

## İÇ DÜZENLEMELER VE HİZMETE İLİŞKİN BUYRUKLAR

Cevdet ATAY<sup>1</sup>

Yönetmel kurumlar varlık nedenlerini ve uygulamakla yükümlü oldukları, yetki ve görevlerinin kaynağını oluşturan, hukuk normlarını uygularken Jean RIVERO'nun deyiimiyle<sup>2</sup> "iç hukuksallık" alanı oluşturan konularda maddi nitelikli ve iç yaşama ilişkin hukuksal işlemler de yapabilmeleri gerekir. İç yaşama ilişkin hukuksal işlemler arasında "iç düzenlemeler" ve "hizmete ilişkin buyruklar" hizmetlerin yürütmesi açısından önemli bir yer tutmaktadır. Bu işlemler, yönetmel kurumların iç düzen, işleyiş ve disiplinini sağlayan; kamu kurumu veya örgütünü canlı tutan, hukuk kuralları ile kesin ve yürütülmesi gerekli bireysel işlemlerin son aşamada uygulanmasını sağlayan işlemlerdir.

Bu işlemler, karar alma sürecindeki yönetimin usule ilişkin işlemlerinden özellikle konuları ve yöneldikleri amaçlar bakımından farklıdır. Bu fark, ayrıca, yasal dayanak gereksinimi, bunun derecesi ve kullanımlarındaki takdir yetkisinin kapsamı yönlerinden de kendini göstermektedir. Usul işlemleri için yasallık ilkesi birincil rol oynadığı halde, aynı gereksinim hizmete ilişkin buyruklar konusunda ileri sürülmesi biraz zordur. Kısaca, yönetimin iç işlemlerinden olmalarına karşın inceleme konusu yaptığımız bu işlemlerle "usul işlemleri" arasında özde bir fark bulunmaktadır.

İncelememizin adının da ifade ettiği gibi yönetimin iç düzenine ilişkin bu işlemleri iki başlık altında irdeleme olanağı vardır: "İç Düzenlemeler" ve "Hizmete İlişkin Buyruklar".

1 Doç. Dr.; İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.  
2 Rivero, Les Mesures d'ordre interieur administratives, Paris, 1934, s. 75.



## I. İÇ DÜZENLEMELER

Türk Yönetim Hukukunda iç düzenlemeler çeşitli adlar altında yapılmaktadır: "İç hizmet yönetmeliği", "sirküler", "esaslar", "genelge", "yönerge", "tebliğ", "tamim", "talimat" vs. Bunlara Prof. Duran "Adsız düzenleyici işlemler" demektedir<sup>3</sup>.

Hangi ad veya adlar altında anılırsa anılsın, bunların temel özelliği genel ve nesnel nitelikli kurallar içermesinde ve yönetilenlere değil, kurum içi personele yönelik olmasındadır. Bir başka anlatımla, yönetilenlerin çıkarlarını zedeleyici hükümler içermemesi ve kendisinin üstünde yer alan hukuk kurallarında bir değişiklik yaparak hukuk düzenine yeni bir unsur eklememesi gerekir. Aksi halde iç işlem niteliğini kaybederek düzenleyici icrai işlem haline gelmiş olur.

İç düzenlemeler genellikle kamu kurumlarının iç düzeni, işleyişi ve disiplini konusunda kurallar getirmektedir. Bu kurallar, personelin davranışları, halkla ilişkiler, eğitim, temizlik, bakım, onarım, evrak işlemleri ve yazışmalar<sup>4</sup>; vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil esasları<sup>5</sup> gibi konularda olabilmektedir. Kurum içi düzen ve işleyişe ilişkin her konu iç düzenlemelerin kapsamına girebilir.

