname” ya da “tüzük” olarak çevrilmiştir.

⁴⁰ Gülgeç (n 25) 260.

⁴¹ Kent (n 16) 492; Gülgeç (n 25) 259. Nadiren kimi yazarlarca satzung, “yönetmelik” olarak da çevrilmiştir. Bkz. Selçuk Yalçındağ, ‘Federal Almanya`da Yerel Yönetimler’, (1989) 22(1) Amme İdaresi Dergisi, 33-66 45.

risi yapılmaktadır.⁴² Büyük ölçüde isabetli bir çeviri olsa da yukarıda değindiğimiz üzere, verwaltungsvorschriftlerin de doğrudan çevirisinin yapılmaması gerektiği kanaatindeyiz. Bu nedenle çalışmamızda çevirileri yerine doğrudan rechtsverordnung, satzung ve verwaltungsvorschrift ibarelerini kullanacağız.

B. Kanun Gücünde Rechtsverordnung

Kanun gücünde rechtsverordnungenlar, Temel Yasa'nın 119. ve 115k maddelerinde düzenlenmiştir. Temel Yasa'nın 119. maddesine göre; *“Mülteci ve sürgün edilenler konularında Federal Hükümet, federal bir yasa çıkarılınca-ya kadar, özellikle bunların eyaletlere dağıtımı konusunda, Federal Konseyin onayına bağlı yasa kuvvetinde kararname çıkarabilir. Ayrıca özel durumlarda Federal Hükümete münferit emirler verme yetkisi verilebilir. Emirler, gecikmesinde sakınca bulunmayan durumlar dışında eyaletlerin en yüksek makamlarına verilir.”*⁴³

Temel Yasa, sürgün edilenler (2. Dünya Savaşı sonrasında)⁴⁴ ve mülteciler hakkında, söz konusu alan bir kanunla düzenleninceye kadar, doğrudan federal hükümetin kanun gücünde rechtsverordnung düzenlemesine cevaz vermiştir.⁴⁵ Temel Yasa'da doğrudan bir yetki verilmiş olsa da mezkûr konuda düzenlenen kanun gücünde rechtsverordnung, yayımdan önce Bundesrat onayından geçmek zorundadır. Bu onay bir geçerlilik şartı olup onay verilmemesi halinde kanun gücünde rechtsverordnung hüküm ifade etmeyecektir.⁴⁶ Öte yandan usulüne uygun şekilde çıkarılan bir kanun gücünde rechtsverordnung, sonradan bir kanun kabul edilerek herhangi bir işleme gerek kalmadan yürürlükten kalkmaktadır. Kanaatimizce, Temel Yasa'da açıkça sonradan bir kanun çıkarılması ve Bundesrat onay şartı aranmasının öngörülmesi sebebiyle, bu tür rechtsverordnungenlar, mezkûr konuda çıkarılacak müstakbel kanun için âdeta anayasal bir ihtiyati tedbir ya da kayıt niteliğindedir.

Hukukumuz bakımından daha aşına nitelikte olan diğer tür kanun gücünde rechtsverordnung ise Temel Yasa'nın 115k maddesinde düzenlenmiştir. Temel Yasa'nın 115k maddesine göre; *“(1) 115c, 115e, 115g maddelerine göre kabul edilen yasalar ve bu yasalara dayanarak çıkarılan tüzükler, yürürlükte buldukları sürece, kendilerine aykırı olan hukuku uygulama dışı bırakırlar. Bu hüküm, 115c, 115e ve 115g maddelerine göre önceden kabul edilmiş hükümlere karşı geçerli değildir. (2) Ortak Komisyonun kabul ettiği yasalar ve bu*

⁴² Gülgeç (n 25) 282, 283.

⁴³ Christian Rumpf / Gökçe Uzar Schüller, 'Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası', <<https://www.btg-bestellservice.de/informationmaterial/55/63/anr80207000/vs>> Erişim Tarihi: 26 Kasım 2022.

⁴⁴ Kent (n 16) 493.

⁴⁵ Özkol (n 14) 136.

⁴⁶ Kent (n 16) 493.



yasalara dayanarak çıkarılan tüzükler, savunma halinin sona ermesinden altı ay sonra yürürlükten kalkarlar. (3) 91a, 91b, 104a, 106 ve 107. maddelerden farklı hükümler içeren yasalar, en fazla savunma halinin bitimini izleyen ikinci mali yılın sonuna kadar yürürlükte kalırlar; bunlar, savunma halinin sona ermesinden sonra, Federal Konseyin onayına bağlı federal bir yasayla VIIIa ve X. bölümlerdeki maddelere uyan hükümlere dönüştürebilirler.”⁴⁷

Temel Yasa'nın 115a ve devamı maddelerinde özel bir olağanüstü hal düzenlemesine yer verilmiştir; “olağanüstü hal” ibaresi yerine “savunma hali” ibaresi kullanılmıştır⁴⁸. Ancak, olağanüstü belirli tehdit ve tehlike durumlarında olağanüstü tedbirlere başvurulacağı hükme bağlanmıştır.⁴⁹ İstisnai nitelikte ve sadece yürürlükte buldukları süreçte etkili olan bu türden kanun gücünde rechtsverordnungen, parlamento ya da Ortak Komisyon⁵⁰ tarafından kabul edilen yasalara dayanılarak çıkarılmak zorundadır. Bu şekilde çıkarılan kanun gücünde rechtsverordnungenın, kendilerine aykırı tüm mevzuat hükümlerini geçici de olsa devre dışı bırakacağı düzenlenmiştir. Başka bir deyişle; savunma hali döneminde çıkarılan kanun gücünde rechtsverordnungen, herhangi bir kanunu değiştiremezler ancak yürürlükte buldukları süreçte kanunun uygulanmasını devre dışı bırakabilmektedir. Son olarak savunma hali döneminde çıkarılan kanun gücünde rechtsverordnungen, savunma hali döneminin sona ermesinden itibaren 6 ay geçtikten sonra kendiliğinden yürürlükten kalkmaktadır.

⁴⁷ Rumpf / Uzar Schüller (n 43).

⁴⁸ Olağanüstü hal, esasen Temel Yasa'nın 80a maddesinde düzenlenmiştir. Temel Yasa'nın 115a maddesinde düzenlenen savunma hali ise, federasyon topraklarının silahlı bir saldırıya uğraması veya böyle bir saldırının pek yakın olması şeklinde tanımlanmıştır. Bu doğrultuda kanaatimizce Temel Yasa'nın 80a maddesinde yürütmeye herhangi bir düzenleme yetkisi tanınmadığından kanun gücünde rechtsverordnungenın sadece savunma hali döneminde çıkarılması mümkündür.

⁴⁹ İbrahim Kaplan, ‘OHAL Düzenlemeleri’, <<https://www.turkhukukkurumu.org.tr/sitemizde-yazilar/110-ohal-duzenlemeleri.html>> Erişim Tarihi: 26 Kasım 2022.

⁵⁰ Temel Yasa'nın 53a maddesine göre Ortak Komisyon, üçte ikisi (siyasi partilerin milletvekilleri sayıları oranında) *Bundestag*, üçte biri ise *Bundesrat* üyelerinden oluşan ve savunma hali dönemleri dışında hükümeti millî savunma konusunda denetime ve izleme yetkisini haiz olan bir yapıdır. Temel Yasa'nın 115e maddesine göre ise bir savunma hali dönemi mevcut ve *Bundestag*'ın vaktinde toplanmasını olanaksız kılan engeller bulunuyorsa Ortak Komisyon, *Bundestag* ve *Bundesrat*'ın yerine geçmektedir. Temel Yasa'ya göre adeta küçültülmüş bir parlamento olan Ortak Komisyonun bu yetkisi sadece savunma halinin gerekleriyle sınırlı olup yine Temel Yasa'nın 115e maddesinde Ortak Komisyonun hiçbir durumda Temel Yasa'yı değiştiremeyeceği, onu tamamen veya kısmen yürürlükten kaldıramayacağı hüküm altına alınmıştır. Böylelikle Temel Yasa tarafından silahlı bir saldırı gibi millî savunmanın söz konusu olduğu durumlarda dahi düzenleme yetkisi, tamamen yürütmenin inisiyatifine bırakılmayarak daha hızlı bir hareket kabiliyetine sahip olan, sayı bakımından azaltılmış ancak öz bakımından parlamentonun eşi niteliğindeki Ortak Komisyon yetkilendirilmiştir.

