

# GENEL KARARLARIN HUKUKİ REJİMİ

## *The Legal Regime of General Decisions*

Dr. Öğr. Üyesi Hayrettin YILDIZ\* - Dr. Öğr. Üyesi Sırrı DÜĞER\*\*

Geliş Tarihi: 22.10.2019 Kabul Tarihi: 03.04.2020

### ÖZET

İdare hukuku öğretisinde idari işlemler, çoğunlukla birel ve düzenleyici işlemler şeklinde ikiye ayrılarak incelenmektedir. Düzenleyici işlemler, soyut, kural koyucu ve muhatabı ismen belli olmayan işlemler iken; birel işlemler, somut, bir kez uygulanmakla tükenen ve muhatabı ismen belli işlemler şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu iki ayrı idari işlemin dışında, her iki işlem türünün bazı özelliklerini taşıyan ve farklı isimlendirmeler olmakla beraber doktrinin çoğunluğu tarafından “genel karar” olarak adlandırılan üçüncü bir türün varlığı da kabul edilmektedir. Genel kararlar, somut duruma ilişkin işlemler olmak bakımından birel işleme, işlemin muhataplarının ismen belli olmaması bakımından ise düzenleyici işleme benzemektedir. Ancak, aradaki ayrım bir nitelendirme veya tanım ile sona ermemekte, bu sui-generis idari işlemin hukuki rejiminin de belirlenmesi gerekmektedir. Nitekim, bu çalışma da genel olarak bu çabaya özgülenmiştir. Bu kapsamda öncelikle genel kararın birel ve düzenleyici işlemten ayrıştırılması konusu ele alınmakta, daha sonra da yargısal makamlar tarafından konu hakkında verilen kararlar da dikkate alınarak bir hukuki rejimin tespit edilmesi ve ortaya konmasına çalışılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Genel karar, Ara işlem, İdari işlem, Birel idari işlem, Düzenleyici idari işlem.

### ABSTRACT

Administrative acts are evaluated by dividing them into as individual and regulatory acts. While regulatory acts are abstract, rule-making/normative and addressee of which are not defined by name, individual acts are concrete, exhaustible once applied and addressee of which are defined by name. Apart from these two administrative acts, the existence of a third type of administrative act which has some characteristics of both types of transactions is accepted. Although there are different nomenclatures, it is called as “general decision” by the majority of the doctrine. General Decisions are similar to individual acts in terms of being related to concrete situations and are similar to regulatory acts in terms of non-definability of the addressee of the action. However, the distinction does not end with a simple characterization or definition, and the legal regime of this sui-generis administrative act needs to be determined. As a matter of fact, this study is generally dedicated to this effort. In this context, first of all, the issue of distinction of the general decisions from the individual and regulatory actions/acts is discussed and then a legal regime is tried to be determined and put forward by taking the decisions made by the judicial authorities into consideration.

**Keywords:** General decision, Intermediate act, Administrative act, Individual administrative act, Regulatory administrative act.

\* Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi, e-posta:hayrettin.yildiz@yalova.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-8254-640X

\*\* Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi, e-posta:duger@live.de, ORCID ID: 0000-0002-1132-8138.

## GİRİŞ

İdare tarafından tesis edilen işlemler genel kabul gören bir anlayışla birel (ya da bireysel) ve düzenleyici işlemler şeklinde iki ayrı kategoriye ayrılarak incelenmektedir. Bu çalışmanın konusunu teşkil eden genel kararlar ise ne bütünüyle birel işlemler alanına ne de bütünüyle düzenleyici işlemler alanına dahil edilebildiklerinden kendilerine özgü bir yapı ortaya koymaktadır. Danıştay'ın da 2008 yılında verdiği bir kararında, birel-düzenleyici işlem kategorileri dışında üçüncü bir işlemin varlığını kabul ettiği görülmektedir. Yüksek Mahkeme, bu işlemlerden söz ederken “genel” kavramının sadece düzenleyici işlemlere münhasır olmadığını da dile getirmektedir: “Öte yandan, bazı idari işlemlerin, «genel» olmalarına karşın, düzenleyici işlem niteliğinde olmadıklarını da belirtmek gerekir. Bir işlemin kural (düzenleme) olup olmadığı, salt bunları yapanların niteliklerine göre değil, bu işlemlerin içerikleri ve doğurdıkları hukuksal sonuçlar da göz önünde bulundurulmak suretiyle saptanmalıdır”<sup>1</sup>. Bahsi geçen Danıştay kararında genel nitelikte ancak düzenleyici olmayan işlemler bulunduğu belirtmek suretiyle esasında genel kararlardan bahsedildiğini ileri sürmek mümkündür.

İdari Yargılama Usul Kanunumuz, birel ve düzenleyici işlemler için ayrı hukuki rejimler öngörmüşse de her iki işlem türünün özelliklerini taşıyabilen genel karar için bir “ara hukuki rejim” öngörmemiştir. Bu durum ise genel karardan doğan uyumsuzluğun, ağır basan niteliğe göre birel veya düzenleyici işlemlerden birinin hukuki rejimine tabi olması/tutulması sonucunu doğurmaktadır. Genel karara ilişkin açıklamaların da hukuki rejimin belirlenmesine yönelik çıkarımlarla beraber ele alınması gerekmektedir. Hukuki rejimin tespiti açısından bu belirleme son derece önemlidir. Zira bir idari işlem, birel olarak nitelendirilirse birel işlemlerin hukuki rejimine, düzenleyici işlem olarak nitelendirilirse, düzenleyici işlemlerin hukuki rejimine tabi tutulacaktır. Anayasanın 125. maddesinde ifadesini bulan “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine yargı yolu açıktır” hükmü bu belirlemenin yapılmasını gerektirmektedir. Ayrıca, doktrinde bazı yazarlarca, bu tür işlemlerin iptal davasının konusunu oluşturmayacakları yönünde ileri sürülen görüşlerin<sup>2</sup> de hukuken geçerli olup olmadığının da irdelenmesi gerekir.

Çalışmamızın ana konusunu genel karar olarak ifade edilen işlemlerin, hukuki niteliklerinde/belirsizlik nedeniyle bunlara uygulanacak hukuki rejimin belirlenmesine yönelik değerlendirmeler oluşturmaktadır. Bu kapsamda öncelikle genel kararın kavramsal açıklamasına yer verilmiş (I), sonra genel

---

<sup>1</sup> Danıştay 5. Dairesinin Kararı, T. 13.02.2008, E. 2007/7830, K. 2008/772 (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> - 17 Ocak 2020).

<sup>2</sup> Celal Erkut, *İptal davasının konusunu oluşturma bakımından idari işlemin kimliği*, Danıştay Yayınları, Ankara, 1990, s. 30.

kararların hukuki niteliği idari işlemin unsurları açısından değerlendirilmiş (II), daha sonra da genel kararların birel ve düzenleyici işlemlerden farkları ortaya konulmuştur (III). Çalışmamızın son kısmında ise genel kararların yargısal denetimi üzerinde durulmuştur (IV).

## I. GENEL KARAR KAVRAMININ KAVRAMSAL AÇIKLAMASI

İdari işlem kuramı, idari işlemin özel hukuk işlemlerinden ayırt edilmesini sağlayan, bu yönüyle de idare hukukuna asıl vasfını kazandıran temel konuların başında gelmektedir. Bu kapsamda idari işlem kavramı genel olarak, öznesinin “idare” olduğu, hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade açıklaması şeklinde tanımlanmaktadır<sup>3</sup>. Bu tanıma kamu gücünün kullanılmasıyla, üçüncü kişilerin hukuki durumlarında tek taraflı değişiklik meydana getirme özelliklerini de eklemek gerekir<sup>4</sup>. Öncelikle idari işlemin özelliklerini taşıması nedeniyle genel kararın da bir idari işlem olduğu konusunda kuşku bulunmaması gerekir. Zira bu işlem de idare tarafından tesis edilmekte ve diğer tüm idari işlemler gibi tek taraflı irade açıklaması ile hukuki sonuç doğurmaktadır. Ayrıca, genel kararın temelde kamu gücüne dayandığını da ifade etmek gerekir.

İdari işlemler, kendi içerisinde birel idari işlem ve düzenleyici idari işlem olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Birel idari işlem, işlemin muhatabının kişisel olarak belli olduğu, somut, bir kez uygulanmakla tükenen ve işlemin yalnızca belli kişi veya nesneler için hukuki sonuç doğurduğu işlem türüdür<sup>5</sup>. Birel işlemin tipik örneği vergi işlemlerdir. Vergi mükellefi hakkında uygulanan tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil işlemleri ve keza vergi indirimleri birer birel idari işlem olarak kabul edilmektedir<sup>6</sup>. Yine, muhatabı hakkında uygulanan idari para cezaları ve disiplin cezaları da birel idari işlemlere örnek olarak verilebilir. Düzenleyici idari işlemler ise, birel işlemlerin aksine, işlemin muhatabının kişisel olarak belli olmadığı, soyut, bir kez uygulanmakla tükenmeyen, işlemin uygulanması mümkün (düzenleyici işlemin kapsamına giren) herkes için geçerli olduğu işlem türüdür<sup>7</sup>. Düzenleyici işlemler, norm niteliği taşıdıklarından yasama benzeri işlemler olarak da adlandırılırlar<sup>8</sup>. Bu kapsamda Anayasada

---

<sup>3</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt I, Ekin Yayınevi, 3. Baskı, Bursa, 2019, s. 719.

<sup>4</sup> Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 10. b., Ankara: Savaş Yayınevi, 2019, s. 319.

<sup>5</sup> İl Han Özay, *Günışığında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, s. 435; Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku* Cilt 1, Genel Esaslar, Turhan kitabevi, 13. Baskı, Ankara, 2019, s. 325; Gözler, *op.cit*, s. 730.

<sup>6</sup> Özay, *op.cit*, s. 641-644.

<sup>7</sup> Hasan Nuri Yaşar, *İdare Hukuku*, Der Yayınları, 2. Basım, İstanbul, 2014, s. 264; Turan Yıldırım, Melikşah Yasin, Nur Karan, Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukuku*, XII Levha Yayınları, 7. Baskı, İstanbul, 2019, s. 339; Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s. 143.