Ancak düzenleme konuları ve adları bu işlemlerin gerçekte iç hizmete ilişkin oldukları anlamına gelmemektedir. Bu nitelikte olup olmadıklarını "personel" in ve "yönetilenler" in çıkarlarına dokunup dokunmadığı belirlemektedir. Gerçekten, Danıştay, hastane sağlık kurallarının oluşturulmasına ilişkin Sağlık Bakanlığı genelgesinin "Hastaneler Yönetmeliği" ne aykırılığı iddiası ile açılan davayı, davayı esastan reddetmekle birlikte, kabul etmekle işlemin icrai nitelikte olduğuna zımnen karar vermiştir<sup>6</sup>. Bunun gibi, T.C. DD. personelinin çalışma sürelerini 48 saat olarak belirleyen genelgenin<sup>7</sup>, iş müfettişlerinin bölge çalışma müdürlüklerinde görevlendirilebileceklerine ilişkin genelgenin<sup>8</sup>, mecburi hizmet süresini artıran genelgenin iptalleri için açılan davaları kabul etmekle işlemin adına değil koyduğu kuralların icrailiğine bakmıştır. Anılan tüm kararlarda dava konusu genelgeler gerçekte kişilerin menfaatlerini ihlal eder durumdadır. Bu durum, işlemlere "kesin ve yürütülmesi gerekli" nitelik kazandırmış olmaktadır. Danıştay bir kararında<sup>9</sup>, talimatlar ile yönetmelik hükümlerinin daraltılamayacağını içtihat etmiştir. Bu yargının, doğal olarak, tersi de doğrudur<sup>10</sup>. İç düzenlemelerle genel

3 Duran L.; İdare Hukuku (Ders Notları), İst. Fak. Matb., 1982, s. 339.

4 İçişleri Bakanlığı, Devamlı Genelgeler, Ank., 1963.

5 Madran H.; Maliye Bakanlığı Tebliğleri, İst., 1981.

6 Danıştay, 5.D., E. 969/1210, K. 971/1566: Beşinci Daire Kararları, Ank., 1983, s. 43.

7 Danıştay, 5.D., E. 973/6171, K. 974/1004: Beşinci Daire Kararları, s. 43.

8 Danıştay, 5.D., E. 971/7340, K. 975/1121: 5. Daire Kararları, s. 44.

9 Danıştay, 5.D., E. 974/8023, K. 977/5154: Beşinci D. Kararları, s. 46.

10 Danıştay, 8.D., E. 969/2334, K. 970/2056: Sekizinci Daire Kararları, 1974, s. 92.



hukuk kurallarının kapsamı genişletilemez de. Genel nitelikli hukuk kurallarının kapsamı daraltılıp genişletilmediği, bir başka anlatımla yönetilenlerin çıkarları bu yolla zedelenmediği sürece iç düzenlemelere idari yargıda dava konusu yapılamazlar<sup>11</sup>.

Fransız İdare Hukukunda bu konuda "düzenleyici", "yorumlayıcı" ayrımı yapılarak, birincilere karşı bir iptal davasının açılabileceği, yorumlayıcı ve açıklayıcı nitelikte olanlara karşı açılmayacağı ileri sürülmüştür<sup>12</sup>. Ancak, gerek QUERMONE gerekse DE LAUBADERE<sup>13</sup>, bu ayrımın pratik bir değeri olmadığı her olayda bu tür işlemlerle menfaat ihlalinin yapıp yapılmadığının araştırılması gerektiğini belirtmektedirler<sup>14</sup>.

Gerçek ve gerçekçi olan da belirtilen bu son görüştür. Zira, bu tür kuramsal nitelermeler veya ayırımların idare mahkemeleri yargıçlarını bağlaması düşünülemez<sup>15</sup>. Adına rağmen, yorumlayıcı ve açıklayıcı genel nitelikli iç düzen işlemleri, icrai ve düzenleyici bir hukuki işlemi değiştirebilir, yeni bir kural koyabilir ve böylece yaptığı bu katkısı oranında kendisi icrai bir nitelik kazanır. Bu nedenle, asıl olan menfaatlere dokunup dokunmadığıdır.

Öte yandan, Türk İdare Hukukunda ileri sürülen bir görüşe göre, hukuk sistemimizin adını, türünü ve hukuki rejimini belirlediği "tüzük" ve "yönetmelik" biçimlerindeki düzenleyici işlemlerdeki bazı yetki ve şekil şartlarını taşııyorsa yok hükmünde olmaz fakat dönüşüme<sup>16</sup> (tahvile) uğrar. Böylece, duruma göre, kararname adı altında yapılanlar koşulları varsa "tüzük" niteliğini alır<sup>17</sup>. Bakanlar Kurulunca tüzük adı altında yapılanlar "yönetmelik" olur<sup>18</sup>. Yetki ve şekil şartlarına uymayan düzenleyici işlemler ise emir ve direktif şeklindeki iç işlem olabilir<sup>19</sup>. Buna karşılık Prof. DURAN R.G. de yayınlanmış olmak koşuluyla<sup>20</sup> düzenleyici iç işlemlerin menfaat ihlal etmeleri durumunda tüzük veya yönetmelik rejimine bağlı tutulması gerektiğini savunmaktadır<sup>21</sup>. Bu ifade, iptal davasına konu olması gerektiği anlamında ise yerindedir. Ancak, yetki ve şekil unsurları yönünden sakat yönetmelik ve tüzüğü "iç işlem" olabileceği görüşü ile menfaat ihlalinde bulunan düzenleyici iç işlemlerin tüzük ve yönetmelik hukuki rejimine bağlı olması gerektiği görüşü arasında, kanımızca, çelişki ve bağdaşmazlık vardır. Bun-