Kanun gücünde rechtsverordnungenın aslilik, ilkelik ve genellik bağlamında değerlendirilmesinin sağlıklı yapılabilmesi için Temel Yasa'nın 119. ve 115k maddelerinin ayrı ayrı ele alınması gerekmektedir. 119. maddeye göre düzenlenen kanun gücünde rechtsverordnungenlar, ilkel ancak asli ve genel olmayan bir yetkiye dayanmaktadır: Düzenleme yetkisi, doğrudan doğruya Temel Yasa'dan kaynaklanmaktadır. Ayrıca bu türden bir rechtsverordnung için henüz mevcut bir kanun da olmadığı için düzenleme yetkisi ilkeldendir. Öte yandan henüz ortada dayanılabilecek bir kanun olmasa da *Bundesrat* onayı zorunlu bir şart olarak hüküm altına alındığından asli; konu, sürgün edilenler ve mültecilerle sınırlı tutulduğundan en azından yatay anlamda genel bir yetki söz konusu değildir. 115k maddesine göre düzenlenen kanun gücünde rechtsverordnungenlar ise ne asli ne ilkel ne de genel bir yetkiye dayanmaktadır: Temel Yasa, bu tür rechtsverordnungenların mutlaka bir kanuna dayanmasını zorunlu kılmıştır. Kanunun Ortak Komisyon tarafından kabul edilmesinin bu duruma hanel getirmeyeceği kanaatindeyiz ki Ortak Komisyon, parlamentonun adeta minyatür hale getirilmiş bir şeklidir. Öte yandan önceden mevcut bir kanun olması zorunluluğu nedeniyle herhangi bir alan ilkelden düzenlenememektedir ve sadece ilgili kanunun çizdiği sınırlar içinde düzenleme yapılması mümkün olduğu için genel bir yetki de söz konusu olmamaktadır. Netice itibarıyla 115k maddesine göre düzenlenen kanun gücünde rechtsverordnungenlar, hem dayanak kanununa dayanmalı hem de aykırı olmamalıdır. Aynı değerlendirmenin henüz ortada mevcut bir kanun olmaması nedeniyle 119. maddeye göre düzenlenen kanun gücünde rechtsverordnungenlar için yapılamaması, bu tür rechtsverordnungenların kanaatimizce müstakbel bir kanun için ihtiyati tedbir ya da kayıt niteliğinde olmasından ötürü önem teşkil etmemektedir.

C. Rechtsverordnung

Temel Yasa'nın 80. maddesinin birinci fıkrasına göre; "*Federal Hükümete, federal bir bakana veya eyalet hükümetlerine, yasayla tüzük çıkarma yetkisi verilebilir. Yasada, verilen yetkinin konusu, amaç ve kapsamı belirtilir. Tüzükte, hukuki dayanak açıklanır. Yasada, yetkinin devri öngörülmüş ise, işbu devir tüzükle olur.*"⁵¹

Federal Adalet Bakanlığına (*Bundesministerium der Justiz*) göre rechtsverordnungenlara duyulan ihtiyaç, temel olarak, farklı coğrafi bölgelerin birbirinden farklı yapı ve gereksinimlerinin olması ile bazı konuların özel uzmanlık bilgisi gerektirmesi sebeplerinden doğmaktadır.⁵² Başka bir deyişle her federe devletin

⁵¹ Rumpf / Uzar Schüller (n 43).

⁵² Bundesministerium der Justiz, 'Manual for Drafting Legislation', <https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/RechtsdurchsetzungUndBuerokratieabbau/HandbuchDerRechtsfoermlichkeit_eng.html> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.



kendi hâkimiyet alanında belirli bir takdir marjına sahip olması gerekir ki her federe devletin ihtiyaçlarını en iyi o federe devlet bilmektedir. Diğer yandan da parlamentonun vakıf olamayacağı teknik bilgi gerektiren bazı alanlarda federal hükûmetin ya da federal bakanlıkların düzenleme yapmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Dahası bu durum, parlamento lehine ele alınarak,⁵³ “*parlamentonun devir menfaati*”⁵⁴ (*entlastungsinteresse*) olarak adlandırılmaktadır.

Federal Adalet Bakanlığı tarafından ileri sürülen gerekçeler, hem geniş hem de dar anlamda yürütmenin düzenleme yetkisi bağlamında dayanılmakta olan hususlardır. Gerçekten de tarihsel gelişim içinde siyasi bir niteliği olan parlamentoların teknik konularda işi konunun uzmanına bırakması temel bir argüman olarak ileri sürülmektedir. Öte yandan federalizmin bir getirisi olarak federe unsurlara takdir marjı sağlanması gerekçesi de yürütmenin düzenleme yetkisinin altını dolduran bir diğer dayanak olarak kabul edilmiştir. Nitekim Temel Yasa`ya göre federal bir yetki kanunu (*ermächtigungsgesetz*) ile federal hükûmete, bir federal bakana ya da federe hükûmetlere *rechtsverordnung* düzenleme yetkisi verilebilir.⁵⁵

Yukarıda da belirttiğimiz üzere yürütmenin düzenleyici işlemleri, bir yandan kanuna dayanmalı diğer yandan da kanuna aykırı olmamalıdır. Bu iki şartta uygun olarak Temel Yasa, yetkilendirmenin mutlaka kanunla yapılmasını emretmekte olup yetkilendirmede konu, amaç ve kapsamın belirtilmesini şart koşmaktadır.⁵⁶ Uygulamada yetkilendirme özel bir yetki kanunu kabulü şeklinde olabileceği gibi bir konuda kabul edilen kanun ilgili maddesiyle yetkilendirme yapılması şeklinde de olabilmektedir.⁵⁷

*Rechtsverordnungen*ın konusu sadece kanunların uygulanmasını göstermek değildir; parlamento, konu, amaç ve kapsamı açıkça belirtmek suretiyle pek çok farklı konuda federal hükûmeti, federal bir bakanı ya da federe hükûmeti yetkilendirebilir.⁵⁸ Konu çeşitliliği bağlamında;

⁵³ Theodora Ziamou, ‘Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspectives in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems’ (2000) 60 Heidelberg Journal of International Law, 41-102 55.

⁵⁴ Özkol (n 14) 137.

⁵⁵ Universität Göttingen, ‘Rechtsverordnung – Satzung – Verwaltungsvorschrift’, <chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcglclefindmkaj/https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/356808ec5ece2495e4d2e65298a69a1b.pdf/Microsoft%20Word%20-%20Rechtsverordnung.doc.pdf> Erişim Tarihi: 29 Kasım 2022; Kent (n 16) 495.

⁵⁶ Gülgeç (n 25) 261.

⁵⁷ Universität Bamberg, ‘Allgemeines zu Rechtsnormen’, <chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcglclefindmkaj/https://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_lehrstuehle/arbeitsrecht/Skripten/VerfassRecht.pdf> Erişim Tarihi: 29 Kasım 2022.

⁵⁸ Kent (n 16) 496.

- Federal Ulaştırma, Bayındırlık ve Kentsel Kalkınma Bakanlığının eyaletler arası taşkın koruması,⁵⁹ münhasır ekonomik bölge,⁶⁰
- Federal Ekonomi ve İklim Koruma Bakanlığının değiştirilebilir yük sözleşmeleri,⁶¹ gıda güvenliği,⁶²
- Federal Maliye Bakanlığının vergi danışmanlığı,⁶³
- Federal Adalet Bakanlığının şirket sicilleri,⁶⁴ tapu işlemleri,⁶⁵
- Federal Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının kısa çalışma ödeneği,⁶⁶
- Federal Aile Bakanlığının hemşirelik eğitim ve sınavı,⁶⁷

⁵⁹ Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, ‘Verordnung über die Raumordnung im Bund für einen länderübergreifenden Hochwasserschutz’, <<https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/verordnung-ueber-die-raumordnung-im-bund-fuer-einen-laenderuebergreifenden-hochwasserschutz.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

⁶⁰ Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, ‘Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee’, <<https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/verordnung-ueber-die-raumordnung-in-der-deutschen-ausschliesslichen-wirtschaftszone-in-nordsee-und-ostsee.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

⁶¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, ‘Abschaltbare-Lasten-Verordnung’, <<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Gesetze/Energie/ablav.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

⁶² Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, ‘Achte Verordnung zum Produktsicherheitsgesetz’, <<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Gesetze/Allgemein/GSGV8.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

⁶³ Bundesministerium der Finanzen, ‘Verordnung über die Steuerberaterplattform und die besonderen elektronischen Steuerberaterpostfächer’, <<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/20_Legislaturperiode/2022-08-29-StBPPV/0-Verordnung.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

⁶⁴ Bundesministerium der Justiz, ‘Verordnung über die Einrichtung und Führung des Gesellschaftsregisters’, <<https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/GesellschaftsregisterVO.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