<sup>8</sup> Gözler, *op.cit*, s. 724.

düzenlenmiş olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri (104. md), yönetmelik (124. md) gibi işlemler idare tarafından çıkarılan düzenleyici işlemlere örnek olarak verilebilir. Bunlara Anayasanın mülga 115. maddesinde düzenlenmiş olan tüzükler de eklenebilir. Elbette düzenleyici işlemler bunlardan ibaret değildir ve idare, “adsız düzenleyici işlemler” olarak adlandırılan tebliğ, genelge, sirküler, tamim, yönerge gibi düzenleyici işlemler de ortaya koymaktadır.

İdare hukukunda “genel” sıfatı düzenleyici işlemler bakımından, “karar” kavramı ise daha ziyade birel idari işlemler bakımından kullanılmaktadır. Nitekim doktrinde bazı yazarlar birel idari işlem den bahsederken aynı zamanda “idari karar” ifadesini kullanmaktadır<sup>9</sup>. Bu açıdan “genel karar” ifadesindeki “genel” kavramının bahse konu işlemin düzenleyici olma özelliğini, “karar” kavramının ise işlemin birel olma özelliğini ifade etmek için kullanıldığı ifade edilebilir. Zira daha önce de ifade edildiği üzere genel karar, hem birel hem düzenleyici idari işlemin özelliklerini taşımaktadır. Bununla beraber genel karar, her iki işlem türünün bazı özelliklerini taşımasından hareketle “hem birel hem düzenleyici işlem” şeklinde nitelenemeyeceği gibi aşağıda incelenen yargı kararları dikkate alınacak olursa, hukuki rejim bakımından “ne birel ne düzenleyici işlem” şeklinde de nitelendirilebilmektedir.

Türk hukukunda genel kararları ifade etmek amacıyla “genel karar”<sup>10</sup> kavramı yerine başka ifadelerin de kullanıldığına rastlanabilmektedir. Örneğin Özay, işlemin niteliğini kavrama yansıtmak amacıyla “genel etkili geçici karar”<sup>11</sup> ifadesini tercih ederken; Gözler, genel kararın iki işlem türü arasında kalan yönünü vurgulamak amacıyla “ara işlemler”<sup>12</sup> ifadesini tercih etmektedir. Duran, işlemin geçerlilik süresini temel alarak “geçici düzenlemeler”<sup>13</sup> tabirini kullanırken bunları genel düzenleyici işlem olarak kabul etmektedir. Karahanoğulları, “genel karar” ifadesi ile uyumlu olacak şekilde “genel idari karar”<sup>14</sup> ifadesini tercih etmektedir. Erku’tun ise birel idari işlemi

---

<sup>9</sup> Metin Günday, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınları, 11. Baskı, Ankara, 2017, s. 123 vd.; Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, 8. Bası, Ankara, 2019, s. 228 vd.

<sup>10</sup> Bahtiyar Akyılmaz, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 48. Bizim hukukumuzda üstünde net bir biçimde uzlaşılan bir tanımlı olmamakla beraber Alman İdari Usul Yasasının 35. maddesinde “genel karar”ın somut bir tanımlı bulunmaktadır. Buna göre “genel karar, ortak özellikleri tanımlanmış ya da tanımlanabilir bir grup insana yöneltilen ya da bir şeyin kamusal niteliği ile ya da o şeyin kamuca kullanılması ile ilgili bir idari işlemidir”. VwVfG madde 35’ten aktaran Akyılmaz, *op. cit.*, s. 48-49.

<sup>11</sup> Özay, *op. cit.*, 432

<sup>12</sup> Gözler, *op.cit.*, s. 772.

<sup>13</sup> Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1982, s. 206

<sup>14</sup> Onur Karahanoğulları, İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme), Turhan Kitabevi, 4. Bası, Ankara, 2018, s. 170

çağrıştırırcasına “yapılmakla tükenen işlem”<sup>15</sup> ifadesini kullanmayı tercih ettiği görülmektedir.

Fransız hukukunda da genel karardan söz etmek için farklı ifadeler kullanılmaktadır. Örneğin Chapus, bu kararlar için *actes intermédiaires* (ara işlem) veya *actes particuliers* (özel durumlara ilişkin işlem) gibi ifadeler kullanıldığını ancak kendisinin “*décisions d’espèce*” (somut olaylara ilişkin kararlar)<sup>16</sup> ifadesini kullanmayı tercih ettiğini belirtmektedir. Buna karşın De Laubadere, Venezia ve Gaudemet ise Fransız idari yargısının kullandığı “*actes non réglementaires*” (düzenleyici olmayan işlemler)<sup>17</sup> ifadesini kullanmaktadır. Buna ilaveten, genel karar olarak nitelenebilecek işlemleri ne düzenleyici ne bireysel işlem (*actes ni réglementaires, ni individuels*) şeklinde tanımlayanların da mevcut olduğunu belirtmek gerekir<sup>18</sup>.

Ayrıca, doktrinde genel olarak, söz konusu işlemi tanımlayan cümlelerde de “birel” ve “düzenleyici” kavramlarından yararlanıldığı görülmektedir. Örneğin genel karar için; “genel olduğu halde düzenleyici olmayan işlemler”<sup>19</sup>, “somut bir duruma ilişkin norm koyan işlemler”<sup>20</sup>, “hem bireysel hem düzenleyici işlemin özelliklerini taşıyan işlemler”<sup>21</sup>, “genele yönelik olmakla beraber süreli (geçerliliği belli bir süreye bağlı olan) işlemler”<sup>22</sup>, “var olan düzenleyici işlemi değiştirmedeği halde bireysel statü alanının dışına taşan işlemler”<sup>23</sup>, “belli bir süre ile belli bir toplumsal ve doğal olguya göre hizmet düzenini değiştiren işlemler”<sup>24</sup>, “genel etkili ancak geçici nitelikteki kararlar”<sup>25</sup> gibi ifadelerin kullanıldığına tanıklık edilmektedir.

Yukarıda sıralanan kavramlar, doktrin tarafından genel kararlar için kullanılan ifade türleridir. Bununla beraber “genel karar” kavramının hukuk literatürümüzde benimsenmiş oluşu ve bu kavramın mevzu bahis olan hususu

---

<sup>15</sup> Erkut, *op. cit.*, s. 30.

<sup>16</sup> René Chapus, *Droit Administratif Général*, Tome 1, Montchrestien, 15. Baskı, Paris, 2001, s. 527

<sup>17</sup> Andre De Laubadere, Jean Claude Venezia ve Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Cilt 1, LGJD, 15. Baskı, Paris, 1999, s. 628 (Nakleden- Gözler, *op.cit.*, s. 773)

<sup>18</sup> Pierre-Laurent Frier ve Jacques Petit, *Précis de droit administratif*, Montchrestien, 4<sup>e</sup> Edition, Paris, 2006, s. 80

<sup>19</sup> Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, s. 325.

<sup>20</sup> Chapus, *op. cit.*, s. 527.

<sup>21</sup> Gözler, *op. cit.*, s. 773.

<sup>22</sup> Özey, *op. cit.*, s. 432.

<sup>23</sup> “...des décisions qui, sans être de portée générale car elles appliquent à des cas donnés une réglementation préexistante qu’elles ne modifient pas, produisent cependant des effets qui dépassent les situations individuelles.” Frier, Petit, *op. cit.*, s. 80.

<sup>24</sup> Karahanoğulları, *op. cit.*, s. 170.

<sup>25</sup> Oğuz Sancakdar, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 8. b., Ankara: Seçkin Yayınları, 2019, s. 307.

anlaşılır kılmasından dolayı, bu çalışmada kendisinden “genel karar” olarak bahsedilmeye devam edileceğini belirtmekte yarar görülmektedir.

## II. İDARİ İŞLEMİN UNSURLARI YÖNÜNDEN GENEL KARAR

İdari işlemin unsurları, işlemi oluşturan öğelerden oluşmaktadır. 2577 sayılı İYUK’un 2. maddesine göre bunlar, yetki, şekil, sebep, konu ve amaçtır. Genel kararın da bu unsurlar yönünden ele alınması gerekmektedir. Bu açıdan hangi idari makamların genel kararlar alabileceği, bu kararlar alınırken hangi şekil ve usullere uyulması gerektiği, işlemin sebep ve konu unsurlarının nelerden oluştuğu ve nihayet genel kararın hangi amaçlarla oluşturulduğunun kısaca ortaya konmasında yarar görülmektedir<sup>26</sup>.

Yetki unsuru, bir idari makam ya da organın belli bir konuda işlem tesis edebilme ehliyetidir<sup>27</sup>. Buna göre genel kararı, konu itibarıyla yetkili olan idare hangisi ise o alabilir. Ancak, bilindiği üzere idare hukukundan yetkisizlik asıl yetkili olma durumu istisna olduğundan, mevzuatla, ilgili idareye bu konuda yetki verilmiş olması gerekmektedir. Bu bakımdan, kendi görev alanının kapsamında olmak kaydıyla her idari makam ya da organın genel karar alabileceği kabul edilmektedir<sup>28</sup>. Elbette, bu kapsama bütün kamu idareleri ve kamu tüzel kişileri dahildir. Nitekim Sezginer, EPDK tarafından verilen “20 Dağıtım Şirketi için Gelir Gereksinimleri Hesaplaması ve Tarife Metodolojisi” başlıklı kararı bir genel karar olarak nitelemektedir<sup>29</sup>. Söz konusu işlemde EPDK, perakende satış hizmeti bedelinin hesaplanmasına ilişkin olarak özel bir hüküm (perakende satış hizmeti bedelinin kWh bazında belirlenmesi) öngörmektedir. Bu hüküm belli veya belirlenebilir sayıda sözleşmeciler için tek taraflı olarak ve bir kez uygulanmak üzere belirlendiğinden genel karar olarak değerlendirilmiştir<sup>30</sup>. Bu arada, Kurum’un, 4628 sayılı Enerji Piyasası Kanunu’nun o dönem yürürlükte bulunan geçici 9. maddesi kapsamında dava konusu kararı alma yetkisine sahip olduğu görülmektedir<sup>31</sup>.