11 Danıştay, 12, D.E. 965/2656, K. 965/1241: L2. Daire Kararları, 1976, C. II, s. 442.

12 Bu konuda Bkz. De Jaubadere, Traite de Droit Administratif L.G.D.J., Paris, 1976, s. 314.

13 Ibid.

14 Bkz. Ayrıca Virally M., Acte Administratif, Annyclopédie Dalloz, Droit Adm, s. 12.

15 Duran, İdare Hukuku, s. 473.

16 Onar, S.S.; Umumi Esaslar, C. I, s. 383.

17 Duran, s. 473.

18 Onar, C. I., s. 383.

19 Duran, s. 473.

20 1982 Anayasasına göre (m. 174) her yönetmelik R.G. de yayınlanmaz.

21 Duran, op. cit., s. 473.



lardan ikincisi hukuken savunulamaz, sadece iptal davası konusu olabilecekleri anlamında ele alınabilir ki, bu doğaldır.

Düzenleyici iç işlem, öte yandan, Resmi Gazetede ilân edilme konusu ile de yakından ilgilidir. 1961 Anayasasına göre, biçimi yönetmelik olan bir düzenleyici işlem, düzenlediği konular ne olursa olsun ve yönetilenlerin çıkarlarını ihlal edici nitelikte bulunsun veya bulunmasın Resmi Gazetede yayınlanmakta idi. Bu yayınlama "yönetmelik" niteliği kazanmanın bir şekil şartı idi. 1982 Anayasasına göre (m. 124), bazı yönetmeliklerin R.G. de yayınlanmayacağı yasa ile belirtilebilmektedir (1984 tarihli 3011 sayılı yasa)<sup>22</sup>. Buradan, R.G. de yayınlanmayan yönetmeliklerin "düzenleyici iç işlem" niteliğinde oldukları için bu yola gidildiği iddia edilebilir mi? Anılan bu yasanın gerekçesinde yönetmelik şeklindeki işlemlerin "yönerge", "iç talimat" mahiyetinde olmaması gerektiği oysa gerek merkezi idareler gerekse yerel yönetimlere ilişkin birçok yönetmeliğin bu nitelikte olması nedeniyle R.G. de yayımlanmasına gerek olmadığı savı ileri sürülmüştür. Öncelikle belirtmek gerekir ki, bu sav haklı bir gerekçe oluşturmamaktadır. Zira yasalarda ve tüzüklerde de iç düzenlemeye ilişkin hükümler yer alabilmektedir. Bunların da yayınlanmaması gerekebileceği gibi bir sonuç her halde kabul edilemez. Ayrıca, yayınlanmaması Anayasanın bu hükmü karşısında hem bunların yönetmelik niteliği kazanmalarını önlememekte, hem de hukuk düzenine yeni unsurlar katma ve menfaat ihlallerine neden olabilmek olasılığını ortadan kaldırmamaktadır. Kaldı ki, bu durum 1961 Anayasası hukuki rejiminde düzenleyici iç işlem yönetmelik ayrımının biçimsel ölçütü olan "Resmi Gazetede yayınlama" kriterini artık geçersiz kılmaktadır.

Sonuç olarak hukukumuzda yönetimin düzenleyici (ve ayrıca bireysel) iç işlemlerinin ölçütleri, yönetimde ister çalışan durumda olsun ister olmasın, yöneticilerin çıkarlarını zedeleyip zedelediği ve hukuk düzenine yeni bir şey ekleyip eklemediğidir. Danıştay içtihatları da hep bu yönde olmuştur.