⁶⁵ Bundesministerium der Justiz, ‘Verordnung über den Betrieb eines Videokommunikationssystems für notarielle Urkundstätigkeiten’, <https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/NotViKoV.html;jsessionid=18023E2405E6471A218B62AF77E57FA2.1_cid289> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

⁶⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, ‘Verordnung über die Öffnung des Kurzarbeitergeldbezugs für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter’, <<https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/kurzarbeitergeldoeffnungsverordnung.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

⁶⁷ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, ‘Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Pflegeberufe’, <<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/ausbildungs-und-pruefungsverordnung-fuer-die-pflegeberufe-122884>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

- Federal Sağlık Bakanlığının COVID-19 testi,⁶⁸ hastane denetimi⁶⁹

konularındaki rechtsverordnungen örnek gösterilebilir. Her ne kadar parlamento tarafından takdir edilecek yetkilendirme konuları bakımından Temel Yasa'da bir sınırlama olmasa da temel hak ve özgürlüklerle ilgili bir yetkilendirme yapılamayacağı, dolayısıyla temel hak ve özgürlüklerin rechtsverordnung ve dayanak yetki kanunlarının dışına çıkarıldığı kabul edilmektedir.⁷⁰ Ayrıca parlamentonun yetkili olduğu konularda da yetki kanunu çıkarılarak yürütmeye düzenleme yetkisi verilemeyeceği kabul edilmektedir.⁷¹ Bu hususlar, Federal Anayasa Mahkemesi (*Bundesverfassungsgericht*) tarafından da belirlilik, önemlilik ve temellik teorileri adı altında zikredilmekte olup mezkûr teorilerle Federal Anayasa Mahkemesi kararları ve inceleme yöntemine bir sonraki başlıkta değinilecektir.

Kendisine rechtsverordnung düzenleme yetkisi verilen makam, yetki kanununda belirtilen konunun, amacın ve kapsamın dışına çıkamamakta, şayet çıkarsa ilgili rechtsverordnung hukuka aykırı hale gelmektedir. Elbette mezkûr üç unsur bakımından parlamentonun da sorumluluğu bulunmaktadır.⁷² Başka bir deyişle parlamento, yetkilendirmenin içeriğini yoruma gerek bırakmayacak şekilde göstermekle yükümlüdür.⁷³ Bu yükümlülüğün ihlali ise doğrudan doğruya yetki kanununu hukuka aykırı hale getirmektedir.⁷⁴

Son olarak, rechtsverordnung düzenleme yetkisi açıkça parlamento tarafından verildiğinden parlamento, yürürlükteki bir rechtsverordnungsunu her zaman farklı şekillerde denetleyebilmektedir.

“Örneğin, dinleme, bilgi alma (Anhörung), tavır alma (Benehmen), sorguya çekme (Einvernehmen), gibi müdahalelerde de bulunabileceği de kabul edilmektedir. Bir başka ifadeyle, parlamento yürütmenin yönetmelik çıkarma yetkisine istediği şekilde etki yapabilmektedir. Ayrıca federal meclis kanunların önceliği ilkesi gereğince yönetmelik yapma yetkisine ve

⁶⁸ Bundesministerium für Gesundheit, ‘Coronavirus-Testverordnung’, <<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/gesetze-und-verordnungen/detail/coronavirus-testverordnung-testv.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

⁶⁹ Bundesministerium für Gesundheit, ‘Verordnung zur Krankenhauskapazitätssurveillance’, <<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/gesetze-und-verordnungen/detail/verordnung-zur-krankenhauskapazitaetssurveillance.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

⁷⁰ Özkol (n 14) 140.

⁷¹ Ziamou (n 53) 55.

⁷² Uwe Kischel, ‘Delegation of Legislative Power to Agencies: A Comparative Analysis of United States and German Law’, (1994) 46(2) Administrative Law Review, 213-256 233.

⁷³ Gülgeç (n 25) 262.

⁷⁴ Kent (n 16) 496.

yönetmeliği de ortadan kaldıracak yetkisine sahiptir. Ancak yürütme yerine geçerek kendisi yönetmelik yapamamaktadır.”⁷⁵

Bu doğrultuda parlamento, devrettiği yetkiden tamamen vazgeçmemekte, hatta gerek gördüğü durumlarda yetki kanununu kaldırarak bir rechtsverordnung tamamen geçersiz kılabilir.

Rechtsverordnungen, ne asli ne ilkel ne de genel bir yetkiye dayanmaktadır: Temel Yasa'ya göre rechtsverordnung düzenlenebilmesi için mutlaka bir yetki kanunu ya yetkilendirmeye dair bir kanun hükmü gerekmektedir. Öte yandan yetki konusu alan, yetki kanunu ya da yetkilendirme hükmünün içinde bulunduğu kanun ile önceden düzenlenmiş olduğundan rechtsverordnung ile ilkelden bir düzenleme yapılabilmesi de mümkün olamamaktadır. Son olarak, yetki kanunu ya da yetkilendirme hükmü ile konu, amaç ve kapsam mutlak şekilde belirtildiğinden genel bir düzenleme yetkisi de söz konusu olmamaktadır. Neticede rechtsverordnungen, kanun altında yer almakta olup hem kanuna dayanmalı hem de kanuna aykırı olmamalıdır.

D. Satzung

Temel Yasa'nın 28. maddesinin ikinci fıkrasına göre; *“Belediye ve köylerine, yasaların çerçevesi içerisinde, kendi sorumluluklarının temelinde yerel topluluğun tüm işlerini düzenleme hakkı verilmelidir. Belediye ve köy birlikleri de, kendi yasal görev ve yetki çerçeveleri içinde, yasalara uygun olarak yerel yönetim hakkına sahiptirler. Yerel yönetimin güvence altına alınması onun mali sorumluluğunun temellerini de kapsar; bu temellere, belediye ile köylerin matrah belirleme hakkı sahip olup ekonomik gücüne bağlı olan bir vergi kaynağı dahildir.”⁷⁶*

Almanya'da federalizm kadar önem teşkil eden ve onun bir bakıma doğal sonucu olan ilke yerel yönetim özerkliği ya da otonomi ilkesidir. Yanı sıra yerel yönetim özerkliği, tarihsel kaynaklardan beslenen bir gelenek olarak da ele alınmaktadır. Öyle ki YALÇINDAĞ'a göre Almanya'da

“yerel yönetimler, Federal yönetim ya da eyaletlerden devredilmiş olarak değil, kendi öz varlıklarından kaynaklanan bir hak olarak devlet gücünü taşıyan, kamu tüzel kişiliğine sahip özerk birimler olmanın yanında, devlet yapısında yürütmenin (genel yönetimin) bir parçasıdır.”⁷⁷

⁷⁵ Kent (n 16) 495.

⁷⁶ Rumpf / Uzar Schüller (n 43).

⁷⁷ Yalçındağ (n 41) 34.



Bu doğrultuda Temel Yasa'nın 28. maddesinin ikinci fıkrası ile, otonomi gereği, belediye ve köylere kendi sorumluluklarındaki tüm işlerini düzenleme hakkı tanınmıştır.⁷⁸ Belirtmek gerekir ki yerel yönetimler bakımından düzenleme, bir yetkiden ziyade otonomiden doğan bir hak ya da kurumsal güvence olarak algılanmaktadır.⁷⁹ Keza rechtsverordnungen'da düzenleme yetkisinin kaynağı yetki kanunu iken satzunglarda ise yerel yönetim özerkliği yani otonom ilkesidir.⁸⁰ Yine de satzung düzenleme hakkı, kanunlar çerçevesinde olmak şartına tabi kılınmıştır.

Temel Yasa'da belediye ve köylerin düzenleme hakkından bahsedilse de rechtsverordnungen gibi doğrudan bir isimlendirme yapılmamıştır. Ayrıca düzenleyici işlemin içeriği ve tanımına dair de bir hüküm bulunmamaktadır. Buna mukabil uygulama ve doktrinde bu düzenleyici işlem "satzung" olarak adlandırılmıştır. Satzungenin tanımı da yine doktrin ve mahkemeler tarafından yapılmaya çalışılmıştır. GÜLGEÇ'in aktardığı üzere satzungen için;

*"Bunların (Rechtsverordnungen) yanında bir kamu hukuku tüzel kişinin kendi adına ihdas edebileceği hukuk kuralları da mevcuttur. Bunlara otonom Satzung ismi verilir.", "Satzungen, devlet tarafından belirtilen kamu hukuku kişilerince, kanunen belirlenmiş alan kapsamındaki otonomiye dayanarak ve muhatapları ile kendilerine tâbi olan kişiler üzerinde etki yaratacak şekilde ihdas edilen düzenleyici işlemlerdir.", "Satzungen belli bir amaç için devlet tarafından tanınmış bulunan, yerel yönetimler, üniversiteler, uzmanlık kurumları... gibi tüzel kişi kurumlar tarafından, ilişkilerini düzenlemeleri için onlara tanınmış kanunî otonomi sınırları içinde ihdas ettikleri ikincil mevzuattır."*⁸¹

şeklinde tanımlar yapılmaktadır.