Şekil unsuru, idari işlem tesis edilirken bu işlemin dış dünyaya yansımada

---

<sup>26</sup> Genel kararın, idari işlemin unsurları yönünden klasik teoriden pek ayrılmadığı düşünüldüğünden, bu hususta kısaca bilgi verilmesi yeterli görülmüştür.

<sup>27</sup> Gözler, *op.cit.*, s. 844 vd.

<sup>28</sup> Sancakdar, *op.cit.*, s. 308.

<sup>29</sup> Murat Sezginer, “İdarenin Müdahale Ettiği Özel Hukuk Sözleşmeleri (Bileşik İradeli “Birleşme” Sözleşmeleri)”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.17, S. 1-2, Ankara, 2013, s. 1611-1612.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Bununla beraber mevcut olayda EPDK kararının, yetki unsuru itibarıyla değil konu unsuru itibarıyla hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edildiği görülmektedir. Bkz. Danıştay 13. Dairesinin Kararı, T. 06.04.2011, E.2008/2695, K.2011/1368 (Nakleden-Sezginer, *op.cit.*, s. 1609-1610).

kullanılan formdur<sup>32</sup>. İdare hukukunda hakim şekil kuralı yazılı şekildir, istisnaen sözlü şekle de başvurulabilir<sup>33</sup>. Ancak bundan başka, idari işlemin belli bir davranış ve hareketle de tesis edilebilmesi mümkündür. Genel kararların alınmasında hem yazılı şekil hem sözlü şekil uygulanabilmekte, keza hareketle de genel kararlar alınabilmektedir. Örnek vermek gerekirse, kötü hava koşulları dolayısıyla valiler tarafından verilen okulların belli bir süre için tatil edilmesi kararları genellikle yazılı olarak ilan edilmektedir. Yine kolluk görevlileri göstericilerin dağıtılması amacıyla uyarıda bulunurken sözlü olarak işlem tesis etmektedirler. Hareket veya davranışlarla idari işlemin tesis edilmesine örnek olarak da genelde trafik polisinin trafiği yönetirken el hareketleri ile verdiği dur-kalk-geç komutları verilmektedir. Bu örneklerin hepsi de genel kararın özelliklerini taşımaktadır.

İYUK'ta şekil unsuru, ayrıca idari işlemin usulünü kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Usul ise, idari işlemler tesis edilirken izlenen prosedür ve aşamaları ifade etmektedir. Bu kapsamda mevzuatın, bir genel kararın alınması sırasında başka bir idari makamın görüş veya onayının bulunmasını veya işlem yapılmadan önce bazı araştırma ve tespitlerin yapılmasını şart koşması mümkündür. Bu durumda, ilgili makamın görüş veya önerisinin alınmaması veya gerekli araştırma ve tespitlerin yapılmaması durumunda tesis edilen genel karar usul yönünden hukuka aykırı olacaktır. Örneğin 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 7. maddesine göre korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının ve doğal sit alanlarının tespiti, Kültür ve Turizm Bakanlığının koordinatörlüğünde ilgili ve faaliyetleri etkilenen kurum ve kuruluşların görüşü alınarak yapılmalıdır. Bu durumda söz konusu görüşler alınmadan yapılacak olan bir sit alanı tespiti hukuka aykırı olacaktır.

İdari işlemin sebep unsuru, idareyi belli bir işlem yapmaya sevk eden

---

<sup>32</sup> Günday, *op.cit.* s. 144.

<sup>33</sup> Yazılı şekil kuralının temeline, Anayasamızdaki bazı hükümler dayanak teşkil edebilir. Örneğin Anayasanın 125. maddesinde “idari işlemlere karşı açılacak davalarda süre, yazılı bildirim tarihinden itibaren başlar” demek suretiyle idari işlemlerde yazılılık kuralına gönderme yapmaktadır. Bunun dışında dilekçe hakkını düzenleyen 74. maddede bireylerin kendileri ile ilgili başvurularının sonucunun gecikmeksizin, yazılı olarak bildirileceği ifade edilmiştir. Keza Anayasanın 40. maddesinde devletin, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorunda olduğu ifade edilmiştir. Her ne kadar söz konusu hükümde bunun yazılı olarak yapılması gerektiği açıkça ifade edilmiş olmasa da böyle bir bildirimin sözlü olarak yapılabileceğinin anlaşılmasına imkân bulunmamaktadır. Bu yükümlülüğün yerine getirildiğinin ortaya konması için yazılı bir metne ihtiyaç bulunduğu açıktır. Yazılı şekil kuralının Danıştay kararlarında da yerini bulduğu görülmektedir: “idare hukukunda, kural olarak, idari işlemin yazılı olması, idarenin iş ve işlemlerinin yazılılık esasına göre yürütülmesi gerekmektedir” Danıştay 6. Dairesinin Kararı, T. 24.04.2012, E. 2011/8290, K. 2012/1937 (<https://legalbank.net> – 25 Ocak 2020).

hukuki veya fiili etkenlerden oluşur<sup>34</sup>. Örneğin vesayet makamı olan valiliğin bir yerel yönetimin kararlarını onaylaması işlemi ne düzenleyici ne de birel bir işlemdir<sup>35</sup>. Valiliğin onay işleminin sebebi ise yerel yönetimin bir karardır. Yani bu durumda hukuki bir etken söz konusudur. Doğal afet nedeniyle belli bir bölgede okulların tatil edilmesinde veya aynı alanda “afet bölgesi” ilan edilmesinde ise sebep ögesini, fiili bir durum olan doğal afet teşkil etmektedir.

Bir idari işlemin konusu onun hukuk alanında doğurduğu sonuç ve yine bu alanda meydana getirdiği değişikliktir. Bu nedenle konu ögesi, yapılan işlemin doğrudan kendisi olarak değerlendirilmektedir<sup>36</sup>. Örneğin, aşırı yağış nedeniyle dağ yolundan geçişin iki gün süreyle yasaklanması genel kararında işlemin konusu, dağ yolunun kullanımının yasaklanmasıdır.

Genel kararın Alman idari Usul Kanunu’nun (Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)) 35. maddesinin ikinci cümlesinde verilmiş olan tanımı, işlemin konu ögesine ilişkin olarak da bilgi vermektedir. Buna göre, “*genel karar, ortak özellikleri tanımlanmış ya da tanımlanabilir bir grup insana yöneltilen ya da bir şeyin kamusal niteliği ile ya da o şeyin kamuca kullanılması ile ilgili bir işlemdir*”<sup>37</sup>. Dolayısıyla genel kararda, konu unsuru bakımından başlıca iki alana yönelik düzenlemeler bulunmaktadır. Öncelikle genel kararlar, bireylerin haklarına ilişkin olarak veya bir şeyin (nesnenin) kamusal özelliklerinin düzenlenmesine yönelik işlemler biçiminde ortaya çıkmaktadır<sup>38</sup>. Bireylerin haklarına ilişkin genel karara örnek olarak av yasağı veya grev erteleme kararı, bir şeyin kamusal özelliklerinin düzenlenmesine yönelik genel karara örnek olarak ise karayolunun inşası ile yükümlü makamın karayolunda seyrüseferi gerçekleştirmek amacıyla belli bir taşınmazı tahsis etmesi kararı<sup>39</sup> verilebilir.

Buna ilaveten, Alman hukukunda bir idari işlem, birden fazla kişiye hitap etmesine rağmen zaman veya yer açısından belirli bir duruma ilişkin olabilir. Böyle bir durumda eğer idari işlemin ilişkin olduğu kişiler, ortak özellikleri itibarıyla belirlenebilir nitelikte ise VwVfG 35. maddesinin ikinci cümlesine uygun bir kararın varlığından söz edilebilir. Belirli bir caddenin bomba tehlikesi nedeniyle kullanılmasının yasaklanması veya bulaşıcı bir hastalığın yayılmasının engellenmesi amacıyla belirsiz sayıda insana yönelik olarak belirli bir zaman dilimi için çeşitli tedbirlere başvurulmasında da aynı kapsamda işlemler söz konusudur. Yine sağlığa zararlı olması sebebiyle

---

<sup>34</sup> Karahanoğulları, *op.cit.*, s. 462 vd.

<sup>35</sup> Chapus, *op.cit.*, s. 528; Gözler, *op.cit.*, s. 772.

<sup>36</sup> Gözler, *op.cit.*, s. 1044-1045.

<sup>37</sup> Akyılmaz, *op.cit.*, s. 48-49; Sancakdar, *op.cit.*, s. 307-308.

<sup>38</sup> Akyılmaz, *op.cit.*, s. 50.

<sup>39</sup> Peter Weides, *Verwaltungsverfahren und Wiederspruchsverfahren*, 3. Aufl., München, 1993, s. 30 (Nakleden-Akyılmaz, *op.cit.*, s. 51).



belirli bir ürünün belirli bir alan içinde satılmasını yasaklayan işlem de genel karar olarak kabul edilebilir. Son olarak, bir konu veya şeyin kamusal niteliğinin düzenlenmesine, caddenin trafiğe kapatılması veya açılması, su rezerv/koruma alanının belirlenmesi, tabiat anıtının tabiat anıtları siciline kaydedilmesine karar verilmesi şeklinde örnekler de verilebilir<sup>40</sup>.

İdare hukukunda tüm işlem ve eylemlerin temel amacı kamu yararıdır<sup>41</sup>. İdare, hukuki veya fiili etkenlerin varlığı ya da herhangi bir sebebin yokluğu halinde dahi işlem tesis ederken kamu yararı amacını gözetmek zorundadır. Böyle bir amaç söz konusu değilse, idare harekete geçemeyeceği gibi yapılan işlem yetki saptırması teşkil edeceğinden hukuka aykırı olacaktır. Örneğin okulların kar yağışı nedeniyle tatil edilmesinde amaç öğrencilerin güvenliğini sağlamak, bir yerin sit alanı ilan edilmesinde amaç tarihi değerlerin korunmasıdır. Bu amaçların her biri kamu yararının sağlanmasına hizmet etmektedir.