Yönetimin düzenleyici ve genel nitelikli iç işlemleri, davranışları, uygulamaları vs. konularında hiyerarşik üstler tarafından genel ve soyut nitelikli buyruklar (direktifler) çıkarılması biçiminde de yapılabilmektedir. Bununla, örgütte veya kurumda davranış ve uygulama birliği daha iyi sağlanır ve böylece yönetimin yansızlığı, yasa özünde eşitlik, yönetime güven gibi ilke ve amaçlar daha iyi gerçekleşir<sup>23</sup>.

Yasa gereği karar alma yetkisine sahip olan yetkililer için, genel nitelikli iç işlemlerin ve direktiflerin bağlayıcılık derecesi nedir? Örneğin vali bir bakanlığın genelgesine göre hareket etmek zorunda mıdır? Kanımızca soruna ayırım yapmak ve çeşitli olasılıkları dikkate almak suretiyle, çeşitli yönlerden bakmak gerekir:

22 Tan, T.; Resmi Gazetede Yayınlanan Yönetmelikler, TODAİE Dergisi, 1985, C. 18, S. 1, s. 64.

23 Yukarıda s. (2), dipnot (4)'de anılan İçişleri Bakanlığı Genelgeleri, nitelik bakımından bu türe daha çok benzediği söylenebilir.



Astın hizmete ilişkin işlemleri söz konusu olduğunda mutlaka uymak gerekecektir.

Yapılacak işlem yönetilenler veya yönetimde çalışanların menfaatlerine dokunacak türden ise, iç düzenlemenin konusunun suç oluşturmaması koşulu ile, ast öncelikle daha üstün hukuk kurallarını esas olarak uygulama yapmalıdır, aksi halde genelge, iç yönetmelik gibi işlemlerin varlığını neden olarak gösterecek işleminin hukuka uygunluğunu savunamaz. Kaldı ki, yasa bu yetkiyi o makama vermiştir. Bu yetki kuralları hiyerarşi düzeni bahanesi ile değiştirilemez. Aksi halde bir tür yetki aşımı ortaya çıkar. J.C. GROSHENS'in belirttiğine göre Laferriere ve Jèze aynı görüşü savunmaktadır<sup>24</sup>.

Astın, yönetilenler ve personelin menfaatini zedelemeyen işlemleri söz konusu olduğunda ise hizmete ilişkin bir karar karşısında bulunuluyor demektir ve bu durumda yine uyma zorunluluğu kendini gösterir.

## II. HİZMETE İLİŞKİN BUYRUKLAR

Genellikle yapılan ayırım hiyerarşi yetkisinin astların şahsi yani kariyeri ve işlemleri üzerinde olduğu yönündedir<sup>25</sup>. Kanımızca, bu yetki sadece işlemler konusunda vardır.

Gerçekten, genellikle uyarma veya kınama cezası verme, çalışmalarını ve hizmetteki tutumlarını değerlendirerek sicil verme, mesleki yaşamında bu yollarla etkili olma konumunda bulunan üst'ün bu yetkileri, aslında hiyerarşik ast üzerinde değildir. Zira, ast burada bu işlemlerin konusu olmakla birlikte yapılan işlem ast'ın belirli bir faaliyetine, işlemine ilişkin değildir. Bunlar, ast'ın davranışları çalışması ve emirlere uyması konularında etkili olabilir ve onların tutum ve davranışlarına karşı bir müeyyide<sup>26</sup> oluşturabilir. Fakat burada, "hiyerarşik" yetki değil "hiyerarşik üst'ün yetkileri" söz konusudur. Bir başka anlatımla yüklem'i değil daha çok özneyi ilgilendiren bir durum söz konusudur. Kaldı ki, bu yetkilerin kullanılması suretiyle yapılan işlemler ilke olarak (1982 Anayasasının ancak askeri örgütlerde var olan ve uyarma ve kınama cezalarına dava yasağı getiren hükmü istisna edilirse) bireylerin çıkarlarını zedeleyen, iptal davasına konu olabilen işlemlerdir. Bu nedenle, yönetimin personele ilişkin işlemidir. Fakat "iç işlemi" değildir. Ayrıca, her hiyerarşik emir sicil amiri ve disiplin cezası verme yetkisi olan üst demek değildir. Çoğu hâlde bu yetkiler birden fazla (1. sicil ve 2. sicil amirleri) üste aittir.

24 Groshens, J.C.; A Propos du pouvoir hierarchique dans l'Administration, A.J.D.A., 1966, s. 143.

25 Açar, Ş.C.; İdari Hiyerarşi Kudreti, Doktora Tezi, İst., 1970, s. 94 ve d. Onar; İdare Hukukunun Umumi Esasları, İst., 1968, C. I, s. 598. Gözübüyük, A.Ş.; Yönetim Hukuku, Ank., 1987, s. 229.