Kanaatimizce, aktarılan tanımlardan satzungenla ilgili olarak; sahip olduğu bağlayıcı etkinin kendinden makul bir etki olduğu, öte yandan sınırlı bir muhatap kitlesi açısından mümkün olduğu, satzung düzenleme hakkının kendi ilişkilerini düzenleme ve otonomi ilkesinden kaynaklandığı, ancak satzungenla-

⁷⁸ Klaus Ferdinand Gärditz, 'Handlungsformen und Instrumente der Gemeinde', <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuehle/Gaerditz/Vorlesung/KommR/UEbersicht-KommunalR8.pdf> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022; Kent (n 16) 499, 500.

⁷⁹ Şirin (n 17) 445.

⁸⁰ Universität Bamberg (n 57); Gülgeç (n 25) 271. Rechtsverordnungenla satzungen, normlar hiyerarşinde alt norma üst norm ilişkisi içinde bulunmamaktadır. Bkz. Gülgeç (n 25) 275, 276.

⁸¹ Gülgeç (n 25) 270.

rın mutlaka kanunlar çerçevesinde olması gerektiği söylenebilir. Öte yandan rechtsverordnungen gibi satzunglarla da temel hak ve özgürlüklere dair düzenlemeler yapılamamaktadır.

Son olarak Temel Yasa`da sadece yerel yönetimler zikredilmişse de, kamu tüzel kişilerinin de kendi görev ve yetki alanlarına dair, kanunlara uygun olmak koşuluyla, satzung düzenleme hakkında sahip olduğu kabul edilmektedir.⁸² Keza uygulamada yerel yönetimlerin yanı sıra üniversiteler tarafından düzenlenen satzunglar da bulunmaktadır.

- Satzunglara da birkaç örnek vermek gerekirse;
- Berg Belediyesinin evsizler sığınağının kullanımı, otopark, tahsilat,⁸³
- Hohenbrunn Belediyesinin bilgi edinme, itfaiye teşkilatı, yaşlılar danışma kurulu,⁸⁴
- Neubiberg Belediyesinin atık, peyzaj, bisiklet park yeri,⁸⁵
- Hamburg Üniversitesinin öğrenci kabul ve kayıt,⁸⁶
- Konstanz Üniversitesinin bilimsel özerklik, kişisel veri, komitelerin seçimi⁸⁷

konularındaki satzunglar sayılabilir.

Rechtsverordnungen gibi satzunglar da ne asli ne ilkel ne de genel bir yetki barındırmaktadır. Keza satzung, her ne kadar bir otonomiye dayansa da, Temel Yasa gereği mutlaka bir kanuna dayanmalıdır. Ayrıca kendinden önce konuyla ilgili bir kanun bulunduğundan ilkellik özelliği de bulunmamaktadır. Son olarak, genel bir yetkiden de bahsedilemez ki satzunglarla sadece kanun çerçevesinde düzenleme yapılabilmesi mümkündür. Neticede satzunglar da rechtsverordnungen gibi kanun altında yer almakta olup hem kanuna dayanmalı hem de kanuna aykırı olmamalıdır.

⁸² Universität Göttingen (n 55); Kent (n 16) 492, 499; Gülgeç (n 25) 272, 273.

⁸³ Gemeinde Berg, ‘Satzungen Verordnungen’, <<https://www.gemeinde-berg.de/Satzungen-und-Verordnungen.n38.html>> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

⁸⁴ Gemeinde Hohenbrunn, ‘Satzungen Verordnungen’, <<https://www.hohenbrunn.de/satzungen-und-verordnungen>> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

⁸⁵ Gemeinde Neubiberg, ‘Satzungen Verordnungen’, <<https://www.neubiberg.de/de/Rathaus-Service/Ortsrecht/Satzungen-Verordnungen>> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

⁸⁶ Universität Hamburg, ‘Immatrikulation und Zulassung’, <<https://www.uni-hamburg.de/campuscenter/studienorganisation/ordnungen-satzungen/satzungen-immatrikulation-zulassung.html>> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

⁸⁷ Universität Konstanz, ‘Satzungen, Ordnungen und Richtlinien’, <<https://www.uni-konstanz.de/universitaet/leitung-organisation-und-verwaltung/struktur-prozesse-und-rechtliches/satzungen-ordnungen-und-richtlinien/>> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

E. Verwaltungsvorschrift

Almanya`da yürütmenin düzenleme yetkisi bağlamında ele alınabilecek son işlem, “iç düzen işlemi” olarak çevrili yapılan verwaltungsvorschrifttir.⁸⁸ Verwaltungsvorschrift, sözlükte “idari emir” anlamına gelmekte olup geniş anlamda yürütmenin tüm birimlerinin çıkarmaya ehil olduğu bu düzenleyici işlemler, doktrine göre, Temel Yasa`nın 3. maddesinin birinci fıkrasındaki kanun önünde eşitlik, hukuk devleti ve adalet ilkelerine⁸⁹ dayanmaktadır.⁹⁰

Verwaltungsvorschriftlerin konusu kamu hizmeti ve kamu hizmetinin yürütülmesi, muhatabı ise kamu görevlileridir.⁹¹ Kapsam, konu ve muhatabından da anlaşılacağı üzere verwaltungsvorschriftler, anayasa hukukunun yanı sıra idare hukukunu da ilgilendirmektedir.⁹² Başka bir anlatımla somut durumlarda ve özellikle takdir yetkisinin söz konusu olduğu hususlarda idarenin herkese eşit ve adil şekilde işlem tesis edebilmesi için, bireysel idarî işlemlerini düzenleme yetkisine sahip olması gerekmektedir. Bununla birlikte yürütme organının kanunları yürütme görevinin doğrudan bir sonucu olarak da idarenin verwaltungsvorschrift çıkarma yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir.⁹³

Verwaltungsvorschrift düzenlenebilmesi için normlar hiyerarşisinde verwaltungsvorschriftin üstünde yer alan bir norm tarafından bu yetkinin verilmiş olması gerekmektedir.⁹⁴ Verwaltungsvorschrift, sadece idarenin kendi içinde etkilidir; vatandaşlar üzerinde herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.⁹⁵ Netice itibarıyla verwaltungsvorschriftler için kanun ve diğer normların belirlediği sınırlar içerisinde kalmak şartıyla idarenin mensuplarına genel-geçer talimatlar vermesi şeklinde bir tanımlama yapılabilir.

Tanım, kapsam, konu ve muhataba dair açıklamalarımızdan anlaşıldığı üzere verwaltungsvorschriftler, idari işleve dâhil iç düzen işlemleri niteliğini haiz olup bu nedenle asli, ilkel ve genel bir yetkiye dayanmamaktadır. Ayrıca

⁸⁸ Universität Göttingen (n 55); Ziamou (n 53) 46; Gülgeç (n 25) 283.

⁸⁹ Almanya`da yürütme güçlü bir yetki olsa da yürütmenin çeşitli türlerde denetimi gerçekleştirilmektedir. Bu denetimlerde hem pozitif hukuk hem de tabii hukuk kaynakları önemli rol oynamaktadır. İşte bu doğrultuda kanaatimizce Alman yürütme ve idare makamlarının yönetme yetkisinin ve dolayısıyla yürütmenin düzenleme yetkisinin, kendi iç düzenini sağlamanın yanı sıra, en önemli amacı; kanun önünde eşitliğin sağlanması, hukuk devleti ve adaletin gerçekleştirilmesidir. Elbette bu durumun Almanya siyasi tarihi açısından anlamı büyüktür.

⁹⁰ Gülgeç (n 25) 283.

⁹¹ Kent (n 16) 492.

⁹² Sarıca (n 11) 171.

⁹³ Gülgeç (n 25) 278.

⁹⁴ Gülgeç (n 25) 279, 283.

⁹⁵ Gülgeç (n 25) 280.

verwaltungsvorschriftlerin kanunun yanı sıra rechtsverordnung ve satzunglara da aykırılık teşkil etmemesi gerekmektedir.