### III. GENEL KARARIN BİREL VE DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERDEN AYIRT EDİLMESİ

Yukarıda bahsi geçtiği üzere genel karar, hem birel hem düzenleyici işlemin özelliklerini taşımaktadır. Bu açıdan genel kararın hangi özelliklerinin birel, hangi özelliklerinin düzenleyici işlemle benzerlik gösterdiğinin ortaya konması gerekmektedir. Genel kararın birel işlemle benzerliği düzenleyici işlemle farkını, düzenleyici işlemle benzerliği birel işlemle farkını ortaya koymaktadır. Bu etkileşim aynı zamanda karşılıklıdır, yani benzeşen yönler de karşılıklı olarak farklılaşan noktaları göz önüne getirmektedir.

Bununla beraber genel kararın, ne düzenleyici işlemle ne de birel işlemle örtüşen yönleri de olabilmektedir. Örneğin kamulaştırılacak alan belirlenmeden önce verilmiş olan kamu yararı kararları bu yöndedir. Kamu yararı kararı (*déclaration d'utilité public*), belli bir bireyi ya da nesneyi hedef almadığından birel işlem olarak değerlendirilememektedir; aynı şekilde bu kararla belli bir kural veya norm konulmadığından düzenleyici işlemler kategorisine de dahil edilememektedir<sup>42</sup>.

#### A. Genel Kararın Birel İşlemlerden Ayırt Edilmesi

Birel idari işlem, muhatabı belli, somut durum oluşturan ve bir kez

---

<sup>40</sup> Mahendra P. Singh, *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Springer Verlag, Berlin Heidelberg, 1985, s. 34.

<sup>41</sup> Günday, *op.cit.*, s. 160.

<sup>42</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, C.I, *op. cit.*, s. 772; Chapus, *Droit Administratif Général*, Tome 1, *op. cit.*, s. 528. Conseil d'Etat, 10 Mayıs 1968, Commune de Brovès, Rec., s. 297 (Nakleden-Pierre Delvolvé, *l'acte administratif*, Extrait du répertoire de contentieux administratif Dalloz, Sirey, 1983, s 120); Frier ve Petit, *op.cit.*, s. 80.

uygulanmakla tükenen işlem şeklinde tanımlanabilir. Birel işlemlerin sadece bireyler hakkında değil cansız varlıklar ve eşyalar hakkında da tesis edilebileceğini belirtmek gerekir. Bu yüzden bu tür işlemlere bireysel değil, birel işlem denmesinin daha isabetli olduğu düşünülmektedir<sup>43</sup>. Birel işlemler daha çok tebliğ yoluyla ilgililerine duyurulurken, genel kararların bu şekilde ilgililere duyurulması zorunlu değildir. Şehir merkezinden yapılan anonslarla veya görsel ya da işitsel yayınlar vasıtasıyla ilan edilmekle de geçerlilik kazanabilirler.

Genel karar, belirli ya da belirlenebilir birden fazla kişiye yönelmesi bakımından birel işlemle benzerlik gösterir<sup>44</sup>. Ancak tekrar belirtmek gerekir ki yöneldiği kişi veya kişiler ismen zikredilmez. Örneğin açılan bir yarışmaya mimarların katılmasını yasaklayan kararlar bu yöndedir<sup>45</sup>. Bu tür bir kararda mimarlar, ismen belli değildir. Ama karar doğrudan hepsine uygulanmaktadır. Dolayısıyla birel işlemde işlemin muhatabı ismen belli iken, genel kararda işlemin muhatabı olan kişiler grup olarak belli olsa da ismen belli değildir.

Genel kararlar, aynı birel işlemler gibi nesnelere yönelik olarak alınmış olabilmektedir<sup>46</sup>. Örneğin, bir kamu tüzel kişinin özel malının kamu malı statüsüne sokulması birel işlemde bir nesneye yönelik idari karar söz konusudur. Belli bir bölgenin sit alanı ilan edilmesinde de yine genel kararın konusunu bir nesne oluşturmaktadır.

Genel kararlar da aynı birel işlemler gibi tek yanlılık, dışsal hukuki etki ve bir kere uygulanmakla tükenmek gibi özelliklere sahiptir<sup>47</sup>. Bu kararlar tek yanlıdır, muhatabın muvafakatine ihtiyaç duymadan etkilerini doğurur; bir kere uygulanmakla tükenir, süreklilik göstermez sadece somut durumun düzenlenmesi amaçlanır. Örneğin güvenlik nedeniyle bir gece boyunca kırsal alanda düğün yapılmasının yasaklanması, tek taraflı, dışsal hukuki etkiye sahip ve bir kez uygulanmakla tükenen bir işlemdir.

Birel işlemler bireyler hakkında belli bir süre için sonuç doğurmaktadır. Örneğin bir kimsenin öğrencilik statüsü, alacağı eğitime göre belli bir süreye tabidir. Keza memurlar asaleten atanmadan önce aday olarak atanır ve genellikle bir yıllık süreden sonra asaleten atamaları yapılır<sup>48</sup>. Benzer şekilde

---

<sup>43</sup> Özay, *op.cit*, s. 434; Karahanoğulları, *op.cit*, s. 168 vd.

<sup>44</sup> Akyılmaz, *op.cit*, 49.

<sup>45</sup> Conseil d'Etat, 10 Mayıs 1968, *Syndicat des Architectes de la Seine*, Rec., s. 269 (Nakleden-Delvolvé, *op.cit*, s 120).

<sup>46</sup> Akyılmaz, *op.cit*, 49.

<sup>47</sup> Akyılmaz, *op.cit*, 49; Sancakdar, *op.cit*, 308.

<sup>48</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Madde 54: "Sınavlarda başarılı olanlardan Devlet memurluğuna girmek isteyenler başarı listesindeki sıraya ve 47nci maddeye göre ilan edilen kadro sayısı kadar, kurumlarınca memur adayı olarak atanırlar.

Aday olarak atanmış Devlet memurunun adaylık süresi bir yıldan az iki yıldan çok olamaz ve bu süre içinde aday memurun başka kurumlara nakli yapılamaz".

genel kararlar da kısa sürelidir<sup>49</sup>. Bu sürelerin uzunluğu veya kısalığı buna dayalı olayların sürelerine bağlı olarak değişkenlik gösterir. Örneğin, aşırı yağış devam ettiği sürece belli bir güzergahın kullanılması yasaklanabilir. Aynı şekilde, güvenlik bölgesi ilanı da genelde belli bir alan hakkında belli bir süre için uygulanmaktadır. Her ne kadar 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu'nda süre yönünden sınırlama konulmamişsa da güvenlik bölgelerinin kurulması ve kaldırılması konusunda idareye yetki verilmiş olduğundan, bunların belli süreli olabileceği sonucu çıkartılabilir. Genel kararların süreli olması ise, bir kez uygulanmakla tükenmek özelliğine aykırılık teşkil etmez. Bu tür işlemlerde süre, örneğin trafik ışıklarında anlık olarak ortaya çıkarken, grev yasağı gibi işlemlerde daha uzun bir zaman dilimine yayılabilmektedir.

Birel işlemler gibi genel kararlar da soyut durumların değil somut durumların düzenlenmesini konu alır<sup>50</sup>. Bununla beraber ayrık olarak bazı işlemler muhatabı itibarıyla birel işlem niteliğindeyken, konusu itibarıyla soyut nitelikte olabilir<sup>51</sup>. Örneğin belli bir haneye yönelik olarak evinin önünde oluşan buz tabakasını tuzlama zorunluluğu getirilmesi bu yönde bir işlem olarak görülmektedir<sup>52</sup>. Buradaki soyutluk, buzlanma olayının ne zaman meydana geleceğinin belirsiz olmasıdır.

Bazı işlemler ise hem birel işlem hem genel karar şeklinde ortaya çıkabilme imkanına sahiptir. Burada ayırıcı unsur, işlemin muhataplarının belli olup olmamasıdır. Örneğin, trafik polisinin tek bir araca geçme işareti vermesi durumunda birel işlem, birden fazla araca geçme talimatı vermesi durumunda genel karar söz konusudur. Keza, belli bir bireye gece sokağa çıkma sınırlaması uygulanması durumunda birel işlem, buna karşın belli bir mahalle için bu sınırlamaya karar verilmesi durumunda genel karar söz konusudur. Dolayısıyla, genel karara konu işlemin muhatabının belli olması durumunda, esasında birel işlemin varlığından söz edilmelidir.

Genel kararlar, bir kez uygulanmakla tükenen işlemler olmakla beraber bu kararlar kapsamında yeni birel işlemlerin tesisi söz konusu olabilmektedir. Örneğin, afet bölgesi veya güvenlik bölgesi ilan edilen alanda taşınmazına ulaşamayan kişinin zararının karşılanmasına karar verilmesi, bir birel

---

<sup>49</sup> Murat Sezginer, İptal Davasının Uygulama alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 77.

<sup>50</sup> Akyılmaz, *op.cit.*, s. 50; Gözler, *op.cit.*, s. 772-773.

<sup>51</sup> Hartmut Maurer, *Droit Administratif Allemand*, (Traduit par Michele Fromont), LGDJ, Paris, 1964, s. 192 (Nakleden-Gözler, *op.cit.*, s. 773).

<sup>52</sup> Münster Yüksek İdare Mahkemesi, OVGE, C. 16, s. 289 (Maurer'den nakleden-Gözler, *op.cit.*, s. 773); Bununla beraber, somut olay bakımından verilen örneğin birel işlem yönünün ağır bastığı düşünülmektedir.

işlem niteliğindedir<sup>53</sup>. Ayrıca, 2565 sayılı Kanun'un 21. maddesinin a) bendinde güvenlik bölgesi "içindeki gerçek ve tüzelkişilere ait mallar"ın kamulaştırılabileceği düzenlenmiştir. Bu kamulaştırma işlemlerini de genel karar kapsamında tesis edilen birel işlemler olarak değerlendirmek mümkündür.