26 Benoit, J.P.; Le Droit Administratif Français, Dalloz, 1968, s. 490.



Hiyerarşiye ilişkin iç işlemler, ya üstlerin astlara belirli konularda, hizmetin yürütmesi, işlemesi ve etkinliği için emirler verilmesini ya da astların yaptığı işlemlerinin denetimine ilişkin işlemleri içerir.

### 1. İşlem Öncesi Buyruklar

Bunlar, astların herhangi bir fakat belirli bir konuda, belirli bir işe ilişkin verdiği öznel nitelikli buyruklardır. Özellikle, astın görevine giren maddi ve formalitelere ilişkin iç işlemleri üzerinde daha etkindir. Ast, bu emirlere uymak ve gereğini yerine getirmek zorundadır. Yerindeliğin takdiri üste aittir. Yetki devri esasına dayanan hukuki işlemler de üstün buyruğuna uygun olarak yapılması gerekir, ancak bu takdirde verilen emirde hukuka aykırılık varsa bunun hukuksal ve idari sorumluluktan kurtulmak için aykırılığın üste yazılı olarak bildirilmesi gerekir (D.M.K. m. 11, Anayasa m. 137). Ast yasa gereği yetkili olduğu konularda sadece hukuka uygun işlem yapılması gereği konusundaki buyruklara uyar. Esasen buna yasa gereği de mecburdur. Yerindelik ve isabetlilik konusundaki buyruklara uymak zorunda değildir. Aksi halde hem takdir yetkisine müdahale anlamına gelir ki bu, bir tür yerine geçme demektir. Hem de yetki kurallarının değiştirilmesi, sonucunu doğurarak yetki aşımı sakatlığı doğurur.

Bu buyrukların kendisi birer iç işlemdir ve iptal davası konusu oluşturmazlar.

### 2. İşlem Sonrası Buyruklar

Hiyerarşik üst astlarının işlemleri konusunda da hizmete ilişkin olarak sözlü veya yazılı çeşitli emirler verebilir. Bu buyruklar, astının yapılmış bir işlemi konusunda bazı önemli hukuksal sonuçlar doğurur ve sınırları da vardır.

Teoride, üstün astının işlemlerinin düzeltilmesini, değiştirilmesini veya geriye etkili olarak veya olmayarak kaldırılmasını isteyebileceği veya bazı durumlarda bunu bizzat kendisinin yapabileceği ileri sürülmektedir<sup>27</sup>.

Bir kere, yinelemekte yarar var, yasa koyucu yönetimde karar alma yetkisine sahip olan yetkilileri makamları belirtilmiş ve bunların yetkilerini yer, konu, zaman yönlerinden sınırlamıştır. Konusu ve coğrafi sınırları belli olan belirli bir örgütsel yapı içinde de yetkileri ve yetkilileri ayırmıştır. Bu nedenle, hiçbir üst karar alma yetkisine sahip astlarının bu yetkilerine müdahale edemez. Örneğin bir bakan kaymakamının bir memuru hakkındaki sicil yetkisine, valinin bir hizmetlinin görev yerini değiştirmesine not, bir öğretmenin bir öğrencinin sınavında not vereceğine karışamaz. Onların yerine geçerek işlem yapamaz. Bunları düzeltmez, iptal edemez ve değiştiremez. Ancak yasaların açık bir yetki tanınması ha-

27 Bkz. Eisenman, Centralisation et Décentralisation; DÍ MALTA, Essai sur la nation du pouvoir hiérarchique, L.G.D.J., 1961.



linde yapabilir. Bunun dışında, yasal yetkiye dayanarak yapılan etkili hukuksal işlemler konusunda hiyerarşik üstün kendiliğinden, yasal dayanak olmaksızın bir yetkisi mevcut değildir. Bu görüş, Fransız hukukunda bazı yazarlarca da savunulmaktadır<sup>28</sup>.