F. Zoraki Yasama Hali: *Gesetzgebungsnotstand*

Temel Yasa'nın 68. maddesiyle şansölye, parlamentoyu fesih kozunu kullanarak parlamentodan güven isteminde bulunabilmektedir. Böylece hem parlamentodan güven isteminde bulunmuş hem de parlamento ve kamuoyu karşısında güven tazeleme fırsatı yakalamış olmaktadır.⁹⁶ Temel Yasa'nın 68. maddesi söz konusu olmuşsa ve akabinde parlamento güven istemini reddetmişse; şansölye ya parlamentonun feshini talep eder ya da Temel Yasa'nın 81. maddesine dayanarak *gesetzgebungsnotstand* yolunu işler.⁹⁷ Türkçeye “özel/zorunlu yasama hali”, İngilizceye ise “legislative emergency” olarak çevrilen bu ikinci yolda yasama yetkisinin, 6 ay süre ile federal hükümete devredildiği ifade edilmektedir. Kanaatimizce “zoraki yasama hali” şeklinde bir çevirinin daha uygun olduğu bu yolda ya doğrudan parlamentodan güven isteminde bulunulmakta ya da herhangi bir kanun tasarısı güven ile ilişkilendirilmektedir. Bu bağlamda zoraki yasama hali müessesesinin hukuki olduğu kadar siyasi anlamı da mevcuttur.⁹⁸

Güven isteminin reddi ya da güven istemiyle ilişkilendirilen bir kanun tasarısının kabul edilmemesi halinde şansölyenin talebi ve *Bundesrat* ile federal başkanın onayıyla zoraki yasama hali ilan edilebilir. Ardından güven istemi ya da güven istemiyle ilişkilendirilen kanun tasarısı yeniden parlamentonun önüne getirilir. Eğer parlamento tarafından tekrar reddedilirse ya da belli bir süre için karara bağlanmazsa güven istemi ya da ilgili kanun tasarısı sadece *Bundesrat* onayı ile kabul edilmiş sayılır.⁹⁹

İstikrarlı bir yürütmenin desteklediği zoraki yasama haline, siyasi yönünün de ağırlığı dikkate alınarak, bir takım sınırlar getirilmiştir. Temel Yasa'nın 81. maddesinin üç ve dördüncü fıkralarına göre; zoraki yasama hali talep yetkisi, her şansölyenin görev dönemi için sadece bir kez söz konusu olmakta ve ilan edilmiş zoraki yasama hali sadece 6 ay geçerli kalmaktadır. Ayrıca zoraki yasama hali süresince kabul edilen kanunlarla Temel Yasa'nın tamamı ya da bir kısmı üzerinde tasarrufta bulunulamaz.¹⁰⁰

⁹⁶ Uykun (n 9) 145.

⁹⁷ Uykun (n 9) 146.

⁹⁸ Özkol (n 14) 146. Başta belirtmek gerekir ki Almanya'da bu zamana kadar hiçbir şansölye zoraki yasama haline başvuramıştır. Keza güven isteminin ana konu olduğu zoraki yasama halinde temel sorun, şansölyenin mensup olduğu partinin parlamentodaki çoğunluğu kaybetmesidir. Bu durumda da şansölye tarafından genellikle yeni bir koalisyon kurulması yolları aranır ya da parlamentonun feshi talebinde bulunularak seçimlere gidilir.

⁹⁹ Uykun (n 9) 146.

¹⁰⁰ Uykun (n 9) 147.



Yürütmenin düzenleme yetkisi bağlamında zikredilmesinin önemli olduğunu gördüğümüz zoraki yasama halinde, parlamentonun siyasi nedenlerle federal hükûmeti çalışamaz duruma getirmesi önlenmek istenmiştir. Ancak zoraki yasama hali, gerek kabul aşamasındaki makamlar gerek süre sınırı gerekse bu hal içindeki kanun tasarılarında *Bundesrat* onayının aranması gibi şartlar göz önüne alındığında, sıkı sınırlamalara tabi tutulmuştur. Her ne kadar doktrinde yasama yetkisinin belli bir süre içinde yürütmeye devri olarak adlandırılrsa da kanaatimizce zoraki yasama halinde tam anlamıyla bir devirden bahsetmek mümkün görünmemektedir. Keza, öncelikle, zoraki yasama hali ilan edilebilmesi için parlamentonun bir kanadı olan *Bundesrat* ile görevini bağımsızlık ve tarafsızlık içinde icra eden federal başkanın onayı gerekmektedir. Ayrıca zoraki yasama hali içindeki kanun tasarıları federal hükûmete ait olsa da mezkûr tasarıların kanunlaşması için *Bundesrat* onayı aranmaktadır. Neticede, kanaatimizce, zoraki yasama hali; yasama yetkisinin yürütmeye devrinden ziyade *Bundestag* ve federal hükûmetin siyasi sebeplerle anlaşmazlığa düştüğü hallerde yürütmenin istediği kanun tasarıları için sadece *Bundesrat* onayının yeterli görüldüğü, başka bir deyişle parlamentonun kanun çıkarmaya zorlandığı bir hukuki ve siyasi müessese olarak tanımlanabilir. Bu durumda *Bundesrat* onayıyla kabul edilen metin de bir kanun olduğundan yasama yetkisinin yürütmeye devrinden bahsetmek mümkün görünmemektedir.

III. YARGISAL DENETİM VE YARGI KARARLARI

Bu başlık altında yukarıda ele alınan Almanya`daki yürütmenin düzenleyici işlemlerinden kanun gücünde *rechtsverordnung*, *rechtsverordnung*, *setzung* ve *verwaltungsvorschriften*in yargısal denetimi hususu ve *rechtsverordnungen*lara dair yargı kararları ele alınacaktır.

A. Düzenleyici İşlemlerin Yargısal Denetimi

Temel Yasa`da kanun gücünde *rechtsverordnungen*ların yargısal denetimine yönelik herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Öyle ki bu tür *rechtsverordnungen*lar istisnai nitelikte olup savunma hali dönemi sona erdikten 6 ay sonra kendiliğinden yürürlükten kalkmaktadır.

Temel Yasa`nın 80. maddesinde düzenlenen *rechtsverordnungen*ların denetimi, Federal Anayasa Mahkemesi ve idari yargı mercileri tarafından gerçekleştirilmektedir.¹⁰¹ *Rechtsverordnungen*lar, bir yetki kanununa dayandıkları için öncelikle yetki kanununun Temel Yasa`nın 80. maddesine uygun olması zorunludur. Yetki kanununun Temel Yasa`ya uygunluğu Federal Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmektedir.¹⁰² Federal Anayasa mahkemesi, yetki ka-

¹⁰¹ Özko (n 14) 141; Gülgeç (n 25) 263.

¹⁰² Kent (n 16) 498.

nunlarının denetiminde birtakım ilkeler kapsamında inceleme yapmaktadır: Önemlilik, Belirlilik ve Temellik. Önemlilik ilkesine göre; parlamento temel hak ve özgürlükler gibi önemli konularda tek karar verici mercidir, bu gibi önemli konularda düzenleme yetkisi devredilemez.¹⁰³ Önemlilik ilkesinin içinde teknik, uzmanlık gerektiren hususlarla parlamentonun meşgul edilmemesi anlayışı da bulunmaktadır. Belirlilik ilkesine göre; yetki kanununda yetkinin konusu, amacı ve kapsamı yeterli açıklıkta belirtilmelidir.¹⁰⁴ Temellik ilkesine göre ise; norm koyma yetkisinin esas sahibi parlamentodur, bu doğrultuda her konuda temel hükümler mutlaka parlamento tarafından koyulmalıdır. Herhangi bir hüküm konulmaksızın sadece çerçeve bir yetki kanunuyla düzenleme yetkisinin devredilmesi, temellik ilkesine aykırı düşmektedir.¹⁰⁵ Federal Anayasa Mahkemesi tarafından mezkûr ilkeler bir bütün olarak uygulanmaktadır.¹⁰⁶ Diğer yandan rechtsverordnungenın yetki kanununa uygunluğu ise idare mahkemeleri tarafından denetlenmektedir.

Satzungların yargısal denetimi, idare mahkemeleri tarafından gerçekleştirilmektedir.¹⁰⁷ Satzungenın yargısal denetiminde; kanuna uygunlukla birlikte satzungu düzenleyen merciin kendi yetki ve sorumluluk alanını ihlal edip etmediği hususları incelenmektedir.

İç düzen işlemleri niteliğinde olan verwaltungsvorschriftenin yargısal denetiminin mümkün olmadığı ancak kamu görevlileri haricinde vatandaşlara etki etmesi halinde yargısal denetime tabi tutulabileceği kabul edilmektedir.¹⁰⁸

B. Yargı Kararları

Rechtsverordnungenın yargısal denetiminde Federal Anayasa Mahkemesi ve idari yargı mercileri rol oynadığı için bunların denetimi yürütmenin düzen-

¹⁰³ Zıamou (n 53) 55.