Birel işlemde olduğu gibi genel kararda da idari makam aldığı karar ile sayıları belli ya da belirlenebilir kişileri somut bir durum kapsamında belli bir davranışa yöneltme amacındadır<sup>54</sup>. Bireyin beklenen somut davranışa aykırı hareket etmesi durumunda tesis edilen yeni işlem, genel karar değil birel işlem niteliğindedir. Örneğin yıkılmakta olan bir yapıya girilmesinin yasaklanması durumunda idarenin yapıya girmeye çalışan kişilere yaptırım uygulaması, birel işlem şeklinde gerçekleşmektedir. Ayrıca, 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 74. maddesine göre, orman idaresinin göstereceği lüzum üzerine mahallerinin en büyük mülki amirleri, yangın gibi fevkalade hallerde ormanlara girmeyi men ve oralardaki her türlü işlerin tatilini emredebilirler. Bu emirler, soyut ve aynı zamanda bir kez uygulanmakla tükenen işlemler olduklarından genel karar niteliğinde kabul edilebilir. Bu tedbirlere riayet etmeyenlere, 6831 sayılı Kanun'un 107. maddesine göre mahallin en büyük mülki amiri tarafından Kabahatler Kanunu'nun 32. maddesine göre idarî para cezası verileceği öngörülmüştür. Bu cezalar da genel karar kapsamında tesis edilen yeni birel işlemler olarak değerlendirilebilir.

## **B. Genel Kararın Düzenleyici İşlemlerden Ayırt Edilmesi**

Düzenleyici işlemler, muhatapları ismen belli olmayan, bir kez uygulanmakla tükenmeyen, soyut kurallardan oluşan işlemlerdir. Devolvé'ye göre bir düzenleyici işlemin diğer işlemlerden ayırt edilmesi için söz konusu işlemin bir kamu hizmetinin düzenlenmesine ilişkin olması veya genel ve soyut kurallar koyması gerekir<sup>55</sup>. Düzenleyici işlemler genelde statüler oluştururlar ve bu düzenleyici işlemin kapsamına giren herkese aynı şekilde uygulanırlar. Özay'ın deyiimiyle düzenleyici işlemler, *"belli kişilere değil, belli bir alana yönelmiştir ve bu alan içerisinde bulunan kişileri aydınlattığı gibi bu alana girecek olan kişileri de geçici ya da sürekli olarak aydınlatır"*<sup>56</sup>.

Yöneldiği kitle üzerindeki etkisi yönünden bir düzenleyici işlem prensip olarak, her zaman ve her yerde (*erga omnes*) uygulanabilirken, genel kararlar sadece belirli bir süre için ve sadece yönelmiş olduğu grup hakkında

---

<sup>53</sup> Danıştay 6. Dairesinin Kararı, T. 10.09.2013, E. 2013/549, K. 2013/4734 (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> - 16 Nisan 2018).

<sup>54</sup> Akyılmaz, *op. cit.*, s. 50.

<sup>55</sup> Delvolvé, *op.cit.*, s.118.

<sup>56</sup> Özay, *op.cit.*, s. 445.

uygulanabilir<sup>57</sup>. Örneğin “kar kalınlığının belli bir sınırı aşması durumunda okulların iki gün tatil edileceğine yönelik” kural bir düzenleyici işlem niteliğindeyken, “Ankara’da bu limitin aşılması durumunda iki günlüğüne tatil kararı verilmesi” bir genel karar olarak kabul edilmektedir<sup>58</sup>. Burada karar hem belirli bir gruba yönelmektedir (Ankara’daki okullarda okuyan öğrenciler) hem de belli bir süre için (iki gün) yönelmektedir<sup>59</sup>.

Düzenleyici işlemle, işlem kapsamındaki herkes için genel ve objektif kurallar konulmakta ve bu kurallar herkes için aynı şekilde uygulanmaktadır. Ulusoy’a göre ise düzenleyici işlemler için belirleyici olan özellik soyutluk değil genelliktir<sup>60</sup>. Yazar, bu yüzden somut nitelikte işlem şeklinde gördüğü imar planlarını, genele yönelik olmaları nedeniyle düzenleyici işlem olarak değerlendirmektedir<sup>61</sup>. Buna göre işlem somut olsa bile genel kural koyucu özellik taşıdıysa birel değil düzenleyici işlem olarak kabul edilmelidir. Yazar, bu açıklamalar çerçevesinde bir bölgenin “afete maruz bölge” ilan edilmesi, bir caddenin tek yön olması veya üniversite idaresince geçme notunun 60’dan 70’e çıkarılmasına dair işlemleri düzenleyici işlem olarak kabul etmektedir<sup>62</sup>. Esasında soyut nitelikte olan ve kural koyan işlemler düzenleyici işlem, somut nitelikte olan ve kural koyan işlemler ise genel karar olarak kabul edilmelidir. Ulusoy ise, bu işlemler için genel karar ifadesini kullanmamakta ve bunları düzenleyici işlem olarak ifade etmekte böylece somut nitelikte olan ve kural koyan işlemleri genel karar olarak ifade edenlerden ayrılmaktadır.

Düzenleyici işlemi belirleyen nitelik, genellik yani genel kural/norm koyucu nitelikte olmasıdır. Bu bakımdan, belirli bir duruma ilişkin olmama yani soyutluk, düzenleyici işlemin esas niteliği olarak değerlendirilmemektedir. Dolayısıyla somut nitelikte olmasına rağmen genel kural koyma niteliğine sahip işlem, düzenleyici işlem olarak kabul edilmektedir<sup>63</sup>. Sonuç olarak Ulusoy, diğer yazarlardan farklı olarak somut bir duruma ilişkin olmasına rağmen kural koyma niteliğinde olan işlemleri düzenleyici işlem olarak kabul etmektedir<sup>64</sup>.

Başta dönülecek olursa, bir işlem somut ancak genel kural koyucu nitelikte değilse birel işlem; soyut ve kural koyucu nitelikte ise düzenleyici işlemdir. Bu bakımdan genel kararların somut olduğunu, bunlarla belli bir duruma ilişkin

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Söz konusu örnek Karahanoğulları’ndan alınmıştır, ancak yazar genel karar olarak nitelediğimiz durumu birel idari işlem olarak kabul etmektedir. Karahanoğulları, *op.cit.*, s. 170.

<sup>59</sup> Bu arada düzenleyici işlemlerin de kısa süreli olması ihtimal dahilindedir. Ancak, burada düzenleyici işlemlerin mahiyetlerine ilişkin olarak genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

<sup>60</sup> Ali D. Ulusoy, *Yeni Türk İdare Hukuku*, Yetkin, Ankara, 2019, s. 280-281.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Ulusoy, *op.cit.*, s. 281.

norm konulduğunu ifade etmek mümkündür. Bu sonuç aynı zamanda, genel kararın birel ve düzenleyici işleminden aldığı özellikleri de ortaya koymaktadır. Düzenleyici işlemler, genel, bir kez uygulanmakla tükenmeyen, soyut kural koyucu nitelikte işlemler iken; genel kararlar, genel, bir kez uygulanmakla tükenen buna karşın somut bir duruma ilişkin özel bir norm koyan işlemlerdir<sup>65</sup>. Buradaki somut duruma ilişkin olma ile bir kez uygulanmakla tükenme özelliklerinin ise birel işleminden alındığı dikkat çekmektedir.

Düzenleyici işlemler ile genel kararlar “genel” olmak bakımından ortak bir özelliğe sahip iken, bir kez uygulandığında tükenip tükenmeme ve konulan kuralın niteliği bakımından ayrılmaktadırlar. Soyut ve somut kural farkına ilişkin olarak yolların trafiğe kapatılması işlemi örnek verilebilir. Düzenleyici işlemin ortaya koyduğu soyut kuralda, belli bir husus, uzun süreler için (çoğunlukla zaman kaydı olmaksızın) belli bir kurala bağlanmaktadır: “yolların trafiğe açık olmasının esas olması”. Genel kuralın ortaya koyduğu somut kuralda ise, soyut kurala istisna getirilmekte ve bu kural kısa süreliğine askıya alınmaktadır: “yarış zamanı, yarış güzergahının üç günlüğüne trafiğe kapatılması”. Kanımızca somut olaya ilişkin kuralın özel norm olarak nitelendirilmesindeki esas neden, normun aynı zamanda sabit olmak zorunda olmamasından kaynaklanmaktadır. Zira yarış güzergahının, ihtiyaca göre üç değil, beş veya farklı sayıda gün için trafiğe kapatılması gerekebilir. Keza, mevcut durumda “üç gün” şeklinde belirlenen kural, başka bir yarış için “beş gün” şeklinde ortaya çıkabilir. Bu arada söz konusu askıya alma işlemi, düzenleyici işlemin değiştirildiği veya yürürlükten kaldırıldığı anlamına gelmemektedir<sup>66</sup>. Soyut kural, somut kuralların (genel kararların) ihdası için varlığını sürdürmeye devam etmek durumundadır.

Genel kararın bir diğer özelliği ise beklenmedik olayların vukuu halinde bir ihtiyaç ve tedbir olarak bu işleme başvurulmasıdır. Kar yağışının ulaşımı zora sokması durumunda, okullar için kar tatili kararı verilmesi örneğinde böyle bir durum söz konusudur. Buna karşın düzenleyici işlemler oluşturulmasındaki amaç ani veya kısa süreli ihtiyaçların değil sürekli ihtiyaçların karşılanmasıdır.