Sadece, yapılan işlemlerde hukuka ve usule aykırılıklar saptadığı takdirde bunların düzeltilmesini veya giderilmesini astından isteyebilir veya bunlardan dolayı ast hakkında disiplin soruşturması yaptırabilir. Fakat, bu talepleri uygun bulup bulmamak, gereğini yapıp yapmamak yetkili astın takdirine ve anlayışına bağlıdır. Ceza tehdidi veya başka baskılar altında astın işlemleri üzerinde etki yapmak, değiştirmek veya kaldırtmak ise hiyerarşik yetkinin ve denetiminin bir sonucu değildir. Kaldı ki bu işlemlerle doğmuş olan kazanılmış hakları da etkiler ve ilgililere dava hakkı verir. Astın atanmasının veya yer değiştirmesinin hiyerarşik üstün yetkisine bağlı olduğu durumlarda dahi üst için mümkün değildir. Görev yerini değiştirebilir ama işlemlerini bozamaz, değiştiremez ve yerine geçerek işlem yapamaz. Yetki devri söz konusu olduğu durumlarda da sonuç değişmez. Bu takdirde, üst yetki devri işlemini geri alarak veya yetkisini -olanak varsa- başka bir görevliye devrederek isteğini gerçekleştirebilir.

Hiyerarşik üstün asıl yetkisi, karar yetkisine sahip olmayan astlarının işlemleri ile yetkili astların usule, formalitelere ve maddi işleve ilişkin işlemleri üzerindedir. Üst, bu işlemleri iptal edebilir, değiştirebilir veya düzeltilmesini sağlayabilir. Ancak yine de astlarının yerine geçerek işlem yapması hem uygulamada olanaksız, hem de yönetim bilimi ilkelerine aykırıdır.

Üstün bu iptal veya bozma, değiştirme ve düzeltme işlemleri -ilgili olduğu, konusunu oluşturan işlemlerin dava edilemezliğini, icrai olmamalarının sonucu olarak- de, ön hiyerarşik buyruklar gibi dava konusu olamazlar. Yönetim dışında olanların bunlar hakkında bilgi edinmesi zaten olanaksızdır. Kamu görevlileri de, haklarına ve çıkarlarına dokunmadığı sürece bunları dava etmeleri söz konusu olmaz. Dava konusu edildiğinde ise, mahkemece kabul edilirse iç işlemler durumdan çıkmış ve icrai nitelik kazanmış demektir.

Sonuç olarak, yönetsel kurumlar kendi alanlarındaki hizmetlerin yürütmesi, hukuk kurallarının uygulanması ve yasaların kendilerine yüklediği görevlerin yerine getirilmesi için her gün bir dizi eylem ve işlemler içeren faaliyetler içindedirler. Bu faaliyetlerinin yerine getirilmesi sırasında, genellikle dışa yansımayan maddi işlemler ve hukuksal formaliteler veya usul işlemleri yapmaktadırlar. Görevliler bir dizi faaliyetler gerçekleştirmektedir. Bunların kurumun kendi içinde bir düzene bağlanması ve bu düzen içinde yol ayrımlarında bulunan hiyerarşik şeflerin gerektiğinde ve yerinde müdahaleleri ile sistemin işleyebilmesi gerekir. İç düzenlemeler ve hizmet içi buyrukların varlık nedeni esas itibarıyla budur.

Ancak, kamu yönetimlerinde hiçbir kurum, organ ve kişi; konumu, takdir yetkisi, yetkilerinin genişliği ne olursa olsun kendisini hukuk kurallarından soyut-



layamaz. Kurumun iç yaşamında da bu böyledir. Bunun anlamı, takdir yetkilerinin en geniş olduğu bu iç yaşamda dahi eylem ve işlemlerinin, düzenleme ve buyruklarının hukuk kurallarına uygun olmasıdır. Aksi takdirde, bu tür eylem ve işlemlerle tam yargı ve iptal davalarına neden olabilirler; ya da hukuka aykırı buyruklara uyularak yapılmış işlemleri konu yönünden sakatlarlar. Danıştay da verdiği kararlarda bu iç yaşamın dışına taşılmasını müeyyidelere bağlamakta ve yapılan işlemin usul, iç, yönerge, emir vs. gibi biçimlerine bakmamaktadır. Ancak, kabul etmek gerekir ki hizmete ilişkin buyrukların doğrudan dava konusu yapılmasına genellikle rastlanmamaktadır.

Kısaca, denilebilir ki, bu inceleme, bir bakıma, iptal davasına konu olabilen "icrai işlemler" in neler olmadığını göstermekte ve böylece iptal davasının "işleme ilişkin ön koşulları" konusuna belirli bir ölçüde katkıda bulunmaktadır.