¹⁰⁴ Kischel (n 72) 233-235.

¹⁰⁵ Kent (n 16) 498.

¹⁰⁶ Bundesverfassungsgericht, 'BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 01. April 2014 - 2 BvF 1/12 -, Rn. 1-112', <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/04/fs20140401_2bvff000112.html> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022; Bundesverfassungsgericht, 'BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24. November 2010 - 1 BvF 2/05 -, Rn. 1-316', <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/11/fs20101124_1bvff000205.html> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022; Bundesverfassungsgericht, 'BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Oktober 2010 - 2 BvF 1/07 -, Rn. 1-135', <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/10/fs20101012_2bvff000107.html> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022; Bundesverfassungsgericht, 'BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 07. November 2002 - 2 BvF 3/99 -, Rn. 1-42', <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/11/fs20021107_2bvff000399.html> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

¹⁰⁷ Kent (n 16) 501; Gülgeç (n 25) 274.

¹⁰⁸ Gülgeç (n 25) 282.



leme yetkisi bağlamında daha fazla önem arz etmektedir. Bu nedenle çalışmamızda rechtsverordnungenın yargısal denetimiyle ilgili yargı kararlarına yer verilecektir.

Federal Anayasa Mahkemesinin bir kararında; parlamento tarafından 2011 yılında nüfus sayımıyla ilgili bir kanun kabul edilmiş olup kanunda geçen örnekleme metoduna dair rechtsverordnung çıkarılması için yetki verilmiştir. Önemlilik, belirlilik ve temellik ilkelerinin hepsinin uygulandığı olayda Federal Anayasa Mahkemesi tarafından;

“Temel Yasa, Parlamentonun yasama organı olarak sorumluluğunu bırakmasını engeller. Parlamento, yürütme organına rechtsverordnung çıkarma yetkisi verirse, devredilen yetkilerin sınırlarını dikkate almalı ve bunları eğilim ve program açısından o kadar net bir şekilde özetlemelidir ki, yetkilendirmenin kendisi vatandaş için neyin caiz olması gerektiğini tanımayı ve öngörmeyi mümkün kılacaktır. Parlamento, yasama sorumluluğundan kurtulmamalı ve böylece yürütme organına geniş yetkiler vererek kendisini güçsüzlendirmemelidir. Kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olarak, her zaman mevzuatın efendisi olarak kalmalıdır. ... Yasama organı, muğlak yasal terimler kullanarak ve takdir yetkisi vererek, uygulama konusunda idari boşluk da sağlayabilir. Belirsiz yasal terimleri doldurmak, idarenin bir görevidir. Bu açıdan belirleyici olan, ilgili normların yorum yoluyla yeterince belirlenebilmesi ve kalan belirsizliklerin idari işlemin öngörülebilirliğini ve yargulanabilirliğini tehlikeye atacak kadar ileri gitmemesidir. Yüksek düzeyde teknik konuları düzenlerken, yasama organı prensipte kendisini yeterince kesin hedefler belirlemekle sınırlayabilir. ... Bir nüfus sayımı prosedürünün ayrıntıları o kadar yüksek düzeyde teknik konulardır ki, yasa koyucu teknik terimleri idareye bırakılabilir.”¹⁰⁹

gereğesiyle yetki kanununun anayasaya uygun olduğuna karar verilmiştir.

Bir başka olayda ticari yolcu uçuşlarında hava trafik vergisi alınmasına ilişkin bir kanunda matrah hesaplamalarının yapılması ve indirimlerin belirlenmesi için rechtsverordnung düzenleme yetkisi verilmiştir. Federal Anayasa Mahkemesi tarafından;

“Buna göre, verilen yetkinin içeriği, amacı ve kapsamı kanunla belirlenmelidir. Vergi alanında, vergi yüküne ilişkin gerçekler

¹⁰⁹ Bundesverfassungsgericht, ‘BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15’, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/fs20180919_2bvff000115.html> Erişim Tarihi: 03 Aralık 2022.

- vergi borçlusu, vergi nesnesi, tahakkuk esası ve vergi oranı
- yasada belirtilmişse, düzenleme yetkisi genellikle yeterince
spesifiktir. ... yasa ile vergi indirimini hesaplamanın hem temelini
hem de yöntemi belirtilmiştir.”¹¹⁰

gereğiyle yetki kanununun anayasaya uygun olduğuna karar verilmiştir. Öte yandan KISCHEL tarafından aktarılan bir karara konu olayda; nakliye taşıma vergisi ile ilgili bir kanunda verginin hesaplanmasını ton ve kilometreye bağlanmış olup bu konuda gerekli belirlemelerin yapılması için rechtsverordnung düzenleme yetkisi verilmiştir. Federal Anayasa Mahkemesi tarafından; kanunda sadece ton ve kilometre ibareleri kullanıldığından, bunların belirlenmesine yönelik asgari ölçütler ortaya konmadığından, bu nedenlerle de yürütmeye oldukça geniş bir takdir marjı tanındığından yetki kanunu anayasaya aykırı bulunmuştur.¹¹¹

Anayasaya uygun bir yetki kanununa dayanılarak çıkarılmış rechtsverordnungun yargısal denetimi, idare mahkemeleri tarafından yapılmaktadır. Yargısal denetimde esas itibarıyla rechtsverordnungun yetki kanununa uygunluğu incelenmektedir.

Su koruma alanıyla ilgili olarak kamu su teminini güvence altına almak için düzenlemeler getiren bir rechtsverordnungun dava konusu olduğu davada; davacılar, ilgili bölgede birkaç içme suyu kuyusu işletmektedir. Mahkemece yetki kanununda düzenlemelerin alternatifli olarak yapıldığı, ancak rechtsverordnungda tek bir alternatif yer verildiği, ayrıca kanunda öngörülmemesine rağmen rechtsverordnung ile ilgililerin birtakım resmi belge ve raporlara erişiminin kısıtlandığı tespitleri yapılarak dava konusu rechtsverordnung iptal edilmiştir.¹¹²

Belirli vahşi hayvan ve bitki türleri habitatlarının korunması amacıyla yönelik düzenlenen peyzaj yönetmeliğinin iptalinin talep edildiği başka bir davada; davacı Meppen ve Haselünne bölgelerinde ekilebilir arazilerin sahibidir. Dava konusu rechtsverordnung ile davacı, mülkiyetindeki arazilerden çıkarılmıştır. Mahkeme, yetki kanunuyla belirli hayvan ve bitki türlerinin korunması açısından özellikle önemli alanlara yönelik açıkça yaptırımların düzenlenmesi öngörüldüğünden rechtsverordnungun yetki kanununa uygun olduğuna karar vermiştir.¹¹³

¹¹⁰ Bundesverfassungsgericht, ‘BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 05. November 2014 - 1 BvF 3/11 -, Rn. 1-73’, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/fs20141105_1bvf000311.html> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

¹¹¹ Kischel (n 72) 233.

¹¹² Bundesverwaltungsgericht, ‘BVerwG, Beschluss vom 22.10.2021 - 7 BN 1.20 -, <<https://www.bverwg.de/de/221021B7BN1.20.0>> Erişim Tarihi: 03 Aralık 2022.

¹¹³ Bundesverwaltungsgericht, ‘BVerwG, Beschluss vom 10.11.2021 - 7 BN 7.21 -, <<https://>



Taksi şoförü olan davacının taksi ticareti hakkındaki rechtsverordnungun iptalini talep ettiği bir diğer davada; ilgili rechtsverordnung ile taksilerin yalnızca resmi olarak onaylanmış yerlerde hazır tutulabileceği düzenlemesinin getirildiği, böyle bir sınırlamanın özel hukuk ilişkilerine hanel getirdiği ileri sürülmektedir. Dava konusu rechtsverordnung, yolcu taşıma konusundaki bir kanuna dayanarak çıkarılmıştır. Kanun, trafik düzenliliğinin sağlanması amacıyla düzenleme yapma yetkisi tanımaktadır. Mahkemece, kanunda zorunlu park yeri belirleme gibi bir uygulamanın doğrudan belirlenmediği, ancak bu uygulamanın yetki amacına uygun olduğu, yanı sıra özel hukuk ilişkilerine herhangi bir zarar getirmediği gerekçeleriyle dava konusu rechtsverordnungun kanuna uygun olduğuna karar verilmiştir.¹¹⁴