Düzenleyici işlem için başlıca şekil şartı yazılılık olmasına rağmen genel kararlar yazılı veya sözlü şekilde açıklanabilecekleri gibi sesle (trafik polisi düdüğü) hareketle (geç-dur-kalk komutları) hatta görsel araçlarla da (trafik ışıkları) açıklanabilmektedir<sup>67</sup>. Düzenleyici işlemler yayımlanarak yürürlüğe girerken, genel kararlar daha ziyade ilan yoluyla yürürlüğe girmektedir. Dolayısıyla duyurulmaları açısından bir benzerlik olduğu ifade edilebilir. Ancak Danıştay, güvenlik bölgesi kurulması ve kaldırılması kararlarının yayınlanmasının zorunlu olmadığına karar vermiştir. Bu açıdan, Danıştay’ın

---

<sup>65</sup> Akyılmaz, *op.cit.*, s. 49; Mükbil Özyörük, *İdare Hukuku Ders Notları*, Teksir, 1972-1973, s. 10-11

<sup>66</sup> Frier ve Petit, *op.cit.*, s. 80.

<sup>67</sup> Özey, *op.cit.*, s. 433.

bu işlemleri düzenleyici işlem olarak görmediği sonucu çıkarılabilir. Ancak bu işlemlerin duyurulmasında tebliğ de söz konusu olmadığından, birel işlem olarak görülmediği sonucu da çıkmaktadır.

Genel kararlar haklarında etki doğurdıkları bireyler bakımından kazanılmış hakka neden olmamak bakımından da düzenleyici işlemler ile benzerlik gösterirler. Bu yüzden her zaman değiştirilebilirler<sup>68</sup>. Bu bakımdan genel kararın alınmasında karar veren idari makamın bir takdir yetkisine sahip olduğu da belirtilebilir.

#### IV. GENEL KARARLARIN YARGISAL DENETİMİ

Anayasanın 125. maddesi idarenin bütün eylem ve işlemlerine yargı yolunu açtığına, genel kararlar da idare tarafından yapılan tasarruflar sonucunda tesis edilen işlemler olduğuna ve Anayasanın herhangi bir hükmü bu tür işlemler için bir yargılama muafiyeti tanımadığına göre bu tür işlemlerin de idarenin bütün işlemleri gibi yargı denetimine tabi olduğu açıktır. Bununla beraber genel kararların birel işlem mi yoksa düzenleyici işlem mi olarak kabul edilmesi gerektiği noktasında ihtilaf bulunduğundan, bu kararların hukuki nitelendirmesinde ve hukuki rejimlerinin belirlenmesinde de tereddütler ortaya çıkmaktadır. Konu hakkında, bu tür işlemlerin birel işlem olarak kabul edilmesi ve birel işlemin hukuki rejimine tabi tutulması görüşünü savunanlar<sup>69</sup> olduğu gibi bu tür işlemlerin yargısal denetiminin mümkün olmadığını düşünenler de bulunmaktadır<sup>70</sup>.

Frier ve Petit, genel karar niteliğindeki işlemlerin düzenleyici işlem olmadıkları için haklarında hukuka aykırılık savı ileri sürülemediğini<sup>71</sup>, yine birel işlem de olmadıkları ve ismen belirli kişi veya nesneleri hedef almadıkları için iptal davasının koşullarını sağlamadıklarını ileri sürmektedirler<sup>72</sup>. Ancak, bahsi geçen yazarların kullandığı temel örneğin kamu yararı kararı olduğunu belirtmek gerekir. Nitekim Danıştay da kamu yararı kararlarının tek başına dava konusu edilmesini kabul etmemekte, ancak kamulaştırma işlemi hakkında açılan iptal davasında kamu yararı kararının da hukuka aykırılığının ileri sürülebileceğini kabul etmektedir<sup>73</sup>.

Benzer şekil de Erkut da genel kararlarda iradenin açıklanması ile işlemin tükenmesi aynı anda gerçekleştiğinden bitmiş, tükenmiş bir işlemin iptal

---

<sup>68</sup> Sancakdar, *op.cit* s. 308; Özay, *op.cit*, s. 433.

<sup>69</sup> Karahanoğulları, *op. cit.*, s. 170; Özay, *op. cit.*, s. 434.

<sup>70</sup> Erkut, *op. cit.*, s. 30.

<sup>71</sup> Frier ve Petit, *op.cit*, s. 80.

<sup>72</sup> *Ibid*.

<sup>73</sup> Danıştay 6. Dairesinin Kararı, E. 2004/718, K. 2007/454, T.30.01.2007 (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> – 4 Şubat 2020); Ayrıca bkz. Danıştay 6. Dairesinin Kararı, E. 2000/2996, K. 2001/1909, T. 18.09.2001 (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> – 4 Şubat 2020).



davasına konu olmasının düşünülmemeyeceğini ve böyle bir davada elde edilebilecek bir hukuki sonuç da bulunmadığını ileri sürmektedir<sup>74</sup>. Ayrıca bu işlemleri hazırlık işlemine benzeterek, bunlardan kaynaklanan idari işlemlerin iptali talep edilirken, bu işlemlerin de hukuka aykırılıklarının ileri sürülebileceğini öne sürmektedir<sup>75</sup>. Ancak bu tespitin de trafik polisinin işaretleri ve trafik lambaları temelinde verildiğini belirtmek gerekir<sup>76</sup>. Buna karşın, bütün genel kararlarda, iradenin açıklanması ile hukuki sonuç aynı anda gerçekleşmemektedir. Örneğin, sit alanı ilanı, turizm merkezi ilanı gibi işlemlere karşı iptal davası açmak mümkündür<sup>77</sup>. Ayrıca trafik ışıkları bir kez uygulanmakla tükenmek sonucunu doğurduğundan genel karar olarak nitelendirilebilirken, aynı sonucun trafik levhaları için geçerli olmadığını belirtmek gerekir. Zira, trafik levhalarının etkisi uygulanmakla tükenmek sonucunu doğurmamakta ve herkes için devam eden bir hukuki sonuç ortaya koymaktadır. Bu yüzden de bu tür işlemler, genel karardan ziyade düzenleyici işlemin özelliklerini taşımaktadır. Bu yönleriyle de düzenleyici işlemin hukuki rejimine tabi tutulmalarının daha isabetli olacağı ifade edilmektedir<sup>78</sup>.

Yargı organları ise, genel karar mahiyetindeki işlemleri denetlerken çoğunlukla bu işlemleri ya düzenleyici işlem ya da birel işlem kategorilerinden birine dahil ederek denetlemeye çalışmaktadır. Örneğin *Société française des revus*<sup>79</sup> kararında Conseil d'Etat, bazı yayınların küçüklere satılmasını yasaklayan bakanlık kararını birel işlem olarak değerlendirmiştir. Yine aynı mahkeme, genel karar olarak değerlendirilen, bir kamu hizmetinin düzenlenmesine veya bir kamu hizmetinin ortadan kaldırılmasına yönelik kararları, düzenleyici işleme benzeterek bunların hukuki rejimine tabi tutmuştur<sup>80</sup>.

Benzer yönde eğilime bizim hukukumuzda da rastlanmaktadır. Örneğin, 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu'na dayalı olarak verilen belli bir bölgeyi "turizm merkezi" olarak ilan etme kararı, Gözübüyük ve Tan tarafından genel

---

<sup>74</sup> Erkut, *op.cit.*, s. 30

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Erkut, *op.cit.*, s. 30; Akyılmaz, *op.cit.*, s.53-54 (180 no'lu dipnot).

<sup>77</sup> Danıştay 10. Dairesinin Kararı, T. 22.12.1997, E. 1994/90, K. 1997/6041 (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> – 4 Şubat 2020); Danıştay 14. Dairesinin Kararı, T. 12.04.2017, E. 2017/589, K. 2017/2258 (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> – 4 Şubat 2020); Danıştay 14. Dairesinin Kararı, T. 14.10.2015, E. 2014/285, K. 2015/yok (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> – 4 Şubat 2020).

<sup>78</sup> Akyılmaz, *op.cit.*, s. 53; Emre Can, *İdari İşlemi Şekil Unsuru*, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2016, s. 275.

<sup>79</sup> Conseil d'Etat, 19 Ocak 1990, *Société française des revus*, AJ, 1990, s. 990 (Nakleden-Chapus, *Droit Administratif Général*, Tome 1, *op. cit.*, s. 531).

<sup>80</sup> Sırasıyla, Conseil d'Etat, 13 Haziran 1969, *Commune de Clefcy*, AJ 1969, s. 308 ve Conseil d'Etat, 5 Temmuz 1989, *Mme Saubot*, D 1991, s. 159 (Nakleden-Chapus, *op. cit.*, s. 531)



karar olarak değerlendirilmektedir<sup>81</sup>. Danıştay Altıncı Dairesi ise bu kararı düzenleyici işlem niteliğinde görmemiştir. Ancak aynı konuda Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, “... turizm merkezi ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararının (karar ile belirlenen bölgeye yönelik olarak yerel nitelikte) düzenleyici işlem olduğu(nun) tartışmasız”<sup>82</sup> olduğunu ifade ederek, işlemi, düzenleyici idari işlemlerin hukuki rejimine tabi tutmuştur. Bunun dışında, bazı yazarlar tarafından bir genel karar örneği değerlendirilen imar planları<sup>83</sup> da, Danıştay<sup>84</sup> ve Uyuşmazlık Mahkemesi<sup>85</sup> kararlarında düzenleyici işlem olarak kabul edilerek bu türün hukuki rejimine tabi tutulmaktadır.

Karahanoğulları’na göre ise genel kararların yargısal denetiminde – örneğin iptal davası açılmasında sürenin belirlenmesinde – hukuki rejimleri birel idari işlemlerinki ile bir kabul edilerek denetim yoluna gidilmelidir<sup>86</sup>. Özay da genel kararların ancak birel işlemlerle gerçekleştirilebileceğini ileri sürerek, yargısal denetimde birel idari işlemin hukuki rejimini işaret etmektedir<sup>87</sup>. Yazarların söz konusu görüşlerinin kabul edilebilir yönleri bulunduğunu ifade etmek gerekir. Zira, genel kararda işlemin muhatabı ismen zikredilmese de, sayıları belli ya da belirlenebilir birden fazla kişiye yönelik bir işlem söz konusudur. Bu yüzden de genel kararlar, yöneldiği kişiler bakımından çoğunlukla birel işlem sonucu doğurabilmektedir<sup>88</sup>. Bu kişiler de işleme karşı, haklarında birel işlem tesis

---

<sup>81</sup> Gözübüyük ve Tan, Sermaye Piyasası Kanununun 22. maddesine dayalı olarak Sermaye Piyasası Kurulu tarafından çıkarılan özel nitelikli kararları genel karar örneği olarak ele almaktadır. Gözübüyük ve Tan, *op. cit.*, s. 326-327.

<sup>82</sup> Danıştay İDDGK Kararı, T. 11.11.2004, E. 2004/741, K.2004/1854, Danıştay Dergisi, Sayı 109, s. 55 vd. (Nakleden- Gözübüyük, Tan, *op. cit.*, s. 326-327) .

<sup>83</sup> Özay karma işlem niteliği taşısalar da imar planlarının düzenleyici işlem olarak nitelendirilmeleri gerektiğini belirtmektedir. Özay, *op. cit.*, s. 429; Tekinsoy da imar planlarının soyut ve genel olduğunu ancak belli bir nesneyi hukuken hedef aldığını belirtmektedir. Bu özellikler genel kararın özellikleri ile de benzerlik taşımaktadır. Ayhan Tekinsoy, “İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planının İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2, Ankara, 2008, s. 52.

<sup>84</sup> Danıştay İDDK Kararı, T.15.12.2005, E. 2005/2477, K. 2005/2822 6041 (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> – 19 Ocak 2020); Danıştay 6. Dairesinin Kararı, T. 09.07.2003, E. 2003/1712, K. 2003/4221 (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> – 19 Ocak 2020); Danıştay 6. Dairesinin Kararı, T. 21.03.1988, E. 1987/1369, K. 1988/416 (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> – 19 Ocak 2020).

<sup>85</sup> “...mülkiyet hakkına getirildiği söylenen kısıtlamanın, taşınmazın malikleri yönünden zarar doğurucu sonuçlarının olabileceğinde kuşku yoktur. Ancak bu sonuç ya da sonuçlar, *genel ve düzenleyici nitelikte bir idari işlem olan imar planında taşınmaza yönelik belirlemenin* bu planda öngörülen kamulaştırma programlarının zamanında yapılmamasından...” Uyuşmazlık Mahkemesi Kararı, T. 11.11.2013, E. 2013/1288, K. 2013/1563 (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> – 19 Ocak 2020).

<sup>86</sup> Karahanoğulları, *op.cit.*, s. 170.

<sup>87</sup> Özay, *op.cit.*, s. 434.

<sup>88</sup> Sezginer, “İdarenin Müdahale Ettiği Özel Hukuk Sözleşmeleri”, *op.cit.*, s. 1614.

edilmiş gibi dava açabilmektedirler. Örneğin yukarıda da bahsi geçen Danıştay kararında, EPDK kararına karşı açılan davada böyle bir anlayışın benimsendiği görülmektedir.

Yukarıdakine benzer şekilde Danıştay'ın verdiği Bakanlar Kurulu'nun grev erteleme kararı örnek olarak verilebilir. Liman-İş Sendikası, T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğüne bağlı işyerlerinde uygulanmakta olan grevlerin milli güvenliği ve genel sağlığı bozucu nitelikte olduğu iddiasıyla 60 gün süreyle ertelenmesine ilişkin 16.10.1995 tarih ve 95/7379 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın; güvenoyu alamamış ve istifa etmiş olan Bakanlar Kurulunun grev erteleme konusunda yetkisiz olduğu, grevin genel sağlığı ve milli güvenliği bozucu nitelikte olmadığı gerekçesiyle iptalini talep etmiştir. Burada Liman-İş Sendikası'nın birel işlem tesis edilmiş gibi dava açtığı görülmektedir. Mahkemeye göre kanuni bir grevin genel sağlığı bozucu nitelikte olduğunun kabul edilebilmesi için, toplumun önemli bir kesiminin sağlık yönünden veya buna bağlı olarak sosyal bakımdan ciddi bir tehlikeyle karşı karşıya kalması, giderilmesi olanaksız kayıp ve zararların söz konusu olması gerekir. Danıştay da bir grevin milli güvenliği bozucu nitelikte görülebilmesi için ülke ve devletin özel savunma ve güvenlik altına alınmasını zorunlu kılacak ciddi tehlikelerin ortaya çıkması gerektiğini belirtmiş, grevin uygulandığı işyerlerinin ve yapılan işlerin niteliği dikkate alındığında ertelenen grevin kanunda öngörülen anlamda milli güvenliği ve genel sağlığı bozucu nitelikte olmadığı sonucuna varmıştır. Bu yüzden, dava konusu edilen 95/7379 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğüne bağlı limanlarda davacı Sendika tarafından uygulanan grevin ertelenmesine ilişkin kısmının iptaline karar vermiştir<sup>89</sup>.

Genel karar mahiyetindeki işlemin birel işlemin mi yoksa düzenleyici işlemin mi hukuki rejimine tabi tutulacağı, uyuşmazlığın görüleceği mahkemenin tespiti açısından da önem taşımaktadır. Bilindiği üzere, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde bakanlıkların ülke düzeyinde uygulanacak işlemlerine karşı açılacak iptal davalarının ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da açılması öngörülmektedir. Bu hüküm kapsamında, bir davanın ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da karara bağlanabilmesi için, dava konusu işlemin düzenleyici ve ülke düzeyinde uygulanacak nitelikte olması gerekmektedir. Bu hususta, Adalet Bakanlığının 07.08.2014 tarihinde "Avukatlık Mesleğinden İdari Yargı Hakim Adaylığına Geçmek İsteyenler İçin Yapılacak Yazılı Sınav İlanı" şeklindeki kararına karşı açılan dava örnek olarak verilebilir. Burada dava açılan hususun bir "sınav ilanı" olduğu ve hem ilanın hem de sınavın, sayıları belli kişilere uygulanacak ve uygulanmakla tükenecek

---

<sup>89</sup> Danıştay 10. Dairesinin Kararı, T. T. 15.10.1997, E. 1995/6497, K. 1997/3777 (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> – 21 Ocak 2020).

nitelikte bir işlem olduğu dikkat çekmektedir. Dolayısıyla, bu işlemin genel karar olarak değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Nitekim, Danıştay da bakanlıkların ülke düzeyinde uygulanacak işlemleri için kendisinde dava açılabilceğini ve söz konusu ilanın düzenleyici işlem mahiyetinde olmadığı değerlendirmesini yaparak davanın görev yönünden reddine karar vermektedir: *“Bu duruma göre; ülke çapında uygulanacak genel düzenleyici bir işlem niteliğinde olmayan dava konusu işlemlere karşı açılan iş bu davanın, 2575 sayılı Kanun’un 24/1-c maddesi kapsamında ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülecek davalar arasında yer almaması nedeniyle genel görevli idari yargı mercii olan idare mahkemesinde görülüp çözümlenmesi gerekmektedir”*<sup>90</sup>. Danıştay benzer şekilde Yüksek Öğretime Geçiş Sınavı’nın iptali istemiyle açılan davayı da kendi görev alanında görmemiştir<sup>91</sup>.

Danıştay, söz konusu işlemlerin düzenleyici işlem olmadığını belirtmiş ancak hangi işlem olduklarını da açıklığa kavuşturmamıştır. Zira Danıştay bahsi geçen kararında<sup>92</sup> açıkça *“bu düzenleme uyarınca bir davanın ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da karara bağlanabilmesi için, dava konusu işlemin düzenleyici nitelikte bir idari işlem olması gerekmektedir”* demektedir. Yüksek Mahkeme bununla da yetinmemekte ve söz konusu ilanın, düzenleyici işlemin özelliklerini de taşımadığını vurgulamaktadır. Zira Danıştay’a göre, *“düzenleme yetkisini kullanarak tüzük, yönetmelik, genelge gibi düzenleyici işlemleri yapan idarenin bir işleminin «düzenleyici» nitelik taşıdığının kabul edilebilmesi için, söz konusu işlemin sürekli, soyut, nesnel, genel durumları belirleyen ve gösteren hükümler içermesi”* gerekmektedir. Danıştay ayrıca söz konusu ilanla *“hukuk düzenine yeni bir kural getiren, ya da var olan bir kuralı değiştiren veya kaldıran genel düzenleyici bir işlem”*in söz konusu olmadığını da ayrıca vurgulamaktadır. Bununla beraber Danıştay’ın söz konusu işlemi birel işlem olarak görmediğini de *“öte yandan, bazı idari işlemlerin “genel” olmalarına karşın, düzenleyici işlem niteliğinde olmadıklarını da belirtmek gerekir”* cümlesindeki “genel” vurgusundan çıkarmak mümkündür. Sonuç olarak Danıştay, söz konusu işlemi birel işlem olarak değerlendirmese de davayı ilk derece mahkemelerinin görev alanında görerek birel işlemlerin hukuki rejimine tabi tutmuş görünmektedir. Buna ilişkin olarak tek dayanak da işlemin yüksek mahkeme tarafından düzenleyici işlem olarak değerlendirilmemiş olmasıdır.

---

<sup>90</sup> Danıştay 6. Dairesinin Kararı, T. 30.09.2014, E. 2014/7668, K. 2014/5994 (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> – 21 Ocak 2020).

<sup>91</sup> Danıştay 8. Dairesinin Kararı, T. 08.04.2011, E. 2011/2745, K. 2011/2044 (<http://emsal.danistay.uyap.gov.tr> – 21 Ocak 2020).

<sup>92</sup> Bu paragrafta, önceki paragrafta verilen ilk karar örneğinden yola çıkılarak değerlendirmelere gidilmektedir (Bkz. D.10.D, T. 30.09.2014, E. 2014/7668, K. 2014/5994).