Son örneğimizdeki dava, hekimlik eğitimine dair bir rechtsverordnungun kaldırılmasıyla ilgili olarak, davacı tarafından resmi olarak tanınan homeopati adlı alternatif tıp yöntemi ve buna dayanan tıp unvanı kaldırılmıştır. Homeopati alanında resmi şekilde uzmanlık almış ve bu alanda çalışan davacı, dava konusu rechtsverordnung ile artık homeopati alanında uzmanlara izin verilmemesinin Temel Yasa'daki meslek özgürlüğünü ihlal ettiğini, mevcut kendi unvan ve çalışmasına son verilmese de artık ilgili alanda çalışacak yeni kişiler olmayacağı için zamanla işlerinin azalacağını ileri sürmektedir. Mahkemece öncelikle rechtsverordnungun yetki kanununa uygun olduğuna karar verilmiş, ardından temel hak ve özgürlükler bağlamında bir değerlendirme yapılmıştır. Davacının mevcut unvan ve çalışmasının ortadan kaldırılmamasını göz önünde tutan mahkeme, gelecekteki muhtemel menfaatin dava konusu yapılamayacağı ve ilgili düzenlemenin temel hak ve özgürlüklere müdahaleden ziyade bir kamu sektöründe düzenleme niteliğinde olduğu gerekçeleriyle dava konusu rechtsverordnungun hukuka uygun olduğuna karar vermiştir.¹¹⁵

SONUÇ

19. yüzyılın sonlarından günümüze kadar Almanya çeşitli yönetimlere şahit olmuştur. Almanya, imparatorun egemenliği altında yönetilmekteyken Weimar döneminde cumhuriyeti yaşamış, ancak ardından karanlık bir dönem olarak tanımlanan Nazi dönemine girmiştir. Başka bir deyişle günümüzde federal yapıya sahip olan ve cumhuriyet ile yönetilen Almanya, siyasi tarihinde iyi ve kötü yönetimleri tecrübe etmiş, ancak bundan önemli dersler çıkarmış bir devlet olarak varlığını sürdürmektedir. Bir yandan çok güçlü bir yürütmeye meydan verilmemesini amaçlayan diğer yandan da tamamen istikrarsız bir yürütmenin

www.bverwg.de/de/101121B7BN7.21.0 Erişim Tarihi: 03 Aralık 2022.

¹¹⁴ Bundesverwaltungsgericht, 'BVerwG, Urteil vom 22.01.2020 - 8 CN 2.19 -', <<https://www.bverwg.de/de/220120U8CN2.19.0>> Erişim Tarihi: 03 Aralık 2022.

¹¹⁵ Bundesverwaltungsgericht, 'BVerwG, Beschluss vom 11.01.2022 - 3 BN 6.21 -', <<https://www.bverwg.de/de/110122B3BN6.21.0>> Erişim Tarihi: 03 Aralık 2022.

mevcut olmasını istemeyen Almanya, bu doğrultuda halkın temsilcilerinden müteşekkil parlamentonun da yardımıyla güçlü yürütme ile hukukla sınırlandırılmış yürütme arasında dengeleyici politikalar güderek çeşitli araçlar geliştirmiştir. Elbette bu durum kendisini yürütmenin düzenleme yetkisinde de göstermektedir. Öyle ki Almanya'da yürütmenin düzenleme yetkisinin bütününe bakıldığında mezkûr dengeleyici tutumun özellikle parlamento güdümünde izleri görülebilmektedir.

Güçlü bir yürütmenin hem bir gelenek hem de bir gereklilik olarak algılandığı aynı zamanda hukukla sınırlandırılmış bir yürütmenin mevcut olduğu Almanya'da yürütmenin düzenleyici işlemleri; kanun gücünde rechtsverordnung, rechtsverordnung, satzung ve verwaltungsvorschrifttir. Kanun gücünde rechtsverordnung ve rechtsverordnung, dar anlamda yürütmenin; satzung ve verwaltungsvorschrift ise geniş anlamda yürütmenin sahip olduğu düzenleyici işlemlerdir. Her ne kadar güçlü yürütme olgusu var olsa da mezkûr işlemlerin tamamında parlamentonun yetkisinin hissedilir ölçüde ağırlığı bulunmaktadır: Kanun gücünde rechtsverordnungen için *Bundesrat* onayı gerekirken Temel Yasa'nın 80. maddesi gereği rechtsverordnungen için ise mutlaka bir yetki kanunu gerekmektedir. Otonomi ilkesi gereği bir hak olarak ele alınan satzunglar için de kanun tarafından yetkilendirme aranmaktadır. Verwaltungsvorschriften için de kanuna dayanma bir zorunluluk olarak görülmektedir. Siyasi sebeplerle şansölye ile *Bundestag* arasının açıldığı durumlarda parlamentonun kanun çıkarmaya zorlandığı bir hukuki ve siyasi müessese olan zoraki yasama halinde dahi parlamentonun diğer kanadı olan *Bundesrat* onayı bir kurucu unsur olarak sayılmıştır. Böylece hukuk devleti ilkesinin bir uzantısı olarak doğrudan halk tarafından seçilmeyen yürütmenin düzenleyici işlemleri kanunla ve Temel Yasa ile sıkı sıkıya sınırlandırılmıştır. Bunun doğal sonucu olarak da Alman hukukunda yürütmeye kanun seviyesinde bir düzenleyici işlem yapma imkânı tanınmamıştır. Keza kanun gücünde rechtsverordnungen her ne kadar kanunları geçici olarak durdurma gücüne sahipse de onları değiştirememektedir. Güçlü de olsa hareketinin kısıtlanma imkânlarının çeşitli olduğu bir yürütme kurgusu, özellikle Nazi döneminde yaşananların tekrarının önlenmek istenmesine bağlanmaktadır.

Dar anlamda yürütmenin Temel Yasa'nın 80. maddesi kapsamında sahip olduğu rechtsverordnung düzenleme yetkisine dair yargısal denetim ayrıca önem arz etmektedir. Rechtsverordnungenın yargısal denetimi, yetki kanununun Temel Yasa'ya uygunluğu yönünden Federal Anayasa Mahkemesi tarafından; rechtsverordnungenın yetki kanununa uygunluğu yönünden ise idari yargı tarafından gerçekleştirilmektedir. Federal Anayasa Mahkemesi rechtsverordnungenın yetki kanunlarını denetlerken belirlilik, önemlilik ve temellik ilkelerini uygulamaktadır. Buna göre yetki kanununda amaç, konu ve kapsam net şekilde belirlenmeli, temel hak ve özgürlükleri gibi önemli konularda yürütmeye düzenleme yetkisi verilmemeli ve her konuda temel norm koyma parlamento



ait olmalıdır. Federal Anayasa Mahkemesinin içtihat olarak geliştirdiği ilkelere bakıldığında da parlamento güdümünde dengelenmiş bir yürütmenin yargısal açıdan da kabul edildiği görülmektedir. Öyle ki mezkûr ilkelere uygun olarak kabul edilen bir yetki kanununa dayanılarak çıkarılan rechtsverordnungen idari yargı tarafından yetki kanununa uygunluk bakımından denetime tabi tutulmakta olup rechtsverordnungenın yetki kanununa dayanmaksızın kendiliğinden bir alanı düzenleyemeyeceği kabul edilmektedir.

Neticede Almanya`da genel itibariyle düzenleme yetkisi, ne asli ne ilkel ne de genel bir yetkiye dayanmaktadır. Bütün düzenleyici işlemlerin kanun ya da istisnai de olsa parlamentoya (*Bundesrat`a*) dayanması ve kanuna aykırı olmaması gerekmektedir. Böylece yürütme üzerinde parlamento araçları etkin bir şekilde tanınmaktayken diğer yandan ne yürütme tam anlamıyla istikrarsız kılınmakta ne de yasamanın itibarsızlaşmasına mahal verilmekte ve en önemlisi parlamento ya da yürütmeden herhangi biri lehine bir tutumdan çok hukuk devleti lehine bir tutum sergilenmektedir.

KAYNAKÇA

Bundesministerium der Justiz, ‘Manual for Drafting Legislation’, <https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/RechtsdurchsetzungUndBuerokratieabbau/HandbuchDerRechtsfoermlichkeit_eng.html> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, ‘Verordnung über die Raumordnung im Bund für einen länderübergreifenden Hochwasserschutz’, <<https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/verordnung-ueber-die-raumordnung-im-bund-fuer-einen-laenderuebergreifenden-hochwasserschutz.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, ‘Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee’, <<https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/verordnung-ueber-die-raumordnung-in-der-deutschen-ausschliesslichen-wirtschaftszone-in-nordsee-und-ostsee.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, ‘Abschaltbare-Lasten-Verordnung’, <<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Gesetze/Energie/ab-lav.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, ‘Achte Verordnung zum Produktsicherheitsgesetz’, <<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Gesetze/Allgemein/GSGV8.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

Bundesministerium der Finanzen, ‘Verordnung über die Steuerberaterplattform und die besonderen elektronischen Steuerberaterpostfächer’, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/20_Legislaturperiode/2022-08-29-StBPPV/0-Verordnung.html> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

Bundesministerium der Justiz, ‘Verordnung über die Einrichtung und Führung des Gesellschaftsregisters’, <<https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/GesellschaftsregisterVO.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

Bundesministerium der Justiz, ‘Verordnung über den Betrieb eines Videokommunikationssystems für notarielle Urkundstätigkeiten’, <https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/NotViKoV.html;jsessionid=18023E2405E6471A218B62AF77E57FA2.1_cid289> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, ‘Verordnung über die Öffnung des Kurzarbeitergeldbezugs für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter’, <<https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/kurzarbeitergeldoeffnungsverordnung.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, ‘Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für die Pflegeberufe’, <<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/ausbildungs-und-pruefungsverordnung-fuer-die-pflegeberufe-122884>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

Bundesministerium für Gesundheit, ‘Coronavirus-Testverordnung’, <<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/gesetze-und-verordnungen/detail/coronavirus-testverordnung-testv.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

Bundesministerium für Gesundheit, ‘Verordnung zur Krankenhauskapazitätssurveillance’, <<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/service/gesetze-und-verordnungen/detail/verordnung-zur-krankenhauskapazitaetssurveillance.html>> Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

Bundesverfassungsgericht, ‘BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15’, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/fs20180919_2bvf000115.html> Erişim Tarihi: 03 Aralık 2022.

Bundesverfassungsgericht, ‘BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 05. November 2014 - 1 BvF 3/11 -, Rn. 1-73’, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/fs20141105_1bvf000311.html> Erişim Tarihi: 03 Aralık 2022.

Bundesverfassungsgericht, ‘BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 01. April 2014 - 2 BvF 1/12 -, Rn. 1-112’, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/04/fs20140401_2bvf000112.html> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.



Bundesverfassungsgericht, 'BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 24. November 2010 - 1 BvF 2/05 -, Rn. 1-316', <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/11/fs20101124_1bvf000205.html> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

Bundesverfassungsgericht, 'BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 12. Oktober 2010 - 2 BvF 1/07 -, Rn. 1-135', <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/10/fs20101012_2bvf000107.html> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

Bundesverfassungsgericht, 'BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 07. November 2002 - 2 BvF 3/99 -, Rn. 1-42', <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/11/fs20021107_2bvf000399.html> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

Bundesverwaltungsgericht, 'BVerwG, Beschluss vom 22.10.2021 - 7 BN 1.20 -', <<https://www.bverwg.de/de/221021B7BN1.20.0>> Erişim Tarihi: 03 Aralık 2022.

Bundesverwaltungsgericht, 'BVerwG, Beschluss vom 10.11.2021 - 7 BN 7.21 -', <<https://www.bverwg.de/de/101121B7BN7.21.0>> Erişim Tarihi: 03 Aralık 2022.

Bundesverwaltungsgericht, 'BVerwG, Urteil vom 22.01.2020 - 8 CN 2.19 -', <<https://www.bverwg.de/de/220120U8CN2.19.0>> Erişim Tarihi: 03 Aralık 2022.

Bundesverwaltungsgericht, 'BVerwG, Beschluss vom 11.01.2022 - 3 BN 6.21 -2', <<https://www.bverwg.de/de/110122B3BN6.21.0>> Erişim Tarihi: 03 Aralık 2022.

Gemeinde Berg, 'Satzungen Verordnungen', <<https://www.gemeinde-berg.de/Satzungen-und-Verordnungen.n38.html>> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

Gemeinde Hohenbrunn, 'Satzungen Verordnungen', <<https://www.hohenbrunn.de/satzungen-und-verordnungen>> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

Gemeinde Neubiberg, 'Satzungen Verordnungen', <<https://www.neubiberg.de/de/Rathaus-Service/Ortsrecht/Satzungen-Verordnungen>> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

Galetta D U, 'Legislative Regulation of Administrative Procedures: The Role of the Bund and the Lander in Germany', (2010) 2(2) Italian Journal Public Law, 352-358.

Gülgeç Y B, *Normlar Hiyerarşisi: Türk, Alman ve İngiliz Hukuk Sistemlerinde Kural İşlemlerin ve Mahkeme Kararlarının Hiyerarşik Gücü*, (Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2015).

Güller A, *Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Türkiye ve Fransa Mukayesesi*, (Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2020).

Gärditz, K F, 'Handlungsformen und Instrumente der Gemeinde', (chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Lehrstuehle/Gaerditz/Vorlesung/KommR/UEbersicht-KommunalR8.pdf> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

Kanatoğlu K, 'Modern Anayasal Devlet: Amerikan, Alman ve Türk Anayasaları Üzerinden Bir Deneme', <https://hukukdefterleri.com/modern-anayasal-devlet-amerikan-alman-ve-turk-anayasalari-uzerinden-bir-deneme/> Erişim Tarihi: 26 Kasım 2022.

Kaplan İ, 'OHAL Düzenlemeleri', <https://www.turkhukukkurumu.org.tr/sitemizde-yazilar/110-ohal-duzenlemeleri.html> Erişim Tarihi: 26 Kasım 2022.

Kent B, 'Türk ve Alman Hukukunda Genel Düzenleyici İşlemler', (2011) 69(1-2) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 485-503.

Kischel U, 'Delegation of Legislative Power to Agencies: A Comparative Analysis of United States and German Law', (1994) 46(2) Administrative Law Review, 213-256.

Miller R, 'Executive Extremes: German Lessons for our Authoritarian Era', (2020) 11 Washington & Lee Legal Studies Paper, <https://ssrn.com/abstract=3668748> Erişim Tarihi: 21 Kasım 2022).

Muratoğlu T, 'Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması', (2014) 18(2) Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 291-366.

Özbudun E, 'İngiltere'de Parlâmento Egemenliği Teorisi', (1968) 25(1) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 59-79.

Özenç B, *Demokrasiyi ve Anayasayı Korumak Kelsen Schmitt'e Karşı*, (İletişim, 2022).

Özkol A, 'Almanya'da Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi', (1969) 26(3) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 131-148.

Rumpf C/ Uzar Schüller G, 'Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası', <https://www.btg-bestellservice.de/informationmaterial/55/63/anr80207000/vs> Erişim Tarihi: 26 Kasım 2022.

Sarıca R, 'Almanya'da İcra Organının Tanzim Salahiyeti', (1943) 9(1-2) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 170-248.

Soysal M, *Anayasaya Giriş*, (3. Baskı, İmge, 2011).

Şirin T, *Anayasa`dan Çıkış*, (İmge, 2022).

Topuzkanamış E, *Kapuçin Maymunları Neden Salatalık Sevmez? - Hukuku Anlamak İçin Kısa Bir Giriş*, (On İki Levha, 2022).

Universität Bamberg, ‘Allgemeines zu Rechtsnormen’, (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_lehrstuehle/arbeitsrecht/Skripten/VerfassRecht.pdf> Erişim Tarihi: 29 Kasım 2022).

Universität Göttingen, ‘Rechtsverordnung – Satzung – Verwaltungsvorschrift’, (chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/356808ec5ece2495e4d2e65298a69a1b.pdf/Microsoft%20Word%20-%20Rechtsverordnung.doc.pdf> Erişim Tarihi: 29 Kasım 2022).

Universität Hamburg, ‘Immatrikulation und Zulassung’, <https://www.uni-hamburg.de/campuscenter/studienorganisation/ordnungen-satzungen/satzungen-immatrikulation-zulassung.html> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

Universität Konstanz, ‘Satzungen, Ordnungen und Richtlinien’, <https://www.uni-konstanz.de/universitaet/leitung-organisation-und-verwaltung/struktur-prozesse-und-rechtliches/satzungen-ordnungen-und-richtlinien/> Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022.

Uygun B, ‘Bakanlar Kurulunun Oluşumu: Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya Örnekleri’, (Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2016).

Yalçındağ S, ‘Federal Almanya`da Yerel Yönetimler’, (1989) 22(1) Amme İdaresi Dergisi, 33-66.

Yügrük E, ‘2017 Anayasa Değişikliklerine Göre Yürütme Organının Düzenleme Yetkisinin Alanı ve Sınırları’, (Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2018).

Ziamou T, ‘Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspectives in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems’ (2000) 60 Heidelberg Journal of International Law, 41-102.