Yukarıda verilen örneklerde ve yargı kararlarında görüldüğü üzere, genel karar için birel ve düzenleyici işlemlerinkine benzer yeknesak bir hukuki rejim tayin etmek zor görünmektedir. Bu kapsamda çalışmada görüşleri verilen yazarlara benzer şekilde, “genel kararın hukuki rejimi bu olmalıdır” şeklinde bir vurgu da uygulama ve somut örnekler karşısında yetersiz kalabilmektedir. Bu yüzden genel karara konu işlemin mahiyetinin yargı makamlarınca yapıldığı üzere her somut olayda tekrar değerlendirilmesi ve buna göre hukuki rejim tayinine gidilmesinin daha isabetli olacağı düşünülmektedir. Yargı makamları tarafından somut olaya göre yapılan değerlendirmelerin eksik olduğu ve hatta izaha ihtiyaçları bulunduğu şeklinde eleştiriler ileri sürülmesi mümkün olsa da, somut olaya göre hukuki rejim tayini şeklindeki yöntemde bir yanlışlık bulunmasa gerekir.

Son olarak, yukarıda yer verilen açıklamalardan şu şekilde bir çıkarımda bulunmak mümkündür. Genel karar, genele yönelik olması, muhataplarının ismen belli olmaması itibarıyla düzenleyici işlemle benzerlik göstermektedir. Ancak hukuki rejimi itibarıyla düzenleyici işlemle değil daha ziyade birel işlemle benzerlik göstermektedir. Zira düzenleyici işlemler prensip olarak uzun süreler boyunca yürürlükte kalmakta ve yeni birel işlemlerin tesisine imkan vermektedir. Bu yeni birel işlemlerin tesisi de, düzenleyici işlemin tekrar dava konusu olmasına imkan sağlamaktadır. Buna karşın genel karar, yine prensip olarak, bir kez uygulanmakla tükendiklerinden, dava açma süresi dolduktan sonra tekrar dava konusu edilememektedir. Bu arada, yukarıda yer verildiği üzere, genel karara dayalı olarak birel işlem tesis edilmesi mümkündür. Ancak, bu işlemler de çoğunlukla genel kararın yürürlükte bulunduğu süre içerisinde tesis edilmektedir ve dava açma süresinin yeniden canlandırılması bakımından düzenleyici işlemlere benzer bir hukuki rejime vücut vermemektedir. Ancak genel karar olarak kabul edilen bazı işlemler için bu değerlendirmenin yetersiz kalabildiğini ifade etmek gerekmektedir. Zira, genel karar olarak görülen imar planlarında, dava açma süresi bakımından da düzenleyici işlemin hukuki rejiminin uygulanabileceği açıktır. Bu bakımdan, Danıştay’ın imar planlarını düzenleyici işlem olarak değerlendirmesinin isabetli bir yaklaşım olduğu düşünülmektedir.

## SONUÇ

Muhatabı belli bir kişi olmamakla birlikte belirli veya ortak özellikleri sebebiyle belirlenebilir nitelikte birden fazla kişi olan ancak somut bir durumu düzenleyen işlemler genel karar olarak nitelendirilebilir. Çünkü muhatabı belli olmayan ve soyut durumları düzenleyen işlemler düzenleyici işlem olarak kabul edilmektedir. Düzenleyici işlemler uygulanmakla tükenmemekte, buna karşın genel kararlar kural olarak uygulanmakla tükenmektedir. Ayrıca, birel işlemlerin kaynağında çoğunlukla bir düzenleyici işlem bulunmaktadır. İstisnalarına yukarıda değinilmiş olmakla birlikte kural olarak, genel kararlar somut duruma özgü olduklarından bunlara dayalı birel işlemler tesis edilememesi gerekir.

Genel karar, karma nitelikte bir işlem mahiyeti taşıdığından hem düzenleyici hem de birel işlemin özelliklerini taşımaktadır. Birçok işlem türü genel karar olarak nitelenmekle beraber bunlar için ortak bir hukuki rejimin tayin edilmesinin mümkün olmadığı görülmektedir. Bu işlemler için çoğunlukla örnekler ve somut olaylardan hareket edilerek rejim tayinine gidildiği ifade edilebilir. Başka bir ifadeyle, düzenleyici veya birel işlem olmaya bağlı hukuki sonuçlar, genel kararlar açısından işlemin ağır basan niteliğine göre değerlendirilmektedir. Hatta bazı genel kararların yapılmakla beraber etkisini gösterdiği gerekçesiyle yargısal denetimden muaf olması gerektiği de ileri sürülen görüşlerdendir. Yargı organları ise genel karar mahiyetindeki işlemlerden doğan uyuşmazlıkları, duruma göre bu işlemleri birel ya da düzenleyici işlemin hukuki rejimine tabi tutarak çözmeye çalışmaktadır. Ancak yargı organlarının, genel kararı, birel ya da düzenleyici işlemlerden hangisinin hukuki rejimine tabi tutmak konusunda hakim eğilim içinde bulunduğunu belirlemek de olası görünmemektedir. Zira çalışmada görüldüğü üzere bu eğilim, küçüklere yayın satışı, turizm bölgesi ilanı, imar planı gibi hususlarda düzenleyici işlemde yana kendini göstermekteyken; EPDK kararı, grev erteleme kararı ve sınav ilanı gibi işlemlerde birel işlemde yana kendini göstermektedir.

Yukarıda da değinildiği üzere, genel kararlar ortak özellikleri itibarıyla belirlenebilir sayıda kişiye hitap etmekle birlikte norm/kural koyma niteliğinde olmayan somut durumlara özgü kararlar olarak ifade edilebilir. Düzenleyici işlemlerin yargısal denetiminde bunların bazı durumlarda ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülmesi söz konusu olmaktadır. Danıştay kararlarında da belirtildiği üzere genel kararlarda uygulanmakla tükenen somut bir durum düzenlenmektedir. Bu nedenle de bunların yargısal denetiminin ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da yapılmasının mümkün olmadığı ifade edilebilir. Ancak yukarıda örneği verildiği üzere, bu husus Danıştay tarafından yapılacak değerlendirmeye bağlıdır. Danıştay'ın genel karar mahiyetindeki

bir işlemi düzenleyici işlem olarak nitelendirmesi ve söz konusu düzenleyici işlemin Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı uyuşmazlıklardan biri olarak önüne getirilmesi durumunda, yüksek mahkemenin bu işlemin yargısal denetimini gerçekleştirmesi gerekecektir.

Dava açma süresi açısından genel kararda, bireylerin hukuki durumlarını etkileyen bir karar söz konusu ise tebliğ, ilan veya öğrenme tarihinden itibaren dava açma süresinin işlemeye başlatılması mümkündür. Burada bireylerin hukuki durumlarını etkileyen genel karar şeklindeki idari işlemin, mahiyeti gereği muhatabına hangi şekilde duyurulması gerekiyorsa (yazılı bildirim, ilan veya başka bir surette öğrenme) dava açma süresinin buna göre hesaplanması gerekir. Son olarak dava açma süresi açısından spesifik olarak genel kararın niteliğine göre ilgili mevzuat bu işlemin ilgililerine ne şekilde duyurulmasını öngörmekte ise dava açma süresinin buna göre hesaplanması gerektiği ifade edilmelidir.

#### KAYNAKÇA

- **AKYILMAZ Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil**, *Türk İdare Hukuku*, 10. b., Ankara: Savaş Yayınevi, 2019.
- **CHAPUS René**, *Droit Administratif Général*, Tome 1, Montchrestien, 15. Baskı, Paris, 200.
- **AKYILMAZ Bahtiyar**, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000.
- **CAN Emre**, *İdari İşlemi Şekil Unsuru*, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2016.
- **CHAPUS René**, *Droit Administratif Général*, Tome 1, Montchrestien, 15. Baskı, Paris, 2001.
- **DELVOLVE Pierre**, *l'acte administratif*, Extrait du répertoire de contentieux administratif, Dalloz, Sirey, 1983.
- **DURAN Lütfi**, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1982.
- **ERKUT Celal**, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Danıştay Yayınları, Ankara 1990.
- **FRIER Pierre-Laurent ve PETIT Jacques**, *Précis de droit administratif*, Montchrestien, 4e Edition, Paris, 2006.
- **GÖZLER Kemal**, *İdare Hukuku*, Cilt I ve Cilt II, Ekin Yayınevi, 3. Baskı, Bursa, 2019.
- **GÖZÜBÜYÜK Şeref ve TAN Turgut**, *İdare Hukuku* Cilt 1, Genel Esaslar, Turhan kitabevi, 13. Baskı, Ankara, 2019.
- **GÜNDAY Metin**, *İdare Hukuku*, İmaj Yayınları, 11. Baskı, Ankara, 2017.

- **KARAHANOĞULLARI Onur**, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Turhan Kitabevi, 4. Bası, Ankara, 2018.
- **ÖZAY İl Han**, *Günişliğinde Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017.
- **ÖZYÖRÜK Mükbil**, *İdare Hukuku Ders Notları*, Teksir, 1972-1973.
- **SANCAKDAR Oğuz**, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Seçkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara, 2019.
- **SEZGİNER Murat**, “İdarenin Müdahale Ettiği Özel Hukuk Sözleşmeleri (Bileşik İradeli “Birleşme” Sözleşmeler)”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.17, S. 1-2, Ocak-Nisan 2013, Ankara, s. 1592-1593.
- **SEZGİNER Murat**, *İptal Davasının Uygulama alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000.
- **SINGH Mahendra P.**, *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Springer Verlag, Berlin Heidelberg, 1985.
- **TAN Turgut**, *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, 8. Bası, Ankara, 2019.
- **TEKİNSOY Ayhan**, “İmar Planlarının Hukuksal Niteliği, İmar Planının İptalinin Bu Plana Dayanılarak Verilmiş Ruhsatlar Üzerindeki Etkisi”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 2, Ankara, 2008.
- **ULUSOY Ali D.**, *Yeni Türk İdare Hukuku*, Yetkin, Ankara, 2019.
- **YAŞAR Hasan Nuri**, *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İkinci Basım, İstanbul, 2014.
- **YAYLA Yıldızhan**, *İdare Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 2009.
- **YILDIRIM Turan**, **YASİN Melikşah**, **KARAN Nur**, **ÖZDEMİR Eyüp**, **ÜSTÜN Gül**, **TEKİNSOY Özge Okay**, *İdare Hukuku*, XII Levha Yayınları, 7. Baskı, İstanbul, 2019.

